



Scenari di trasformazione del diritto
allo studio e ruolo regionale

Cod. IReR 2003C024

Project leader: Alberto Ceriani

RAPPORTO FINALE

Milano, 31 maggio 2005

La ricerca è stata affidata all'IReR

Project leader: Alberto Ceriani

Gruppo di ricerca:

Massimo Simonetta (direzione scientifica), Giampiera Vismara, Luca Bramati, Rossana Beretta, Matteo Lusso, Vilma Baghetta – Ancitel Lombardia, per i capitoli 1 – 2 – 3.

Maurizio Ettore Maccarini (direzione scientifica), Lorenza Violini, Patrizia La Marca (per la premessa), Francesca Locatelli (per il punto 1.5 del capitolo 1) – Nuova Idea, per i paragrafi 3.2.1 e 3.4 del capitolo 4.

Indice

Introduzione	5
Premessa	7
Sistema scolastico, diritto allo studio e Regioni: una overview normativa	7
I principi fondamentali di contesto del diritto allo studio	7
L'evoluzione della normativa statale nel settore del diritto allo studio ordinario	10
Diritto allo studio e normative regionali: la legislazione lombarda	14
Ultimi aggiornamenti in tema di finanziamento del sistema scolastico italiano e degli interventi nel settore del dso	15
Capitolo 1	
<i>Il ruolo delle amministrazioni comunali nel sostegno del diritto allo studio</i>	23
1.1. Premessa	23
1.2. Istituzioni e diritto allo studio: il ruolo centrale delle amministrazioni comunali	23
1.3. I servizi per il diritto allo studio nei Comuni lombardi: i risultati di una ricerca empirica	28
1.3.1. Rilevazione dei dati	32
1.3.2. I servizi attualmente erogati	33
1.3.3. Proposte di nuovi servizi	41
1.3.4. Collaborazione tra amministrazione comunale e istituzioni scolastiche	42
1.3.5. Accordi interistituzionali	42
1.3.6. Aree di potenziamento	43
1.3.7. Aree di bisogno emergenti	44
1.4. Il governo e la gestione degli interventi per il diritto allo studio	46
1.4.1. Scuola per l'infanzia	46
1.4.2. Scuola primaria e secondaria di primo grado	51
1.5. Gli interventi per l'integrazione dei minori stranieri nella scuola: un esempio di sussidiarietà per progetti nel settore del diritto allo studio ordinario.	57
1.5.1. La presenza di alunni stranieri nelle scuole statali italiane: i dati	57
1.5.2. La normativa sui minori stranieri	58
1.5.3. Il diritto all'istruzione scolastica del minore straniero	61
1.5.4. Disposizioni in materia di politiche per l'integrazione e competenze per gli interventi	62
1.5.5. Un caso: l'integrazione in alcune scuole statali della Zona 5 di Milano	65

1.6. Considerazioni riassuntive	69
Capitolo 2	
<i>Composizione della spesa per il diritto allo studio nella Regione Lombardia</i>	71
2.1. La rete scolastica in Lombardia	72
2.2. La spesa dello stato per il diritto allo studio	76
2.3. La spesa della Regione Lombardia per il diritto allo studio	78
2.4. La spesa dei comuni per il diritto allo studio	80
2.4.1. <i>Spesa totale regionale, anno di riferimento 1998 – 2001</i>	80
2.4.2. <i>Determinanti di spesa</i>	83
2.4.3. <i>Composizione della spesa</i>	83
2.4.4. <i>Relazioni tra dimensione dei Comuni e composizione della spesa pro-capite per il diritto allo studio</i>	87
2.5. La spesa dei privati per il diritto allo studio	88
2.5.1. <i>Quadro economico finanziario degli interventi nel comune di Brescia Rendiconto 2002</i>	88
2.5.2. <i>Il bilancio dell’Istituto comprensivo – anno 2003 (Comuni di Filago e Capriate San Gervaso)</i>	90
2.6. Un modello generale dei flussi finanziari coinvolti nella realizzazione degli interventi per il diritto allo studio	92
Capitolo 3	
<i>Modelli per un’efficace azione regionale di sviluppo del diritto allo studio</i>	99
3.1. Il ruolo regionale nella realizzazione delle politiche per il diritto allo studio	99
3.2. Sistemi di sostegno regionale alle famiglie	104
3.2.1. <i>I beneficiari e servizi oggetto di contribuzione</i>	104
3.2.2. <i>Proposte di semplificazione del sistema di contribuzione per le famiglie</i>	107
3.3. Proposte per la qualificazione dei contributi per l’erogazione dei servizi: criticità e proposte d’innovazione	113
3.4. Proposte per la governance generale del sistema di contribuzione	128
3.5. Conclusioni e qualche interrogativo	131
<i>Bibliografia</i>	133
<i>Allegati</i>	141
1. <i>Piano annuale regionale per il diritto allo studio</i>	145
2. <i>Questionario di rilevazione</i>	151

Introduzione

La presente ricerca si propone di costituire una base di riflessione e di lavoro per l'individuazione del ruolo che le Regioni in generale – ma in particolare la Regione Lombardia – potranno svolgere in un settore in profonda evoluzione come quello del diritto (sociale) allo studio, per quel settore dello stesso che ha come riferimento le scuole di ogni ordine e grado.

L'evoluzione che il settore sta subendo ha, come è noto, molteplici cause.

La prima può essere considerata il mutato contesto costituzionale, che comporta un sensibile incremento delle responsabilità regionali nell'attuazione dei diritti sociali, categoria a cui va annoverato il diritto allo studio stesso.

La seconda concerne la riforma scolastica, resa necessaria dai cambiamenti del mercato del lavoro e delle sue richieste al sistema formativo; in particolare, va tenuta presente la sempre più impellente necessità di ancorare tale sistema alle particolarità socio-economiche del territorio in cui esso si inserisce. Da questo punto di vista, pensare al diritto allo studio non significa più soltanto prevedere interventi al mero scopo di supportare i capaci e meritevoli privi di mezzi, ma di contestualizzare gli stessi in vista di un miglioramento complessivo del sistema formativo, chiave di volta per uno sviluppo equilibrato dei singoli mercati regionali e del mercato nazionale.

Il terzo importante fattore di cambiamento da considerare, in vista di un rinnovamento della politica regionale nei confronti del diritto allo studio, è la valorizzazione del principio di sussidiarietà come principio guida dell'azione regionale; tale principio ha sì acquisito un solido fondamento giuridico, a seguito anche della riforma costituzionale citata al primo punto, ma trattandosi tuttavia di un principio profondamente innervato nella realtà sociale, esso acquisisce un peso assai più vasto fino ad incidere sui criteri stessi di progettazione di ogni rinnovamento e di ogni riforma. Ed è per questo che la presente ricerca è essenzialmente imperniata su un'analisi del ruolo concreto che i comuni lombardi stanno esercitando nel settore, a partire dal finanziamento delle relative prestazioni, che vanno ben oltre gli impegni finanziari regionali i quali, a loro volta, comprendono sia interventi sulle prestazioni di diritto allo studio sia il sostegno alle scuole private tramite il buono scuola.

Sullo sfondo dei descritti mutamenti e come linea problematica unificante sta la domanda sul rapporto che va instaurato tra uniformità e differenziazione nel godimento dei diritti sociali; in altre parole, nella misura in cui vi sono diversi attori istituzionali che contribuiscono a configurare il sistema nel suo complesso, attori che hanno sostituito in nome del federalismo e dell'autonomia l'unico attore precedente, cioè lo stato centrale, va chiarito – nel pieno rispetto dei diversi ruoli – quanto di uniformità e quanto di differenziazione compongono il mix, al fine di giungere al

massimo dell'efficienza ma anche al massimo dell'eguaglianza, entrambi valori fondamentali per il buon funzionamento di una democrazia.

A questa prima questione si connette strettamente la seconda, quella secondo cui occorre interrogarsi sulle reali necessità di regolamentare il settore, regolamentazione a cui è evidentemente affidata la tutela del valore dell'eguaglianza, secondo le modalità e le necessità che saranno evidenziate nel corso della ricerca.

Sulla base di tale quadro generale, che sarà descritto nei capitoli che seguono, dedicati sia all'analisi normativa sia a quella empirica svolta in sede comunale, si potrà giungere ad individuare linee direttive per lo sviluppo di una politica regionale-locale nel settore che si ponga in un'ottica pienamente sussidiaria.

Premessa

Sistema scolastico, diritto allo studio e Regioni: una overview

A partire dagli anni '80 si è assistito ad un susseguirsi di avvenimenti politico-amministrativi, economici e sociali sempre più complessi e di difficile regolazione che hanno portato ad una trasformazione negli assetti organizzativi e nelle logiche del sistema scolastico, come la crescente importanza dell'educazione prescolare e l'enfasi sul valore del capitale umano ampiamente testimoniano.

Questo nuovo scenario richiede a tutti gli attori istituzionali di ripensare al loro ruolo rispetto al sistema scuola italiano sia a livello organizzativo sia a livello regolativo, al fine di aumentare l'efficienza del sistema stesso e rendere più efficaci i servizi scolastici offerti, che devono essere non più standardizzati e qualitativamente più elevati.

E' vero, infatti, che il sistema scuola italiano è stato oggetto di numerose e recenti riforme. Soprattutto dalla seconda metà degli anni '90, si sono susseguiti e intersecati numerosi temi, come l'autonomia scolastica e organizzativa, la libertà di scelta della scuola per i propri figli, la ridefinizione del rapporto scuola pubblica - scuola privata, e così via, scelte invero non facili da valutare e rispetto alle quali sono state espresse diverse opinioni. A seguito di questo nuovo scenario nazionale, anche il ruolo degli altri organi di governo, quali Regioni, Province e Comuni necessita di cambiamenti. E proprio sulla base di questo è emersa la necessità di una revisione della Legge Regionale 31/80 sul Diritto allo Studio della Regione Lombardia.

I principi fondamentali di contesto del diritto allo studio

Al fine di analizzare la normativa regionale in materia di diritto allo studio e, quindi, poter valutare se necessita di una revisione, non si può prescindere da una sua contestualizzazione. I principali dati di contesto di cui tenere conto per valutare gli interventi della regione, sembrano essere i seguenti:

- il decentramento amministrativo e l'autonomia delle istituzioni scolastiche (dal centro alla periferia);
- le accresciute competenze regionali e comunali (sussidiarietà verticale);
- l'affermarsi del principio di sussidiarietà nella sua declinazione orizzontale.

In primo luogo occorre osservare che il sistema scolastico italiano sta attraversando un processo di progressivo *decentramento* di compiti e responsabilità, che dall'Amministrazione centrale vengono delegati alle singole istituzioni scolastiche. In passato il Ministero della Pubblica Istruzione gestiva secondo una logica gerarchico-burocratica ogni aspetto funzionale alla predisposizione ed erogazione dell'offerta formativa. Oggi, per rispondere all'obiezione secondo la quale esiste un forte scollamento tra la scuola e il territorio ad essa circostante, il sistema dell'istruzione si sta evolvendo nella direzione di una crescente autonomia progettuale e responsabilizzazione delle istituzioni scolastiche.

Questo scollamento è, in parte, causato dalla lentezza con cui i processi di gestione accentrati consentono di percepire nuove istanze e attrezzarsi per dare ad esse risposta e dalla rapidità con cui la cultura e le idee evolvono.

Nel nuovo modello di autonomia scolastica, si cerca di superare un approccio di tipo autoreferenziale. La scuola di ieri rappresentava, infatti, una realtà fortemente autoreferenziale, investita dell'unica funzione di trasmettere conoscenza, dando rigida attuazione ai programmi ministeriali; nel nuovo modello, invece, sulla singola istituzione scolastica convergono pressioni diverse e nuove ed essa è chiamata a farvi fronte proponendo progetti formativi adeguati al nuovo mercato. Da sistema chiuso la scuola è andata evolvendo verso un sistema aperto in stretta integrazione con il territorio. Alle singole scuole viene delegato il compito di percepire il fabbisogno formativo del territorio e di dare delle risposte adeguate (si consideri che le singole scuole possono declinare una parte del curriculum di studi e di attivare contatti con altre istituzioni presenti sul territorio).

Al Ministero restano funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo, nonché la responsabilità di garantire e tutelare il diritto allo studio sull'intero territoriale nazionale.

Le politiche settoriali nazionali in materia scolastica, che hanno avviato il processo di valorizzazione dell'autonomia delle singole istituzioni scolastiche e della loro capacità di interazione con il territorio, si intersecano con una richiesta di influenza sul settore da parte delle *istituzioni regionali* che trova il suo ancoraggio nella riforma del titolo V della Costituzione e nelle legislazioni regionali ad essa susseguenti. Le nuove competenze regionali riguardano soprattutto la programmazione dell'offerta formativa e della rete scolastica nonché la suddivisione del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa e qualsiasi iniziativa promozionale che si tenga opportuno attuare.

Poiché la nuova competenza regionale in merito alle politiche dell'istruzione è un fatto ancora recente, è troppo presto per poter valutare se si tratta di un fenomeno

volto a promuovere e a valorizzare l'autonomia delle scuole e la capacità di dialogo tra la scuola e il territorio, o se al contrario, non rappresenti un passo indietro nel senso di un ricentralismo regionale. In altre parole, è ancora aperta la questione del rapporto tra un'autonomia scolastica di recente introduzione e un'autonomia regionale rispetto al sistema formativo. Questa valutazione, a regime, dovrebbe essere fatta analizzando le politiche di settore, regione per regione, e non è detto che ci sia una stessa risposta per tutte le regioni. Ma poiché finora le politiche regionali in materia, fino ad ora attuate, sono ancora in fase sperimentale, tale accertamento risulta prematuro.

Per quanto riguarda il *principio di sussidiarietà orizzontale*, i punti da mettere in luce sono due: da una parte gli spazi di libertà concessi alle famiglie riguardo alla possibilità di indirizzare il percorso formativo dei figli (anche indipendentemente dall'estensione di questo principio alle scuole autonome), e dall'altra parte la possibilità da parte di soggetti educativi di auto-organizzarsi e di proporre percorsi formativi nell'ambito del "*sistema nazionale di istruzione*" (come definito dalla legge 62/00, art. 1), contribuendo ad ampliare e rafforzare il sistema stesso.

Quello del principio della sussidiarietà e quello dell'iniziativa dei cittadini e degli enti erogatori è uno dei pilastri, insieme ai due principi enunciati sopra, del rapporto tra le istituzioni scolastiche e il territorio circostante: il rinnovamento delle politiche sul diritto allo studio deve tener conto di questi tre processi di cambiamento in atto, per evitare che – avanzando – essi rischino di trovare dei punti di collisione anziché momenti di integrazione soddisfacente.

Se quanto detto è vero in generale per la politica scolastica globale, a maggior ragione esso vale per quel segmento del settore istruzione che fa capo agli interventi denominati di diritto allo studio, previsti – per quanto riguarda la nostra regione - dalla storica ma tuttora in vigore, legge regionale n°31/80.

A mente di tale legge, gli interventi di diritto allo studio possono essere suddivisi in due categorie:

- *borse di studio* che le regioni erogano agli studenti in condizioni economiche disagiate in applicazione delle normativa statale in materia (Legge n. 62/2000 e del DPCM 106/2001);
- *interventi tradizionali*: trasporto, mense, ecc.

Il recente strumento definito "buono scuola", volto a fornire libertà di scelta alle famiglie riguardo alla tipologia di scuola cui iscrivere il proprio figlio, non viene considerato, forse erroneamente (ma su questo punto la discussione è aperta e va incrementata) come uno strumento di diritto allo studio.

Essendo pertanto la natura del buono scuola ancora oggetto di discussione, si è omesso di includerlo in questa analisi, che si snoda invece, almeno sul piano normativo, dall'esame della normativa statale in materia fino a comprendere le norme regionali, nonché le prospettive di riforma.

L'evoluzione della normativa statale nel settore del diritto allo studio ordinario

Come si è detto in precedenza, il sistema scolastico italiano è stato, negli ultimi anni, oggetto di numerosi cambiamenti normativi. E, invero, negli anni '90 è iniziato il grande processo di decentramento, in cui vi è stato un progressivo trasferimento di numerose funzioni amministrative dallo stato alle regioni, nonché agli istituti scolastici, in quanto ci si è resi conto della necessità di delegare più responsabilità dal centro alle periferie, costituendo un sistema orizzontale con organizzazioni autonome ma pur sempre con uguali obiettivi. Di fondamentale importanza, che ha modificato in modo sostanziale il sistema di regolazione del sistema scolastico italiano, è stata la legge n° 59 del 1997, art. 21 che rende attuativa l'autonomia delle Istituzioni scolastiche con un riordino dei cicli scolastici.

Con l'entrata in vigore della legge 59/97 e dei decreti legislativi attuativi della delega ivi contenuta, al governo centrale sarebbero dovute restare solo le funzioni di definizione del quadro generale del settore dell'istruzione quali: gli ordinamenti e i programmi scolastici, l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica e lo stato giuridico del personale.

Nell'assegnazione delle rimanenti funzioni la legge n. 59/97 ha stabilito che fossero privilegiate le istituzioni scolastiche trasferendo loro le funzioni di gestione amministrativa del servizio di istruzione alle singole scuole (art. 21, comma 1). Questo trasferimento prevede prima di tutto il riconoscimento della personalità giuridica (art. 21, comma 1) e, solo dopo, l'attribuzione, a queste ultime, dell'autonomia organizzativa e didattica (art. 21, comma 7).

Alle regioni, province e comuni spettano, quindi, le restanti funzioni amministrative volte ad organizzare, programmare ed implementare il servizio. In particolare, ad opera del D.Lgs. 112/98, alle Regioni viene assegnata sia la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, sia la programmazione della rete scolastica (art. 138, comma 1, lettera (a) e (b), ai sensi del secondo comma dell'art. 118 Cost.).

Alle Province e ai Comuni, invece, vengono assegnate funzioni rilevanti nel campo della programmazione quali:

- *“l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;*
- *la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche;*
- *i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con*

- handicap o in situazioni di svantaggio;*
- *il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche;*
- *la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti;*
- *le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite;*
- *la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale”.*

Restano di competenza dello Stato la determinazione e l'assegnazione delle risorse finanziarie, le funzioni di valutazione del sistema scolastico e le funzioni concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione della rete scolastica (art. 137).

Ancora, sempre in attuazione del disposto dell'art. 21 della legge n. 59/97, viene emanato il D.P.R. 18 giugno 1998 n. 233 che introduce il concetto del dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche: obiettivo della norma è la riorganizzazione della rete scolastica, presupposto indispensabile al fine dell'attribuzione dell'autonomia organizzativa e gestionale e della personalità giuridica.

Gli strumenti indicati dal Legislatore per il perseguimento di tali finalità sono i Piani provinciali ed i Piani regionali, questi ultimi risultato dell'opportuno coordinamento di tutti i Piani provinciali.

La disciplina di dettaglio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche è stata posta, però, con il regolamento emanato con il D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, che contiene una disciplina generale del funzionamento del sistema di istruzione, in cui da una parte vengono indicati i contenuti specifici dell'autonomia delle scuole delineandone, anche, il funzionamento, dall'altra, invece, vengono individuate le funzioni amministrative trasferite alle istituzioni scolastiche. In particolare, nell'ambito dell'autonomia didattica, il Ministero dell'Istruzione definisce gli obiettivi generali ed educativi dei diversi tipi ed indirizzi di studio, che consistono in:

- obiettivi generali del processo formativo;
- obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni;
- discipline e attività costituenti la quota nazionale dei curricula e monte ore relativo;
- orario obbligatorio annuale (nazionale e delle istituzioni scolastiche);
- limiti di flessibilità temporale tra le discipline e attività quota nazionale;
- standard relativi alla qualità del servizio;
- indirizzi generali circa la valutazione degli alunni, il riconoscimento dei crediti e dei debiti formativi;
- i criteri generali per l'organizzazione dell'educazione degli adulti.

Nell'ambito della propria autonomia didattica, le istituzioni scolastiche

“concretizzano gli obiettivi nazionali in percorsi formativi funzionali alla realizzazione del diritto di apprendere” (art. 4 DPR 275/99).

Nell’ambito, invece, dell’autonomia organizzativa, la norma citata definisce le sole competenze riservate all’amministrazione centrale e periferica dello Stato che, peraltro, rappresentano il cuore dell’amministrazione scolastica intesa come organizzazione generale del servizio. Sono riservate, infatti, all’amministrazione centrale e periferica le seguenti funzioni in materia di personale:

- formazione delle graduatorie per ambiti territoriali superiori all’istituzione scolastica (in pratica le supplenze annuali);
- reclutamento del personale docente, amministrativo, tecnico ed ausiliario con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (dall’indizione dei concorsi alla determinazione delle prove e dei relativi programmi fino alla nomina delle commissioni);
- mobilità esterna alle istituzioni scolastiche e utilizzazione del personale eccedente l’organico funzionale di istituto;
- autorizzazioni per utilizzazioni ed esoneri, comandi, ecc.;
- riconoscimento di titoli esteri;
- provvedimenti disciplinari.

Dopo questa prima ondata di riforme orientate alla sussidiarietà verticale, il sistema di cui qui si tratta ha subito un’ulteriore radicale ristrutturazione a seguito della legge 10 marzo 2000, n. 62 “Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all’istruzione”, che ha dato vita ad un momento importante dell’opera di riforma e di modernizzazione dell’istruzione: la creazione di un sistema scolastico integrato, nel quale le scuole statali convivono e cooperano con le scuole non statali (che hanno ottenuto lo status di scuole paritarie in quanto in possesso di determinati requisiti) dentro un comune orizzonte di regole vincolanti circa le finalità, gli obiettivi, gli standard, la valutazione, il controllo, gli interventi finanziari, il personale.

Questo complesso di normative, volte alla ristrutturazione del sistema scolastico, è stato, infine, sanzionato a livello costituzionale tramite la riforma del titolo V, parte II, della Costituzione del 2001, che ha comportato – come è noto - un profondo riassetto dell’organizzazione dei pubblici poteri e delle loro relazioni.

Le nuove regole di riparto della potestà legislativa prevedono, infatti, una potestà legislativa concorrente, una potestà legislativa esclusiva statale (art. 117.2) e una potestà legislativa esclusiva regionale (art. 117.4). La “concorrenza” tra legge statale e legge regionale è governata da una clausola di attribuzione e da una riserva: spetta alle Regioni la potestà legislativa mentre è riservata allo Stato la determinazione dei principi fondamentali; lo Stato non è più l’ente di legislazione generale.

Riguardo all’istruzione il nuovo titolo V riserva, però, alla potestà legislativa concorrente la materia dell’istruzione ma, nello stesso tempo, l’art. 117 demanda

all'esclusiva potestà legislativa statale la fissazione delle "norme generali sull'istruzione".

La complessità, derivante dall'intreccio inevitabile di materie sottoposte a diversi tipi di potestà legislativa, fa emergere la necessità, trascurata però dalla riforma costituzionale, di una collaborazione fra i soggetti titolari della potestà legislativa, senza la quale la "concorrenza" non riesce a produrre una disciplina compiuta. Di conseguenza, dovranno forse essere riviste le scelte operate con il d.lgs. n. 112/98 in materia di istruzione in quanto, benchè il nuovo titolo V abbia confermato molte delle scelte contenute nel decreto, riguardo all'istruzione devono, però, essere ridotti i compiti riservati allo Stato, in quanto in contrasto con il nuovo quadro costituzionale.

A tal fine, il 5 dicembre del 2002 è stato presentato il disegno di legge costituzionale di "riforma della riforma" (cd. ddl Bossi) che persegue lo scopo di devolvere alle regioni un nucleo effettivo di competenze in settori di particolare rilevanza, eliminando la discussa competenza concorrente. Il suo obiettivo, infatti, consiste nel conferire alle regioni una potestà legislativa di tipo esclusivo in un nucleo di materie particolarmente significativo; al fine di perseguire tale scopo il ddl Bossi conferisce alle Regioni la potestà legislativa esclusiva nei settori della sanità, dell'istruzione e della polizia. In forza di tale modifica, l'organizzazione scolastica e la gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, nonché la definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di specifico interesse regionale, sarebbe oggetto di trasferimento alle regioni.

Non va infine dimenticato che, dopo l'emanazione della riforma costituzionale, un altro importante provvedimento è stato preso nel settore della scuola, vale a dire la riforma del Ministro Moratti, che è diventata legge lo scorso 28 marzo, con la L. n. 53 – "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale" anche se circondata da numerose critiche e dubbi.

Questa legge delinea un assetto di competenze fortemente incentrato sull'asse Stato-Istituzioni scolastiche attribuendo un ruolo residuale alle Regioni e agli enti locali. Questa legge si basa da una parte sull'interpretazione della competenza legislativa (concorrente) regionale sull'istruzione e della competenza legislativa regionale (esclusiva) sull'istruzione e formazione professionale, come fortemente condizionate dall'esercizio del potere governativo di definizione delle norme generali sull'istruzione e sulla determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni; dall'altro interpreta il "sistema educativo" come sistema unico, indirizzato, coordinato e programmato dallo Stato. Ne consegue che l'esclusività della stessa legislazione regionale in ambito della formazione professionale appare compromessa.

Attualmente, la materia si presenta dunque in profonda evoluzione ed è difficile prevederne gli sviluppi; è per questo che assumono sempre crescente importanza le sentenze della Corte Costituzionale, che costituiscono l'unico punto fermo per le Regioni per comprendere quale potrà essere il loro ruolo. Di notevole importanza appare, ad esempio, la recente sentenza della Corte Costituzione del 5 febbraio 2004, con la quale si sottrae allo Stato il potere di definire le dotazioni organiche del

personale docente della scuola affidandolo alle Regioni, come prevedeva, appunto, il nuovo titolo V. Questa sentenza interviene sia sul profilo dell'interpretazione della materia "istruzione", sia sul profilo del rapporto tra tale attribuzione e quello delle funzioni amministrative, già conferite alle stesse dal d.lgs. n. 112/98, delineando, così, i contorni e le competenze rispettive di Stato e Regioni e perciò aprendo uno scenario completamente nuovo e diverso.

Altro quesito fatto emergere dalla Corte verte sulla costituzionalità dell'art. 22, comma 3 e 4 della legge 448/2001, conosciuta come legge finanziaria 2002, in relazione degli articoli 117 e 118 primo comma. La Corte stabiliva da una parte che nel disciplinare l'organizzazione scolastica con riguardo alla definizione delle dotazioni organiche di personale e all'orario di lavoro, violava il riparto di competenze legislative previste dall'art. 117 Cost.; mentre dall'altro, assegnando ad un organo statale di livello regionale dei relativi compiti, violava il principio di sussidiarietà e adeguatezza stabilito nel primo comma dell'art. 118 Cost.

Sulla base di questi numerosi cambiamenti la Regione Lombardia ritiene obsoleta la vecchia, se pur tutt'ora in vigore, legge regionale sul diritto allo studio ordinario e, quindi, si ritiene necessaria una sua revisione sulla base del nuovo sistema e su una analisi attenta e dettagliata dell'attuale legge 31/80.

Diritto allo studio e normative regionali: la legislazione lombarda

La regione Lombardia ha regolato per la prima volta il diritto allo studio emanando il 9 settembre 1974 la legge regionale n° 59 mediante la quale, "al fine di concorrere all'attuazione degli artt. 3 e 34 della Costituzione e in adempimento all'art. 3 dello Statuto", viene prevista l'erogazione di determinati servizi da parte della regione, delle province e dei comuni al fine di:

- rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che determinano l'evasione all'obbligo scolastico, la ripetenza, il disadattamento, lo scarso rendimento;
- garantire il proseguimento degli studi ai capaci e meritevoli privi di mezzi;
- favorire il compimento dell'obbligo scolastico da parte degli adulti e l'accesso dei lavoratori ai vari gradi di istruzione;
- assicurare ai minori, in difficoltà di sviluppo e di apprendimento, laddove sia possibile, l'inserimento nelle normali strutture scolastiche e, comunque, l'assolvimento dell'obbligo scolastico e, facilitare loro, la frequenza alle scuole di istruzione secondaria superiore;
- garantire, attraverso la predisposizione di servizi collettivi e di azioni di

sostegno didattico, la piena ed omogenea funzionalità educativa di tutte le scuole ed in particolare di quelle situate in zone depresse o di quelle la cui ubicazione determini per gli alunni situazioni di particolare disagio.

I beneficiari di tali servizi erano sia gli alunni delle scuole statali, o autorizzate a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato e sia gli alunni delle scuole materne statali e non statali.

I servizi previsti dalla Regione erano distinti tra servizi a favore delle scuole materne e dell'obbligo (art. 2) e servizi a favore delle scuole di ordine secondario superiore (art. 3) come indicato nella Tabella 1.1

Ultimi aggiornamenti in tema di finanziamento del sistema scolastico italiano e degli interventi nel settore del dso

Il Consiglio dei Ministri ha approvato nel mese di settembre dello scorso anno, il piano pluriennale di investimento, predisposto dal Miur come previsto dalla nuova legge 53/2003, a sostegno del sistema educativo nazionale. L'investimento complessivo ammonta ad Euro 8.230 milioni, che saranno stanziati nelle finanziarie del 2004 e 2008.

Gli investimenti previsti nel piano pluriennale sono diretti a sostenere il sistema educativo nazionale in tutti i suoi aspetti e nelle singole fasi:

- riforma degli ordinamenti e degli interventi connessi con la loro attuazione;
- sviluppo e valorizzazione dell'autonomia scolastica;
- istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema di istruzione e formazione;
- sviluppo delle tecnologie multimediali e della alfabetizzazione delle tecnologie informatiche;
- sviluppo dell'attività motoria e delle competenze ludico-sportive degli studenti;
- valorizzazione professionale del personale docente;
- iniziative professionali del personale docente;
- iniziative di formazione iniziale e continua del personale;
- rimborso spese per autoaggiornamento del personale docente;
- interventi per l'orientamento contro la dispersione scolastica e per assicurare la realizzazione del diritto-dovere di istruzione e formazione;
- interventi per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti;

- interventi di adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Tabella 1.1 - Servizi offerti dalla legge regionale 59/74

ORIDNE DI SCUOLA	SERVIZI OFFERTI
SCUOLA MATERNA E DELL'OBBLIGO	a) fornitura gratuita di libri e di altro materiale didattico ad uso individuale; b) fornitura gratuita di libri alle biblioteche di classe e di istituto, e di altro materiale didattico di uso collettivo, con particolare riguardo alle esigenze della sperimentazione; c) attività parascolastiche nella prospettiva della scuola dell'obbligo a tempo pieno e dotazione del materiale necessario; d) interventi per assicurare la frequenza alle scuole materne; e) assistenza sociale e provvidenze, anche economiche, per eliminare i casi di evasione e di inadempienza dell'obbligo scolastico, nonchè di disadattamento alla vita scolastica; f) mense scolastiche o altri interventi sostitutivi; g) trasporti gratuiti o facilitazioni di viaggio; h) assistenze e provvidenze particolari per i minorati e per gli invalidi; i) servizi sociali e psicopedagogici per l'orientamento delle famiglie e degli alunni e per l'aggiornamento degli insegnanti; l) iniziative per la qualificazione degli educatori e degli operatori addetti ai servizi previsti dalla presente legge; m) servizio di sostegno didattico e di recupero del rendimento scolastico; n) interventi a favore dei lavoratori studenti e degli adulti che frequentino scuole o corsi per il compimento dell'obbligo scolastico; o) assicurazione, a favore degli alunni e del personale dirigente, docente ed ausiliario, per gli eventi dannosi connessi alle attività scolastiche e parascolastiche e al trasporto; p) ogni altra iniziativa volta a favorire il diritto allo studio.
SCUOLA DI ORDINE SECONDARIO SUPERIORE	a) fornitura gratuita di libri e di altro materiale didattico ad uso individuale; b) fornitura gratuita di libri alle biblioteche di classe e di istituto, e di altro materiale didattico di uso collettivo, con particolare riguardo alle esigenze della sperimentazione; c) mense scolastiche o altri interventi sostitutivi; d) trasporti gratuiti o facilitazioni di viaggio; e) assistenze e provvidenze particolari per i minorati e per gli invalidi; f) servizi sociali e psicopedagogici per l'orientamento delle famiglie, degli alunni e per l'aggiornamento degli insegnanti; g) iniziative per la qualificazione degli educatori e degli operatori addetti ai servizi previsti dalla presente legge; h) servizi di sostegno didattico e di recupero del rendimento scolastico; i) interventi a favore dei lavoratori studenti e degli adulti che frequentino scuole o corsi di scuola secondaria superiore; l) assicurazione, a favore degli alunni e del personale dirigente, docente ed ausiliario, per gli eventi dannosi connessi alle attività scolastiche e parascolastiche e al trasporto; m) istituzione di residenze e convitti studenteschi; n) ogni forma di intervento volto a garantire ai capaci e meritevoli il proseguimento degli studi, ivi compresa l'erogazione di assegni di studio; o) ogni altra iniziativa volta a favorire il diritto allo studio.

Fonte: nostra elaborazione.

Nell'attuazione del diritto allo studio furono predisposte apposite funzioni per i diversi organi quali la Regione stessa (art. 4), le Province (art. 6) e i Comuni (art. 5).

A livello regionale era il Consiglio regionale che esercitava "la potestà regolamentare" nella materia del diritto allo studio ordinario, e spettava a lui impartire le direttive generali per adeguare l'esercizio delle funzioni amministrative.

Alla Giunta regionale spettavano, invece, "le funzioni amministrative in ordine alle istituzioni locali operanti nella materia dell'assistenza scolastica". L'Assessore

regionale all'istruzione, solo se delegato dal Presidente della Giunta regionale, esercitava le funzioni del Presidente, firmava gli atti della Regione e sovrintendeva agli uffici preposti al settore.

Le Province, avvalendosi anche dell'aiuto dei vari distretti scolastici e dei relativi consigli d'istituto, relativamente alle scuole di ordine secondario superiore, si occupavano, nei limiti degli indirizzi e criteri stabiliti sempre dalla legge 59/74, delle modalità di realizzazione dei seguenti servizi:

- servizi sociali e psicopedagogici per l'orientamento delle famiglie, degli alunni e per l'aggiornamento degli insegnanti;
- iniziative per la qualificazione degli educatori e degli operatori addetti ai servizi previsti dalla stessa legge 59/74;
- interventi a favore dei lavoratori studenti e degli adulti che frequentino scuole o corsi di scuola secondaria superiore;
- assicurazione, a favore degli alunni e del personale dirigente, docente ed ausiliario, per gli eventi dannosi connessi alle attività scolastiche e parascolastiche e al trasporto.

Alle province, inoltre, furono assegnate le funzioni dei Consorzi provinciali dei Patronati scolastici a partire dal 1° luglio 1975 dato che questi ultimi furono soppressi (art. 24).

I Comuni, invece, si occupavano, avvalendosi anche della collaborazione dei Consigli di circolo e d'istituto, della realizzazione dei servizi riservati alle scuole materne e dell'obbligo, in particolare:

- fornitura gratuita di libri e di altro materiale didattico ad uso individuale;
- fornitura gratuita di libri alle biblioteche di classe e di istituto, e di altro materiale didattico di uso collettivo, con particolare riguardo alle esigenze della sperimentazione;
- attività parascolastiche nella prospettiva della scuola dell'obbligo a tempo pieno e dotazione del materiale necessario;
- interventi per assicurare la frequenza alle scuole materne;
- assistenza sociale e provvidenze, anche economiche, per eliminare i casi di evasione e d'inadempienza dell'obbligo scolastico, nonché di disadattamento alla vita scolastica;
- mense scolastiche o altri interventi sostitutivi;
- trasporti gratuiti o facilitazioni di viaggio;
- assistenze e provvidenze particolari per i minorati e per gli invalidi;
- servizio di sostegno didattico e di recupero del rendimento scolastico;
- ogni altra iniziativa volta a favorire il diritto allo studio.

Se i comuni non intendevano gestire tali servizi direttamente, potevano delegarne

parte di essi ad enti di gestione, anche di natura consortile, previa loro istituzione con delibera da parte del Consiglio comunale in cui doveva essere specificato la composizione dell'ente, la durata e i compiti di sua competenza (art. 25).

Dal primo luglio 1975 i Patronati scolastici furono soppressi e le funzioni di loro competenze furono attribuite ai Comuni (art. 23). Tutte le funzioni previste negli articoli 2 e 3 non delegate nè alle province e nè ai comuni, erano di competenza della Giunta regionale per la cui realizzazione si avvaleva del contributo di enti locali o di altre istituzioni riconosciute idonee (art. 7).

Al fine di effettuare una programmazione degli interventi, ogni anno entro il mese di febbraio il Consiglio regionale approvava il piano di attuazione del diritto allo studio nel quale dovevano essere indicate le finalità da raggiungere e i finanziamenti da assegnare alle Province, ai Comuni e alla Giunta regionale (art. 8).

La regione Lombardia erogava le somme sulla base dei piani annuali provinciali e comunali; ogni provincia, nel proprio piano provinciale distingueva l'impiego delle risorse finanziarie tra quelle destinate alle proprie funzioni e quelle da destinare ai Comuni (art. 9).

Le risorse finanziarie stanziata dalla regione per l'attuazione del diritto allo studio per gli anni scolastici 1975-1976 e 1976-1977 furono pari a Lire 12.000 milioni, così ripartite:

- Lire 6.000 milioni a carico del bilancio regionale 1975;
- Lire 12.000 milioni a carico del bilancio regionale 1976;
- Lire 6.000 milioni a carico del bilancio regionale 1977.

Furono, inoltre, previsti ulteriori 150 milioni di lire per il servizio di statistica scolastica regionale, previsto dall'art. 21, consistente nella ricerca e nelle indagini di informazioni e dati socio-economiche e personali degli alunni al fine di realizzare la programmazione degli interventi connessi all'attuazione del diritto allo studio.

L'importo degli stanziamenti fu modificato con l'introduzione della legge regionale n° 32 emanata il 20 agosto 1976 art. 14 che innalzava l'importo delle risorse finanziarie a lire 13.500 milioni per l'anno scolastico 1975-1976 e a lire 14.500 milioni per l'anno scolastico 1976-1977 così ripartite:

- lire 13.000 milioni per l'anno finanziario 1976;
- lire 14.000 milioni per gli anni finanziari 1977 e 1978.

Per i successivi anni scolastici lo stanziamento delle risorse finanziarie verrà determinato, di volta in volta, con appositi provvedimenti legislativi.

A ciascuna Provincia e a ciascun Comune spetta rispettivamente l'1% e il 2% sul totale delle somme loro assegnate, al fine di far fronte alle spese da sostenere per l'esercizio delle funzioni delegate ai sensi della legge 59/74.

Per quanto riguarda la seconda tipologia di interventi appartenenti al diritto allo

studio, la legge regionale 59/74 con l'art. 31 conferma l'erogazione di borse di studio poliennali, fino al loro esaurimento, previste dal Ministero della pubblica istruzione. E' compito delle Province provvedere al loro pagamento a favore degli aventi diritto.

Nel 1980 si è effettuata una revisione della legge regionale 59/74 emanando una nuova legge regolatrice del diritto allo studio, tutt'oggi in vigore, la legge regionale n. 31 del 20 marzo 1980, modificata, poi, nel 1984 dalla legge regionale n. 68.

Con la l.r. n.31/80, art. 2 viene sancito che il diritto allo studio viene *“assicurato mediante interventi diretti a facilitare la frequenza nelle scuole materne e dell'obbligo; a consentire l'inserimento nelle strutture scolastiche e la socializzazione dei minori disadattati o in difficoltà di sviluppo e di apprendimento; ad eliminare i casi di evasione e di inadempienze dell'obbligo scolastico; a favorire le innovazioni educative e didattiche che consentano un'ininterrotta esperienza educativa in stretto collegamento tra i vari ordini di scuola, tra scuola, strutture parascolastiche e società; a fornire un adeguato supporto per l'orientamento scolastico e per le scelte degli indirizzi dopo il compimento dell'obbligo di studio; a favorire la prosecuzione degli studi ai capaci e meritevoli anche se privi di mezzi, nonché il completamento dell'obbligo scolastico e la frequenza di scuole secondarie superiori da parte di adulti e lavoratori studenti”*.

Con il D.P.R. 616/77, art. 45, comma 1, si sono effettuate delle modifiche riguardo alle funzioni amministrative, riguardanti l'assistenza scolastica, da delegare direttamente ai comuni; in particolare, la regione Lombardia, con la legge regionale n. 31 del 20 marzo 1980, affida ai Comuni le funzioni riguardanti:

- *trasporti* (art. 3): sono previsti sia servizi speciali di trasporto scolastico, sia agevolazioni di viaggio per l'accesso ai servizi ordinari, in modo da garantire e razionalizzare la frequenza scolastica in ogni parte del territorio regionale;
- *mense* (art. 4): il servizio deve garantire il livello qualitativo e dietetico dei cibi al fine di una corretta educazione alimentare; inoltre, il servizio mense deve essere organizzato in modo da favorire, da una parte, il tempo pieno nelle scuole dell'obbligo e, dall'altra, agevolare la regolare frequenza nelle scuole superiori;
- *assistenza socio-psicopedagogica* (art. 6): questa assistenza deve essere prestata con la collaborazione delle strutture socio-sanitarie istituzionali del territorio, al fine di garantire la necessaria unitarietà degli interventi. E' prevista, inoltre, per quanto riguarda gli invalidi, gli emarginati e i disabili fisici, psichici e sensoriali, la fornitura di attrezzature specialistiche e strumenti didattici differenziati, l'erogazione di assegni individuali, postini convitti o residenze, ed ogni altro strumento idoneo per superare l'emarginazione;
- *libri e materiale didattico* (art. 7): vengono forniti individualmente i libri di testo; per quanto riguarda, invece, libri e materiale didattico ad uso collettivo, viene fornito sulla base delle esigenze di sperimentazione didattica e di

- innovazione metodologica nell'ambito della programmazione educativa;
- *sostegno alla programmazione educativa e didattica* (art. 8): vengono erogati contributi per sostenere la sperimentazione della scuola a tempo pieno e delle diverse attività integrative;
- *convitti ed assegni di studio* (art. 9): vengono assegnati posti gratuiti, o semigratuiti, in convitti, pensionati o altri analoghi istituti o vengono erogati assegni per coprire le spese di alloggio, agli studenti meritevoli ma in condizioni economiche disagiate che risiedono in località diverse dalla sede scolastica.

A differenza della legge regionale precedente, non viene effettuata alcuna distinzione nella tipologia dei servizi da erogare a favore degli studenti della scuola materna e dell'obbligo e gli studenti della scuola secondaria superiore.

Queste prestazioni, infatti, che siano a carattere individuale o collettivo, spettano agli studenti che frequentano *“scuole, sezioni o corsi, ivi compresi quelli relativi ai contratti collettivi di lavoro, aventi sede nell'ambito territoriale dei comuni indipendentemente dal luogo di residenza anagrafica dell'utente”* (art. 10, comma 1).

La regione, per integrare i servizi svolti dai comuni effettua ulteriori interventi quali (art. 12):

- stipula a favore degli alunni e del personale scolastico i contratti di assicurazione;
- eroga contributi aggiuntivi a fronte di speciali situazioni di necessità, per favorire il compimento dell'obbligo scolastico e la prosecuzione degli studi da parte di adulti e di lavoratori studenti;
- realizza e diffonde pubblicazioni di contenuto culturale, sociale e storico destinato agli utenti della scuola, con particolare riguardo agli elaborati frutto delle esperienze didattiche delle scuole lombarde, e può concedere contributi alle iniziative di sostegno alla programmazione educativa e didattica;
- eroga contributi straordinari ai comuni per gli interventi integrativi, anche sotto forma di materiale didattico e culturale individuale, di trasporto e di assistenza individuale, a favore dei soggetti portatori di handicap;
- eroga contributi per la realizzazione di attività di orientamento e di istruzione permanente collegate con la scuola nonché per l'istituzione di corsi di orientamento musicale.

Capitolo 1

Il ruolo delle amministrazioni comunali nel sostegno del diritto allo studio

1.1. Premessa

Le caratteristiche delle prestazioni dei Comuni lombardi in materia di diritto allo studio non sono state di recente verificate. Le ultime ricerche disponibili risalgono alla fine degli anni ottanta e sono state realizzate con monitoraggi censuari e campionari sugli enti locali.

Per colmare questa carenza conoscitiva, in primo luogo si connoterà il ruolo delle amministrazioni comunali nell'ambito del contesto normativo e istituzionale.

In secondo luogo, verranno presentati i risultati di un lavoro di ricerca empirico sui servizi effettivamente erogati in Lombardia, sulle modalità della loro gestione, e sulle aree di bisogno emergenti.

1.2. Istituzioni e diritto allo studio: il ruolo centrale delle amministrazioni comunali

La ricerca di un'univoca definizione del concetto di diritto allo studio non si presenta come un percorso lineare. La presenza di diversi soggetti, alcuni di essi istituzionali, che con proprie strategie e punti di vista sono titolati a fornire un significato a tale concetto, a partire dalle proprie esperienze di intervento, non consente d'individuare un precisa delimitazione semantica universalmente condivisa, se non a detrimento di

elementi esperienziali che ciascuno di essi propone. Un punto d'incontro convenzionale potrebbe essere individuato nelle disposizioni legislative. Anche in questo caso, però, le concrezioni normative che diversi livelli istituzionali, in particolare Stato e Regione, e nell'ambito del medesimo ambito in tempi e contesti diversi hanno posto in essere non consente un univoco fondamento.

L'individuazione di un concetto condiviso di diritto allo studio si origina, quindi, dalla delimitazione di un preciso contesto, che ha propri tempi, soggetti titolari e riferimenti normativi, e di un insieme di soggetti. L'osservazione dei fenomeni in ambito regionale e le finalità del presente studio ci porta a supporre un concetto prevalentemente condiviso di diritto allo studio fra famiglie/studenti, istituzioni scolastiche, amministrazioni regionali e comunali che è ragionevolmente sintetizzato dall'art. 2 della LR 31/80, il quale recita così: *"il diritto allo studio è assicurato mediante interventi diretti a facilitare la frequenza nelle scuole materne e dell'obbligo; a consentire l'inserimento nelle strutture scolastiche e la socializzazione dei minori disadattati o in difficoltà di sviluppo e di apprendimento; ad eliminare casi di evasione e di inadempienza dell'obbligo scolastico; a favorire le innovazioni didattiche ed educative che consentono una ininterrotta esperienza educativa in stretto collegamento tra i vari ordini di scuola, tra scuola, strutture parascolastiche e società; a fornire un adeguato supporto per l'orientamento scolastico e per le scelte degli indirizzi dopo il compimento dell'obbligo di studio..."*.

Assumendo tale punto d'incontro anche altri contesti normativi e d'esperienza sono, per analogia, riconducibili a tale concetto di diritto allo studio. Ci riferiamo per esempio alla L.R. 5 gennaio 2000, n°1 che istituisce il "Buono Scuola". Esso è coerente con l'articolo 2 della LR 31/80 e non contraddice le pratiche operative di quei soggetti, come le amministrazioni comunali, che non hanno esplicite responsabilità sulla sua gestione o che, come l'amministrazione regionale, lo sostiene e gestisce.

Gli interventi previsti dalle amministrazioni attive sul diritto allo studio, secondo la definizione assunta, riguardano sostanzialmente due tipologie di prestazioni: **contributi** a parziale copertura dei costi di accesso al sistema scolastico e **servizi** erogati sostanzialmente dalle amministrazioni comunali.

L'attuale modello di contribuzione alle famiglie è formato da cinque linee di finanziamento. Di queste due sono nazionali (contributo per i libri di testo L. 448/98 e Borse di studio L. 62/2000), due regionali (Assegni di studio e Buono scuola) e una direttamente riconducibili alle amministrazioni comunali. La tabella 1.2 espone le caratteristiche delle linee contributive finalizzate alle famiglie.

Tabella 1.2 – Contributi diretti per il diritto allo studio erogati

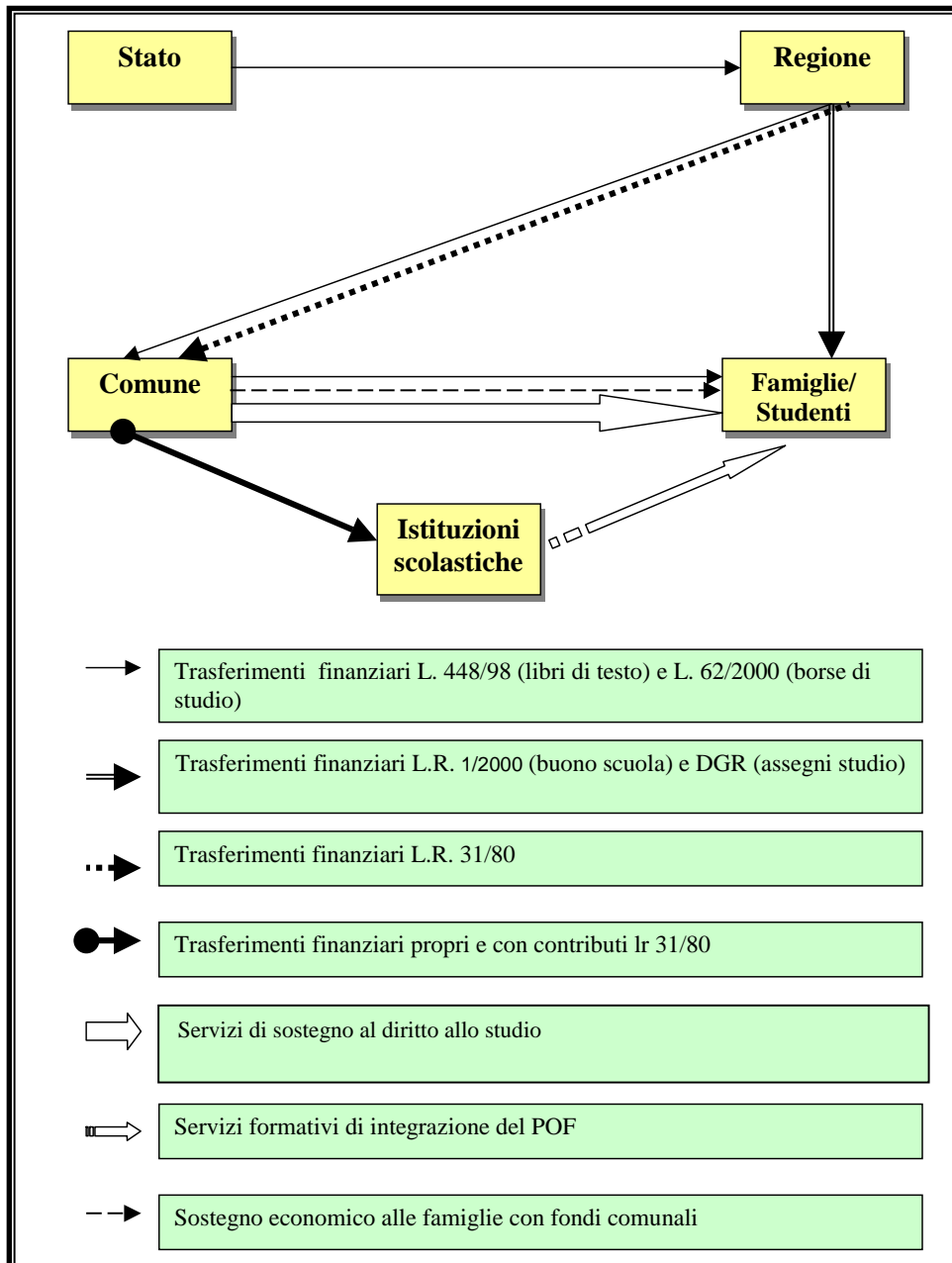
TIPO DI BENEFICIO	RIVOLTO A:	REQUISITI	RIFERIMENTO NORMATIVO	ATTIVITÀ ISTRUTTORIA
CONTRIBUTO PER LIBRI DI TESTO	Alunni residenti in Lombardia che frequentano scuole, statali o paritarie, Medie e Superiori	ISEE non superiore a euro 10632,94	art.27, LEGGE n° 448/98	Istituto scolastico: Raccolta domande Comune: raccolta informazioni Regione: redazione guarduatoria
BORSE DI STUDIO (per reddito)	Alunni residenti in Lombardia che frequentano scuole, statali o paritarie, Elementari, Medie e Superiori	ISEE non superiore a euro 10632,94 (a.s. 2002-2003) non superiori a euro 14695,96 (a.s.2003-2004)	LEGGE n°62/2000	Istituto scolastico: Raccolta domande Comune: raccolta informazioni Regione: redazione guarduatoria
ASSEGNI DI STUDIO (per reddito e merito)	Studenti residenti in Lombardia che frequentano scuole, statali o paritarie, Medie e Superiori, meritevoli e in condizioni economiche disagiate.	Media del 7,5 (o il giudizio di OTTIMO se provenienti dalla terza media). ISEE non superiore a euro 14695,96	DELIBEREDI CONSIGLIO E DI GIUNTA : BANDO DI CONCORSO REGIONALE	Regione: raccolta domanda e redazione guarduatoria
BUONO SCUOLA	Alunni residenti in Lombardia che frequentano scuole, statali o paritarie, Elementari, Medie e Superiori	Definiti con DGR n.VII/16256 del 6/2/2004	LEGGE REGIONALE 5 gennaio 2000, n°1	Regione Lombardia
CONTRIBUTI ALLE FAMIGLIE	Alunni residenti nei Comuni che frequentano scuole, statali o paritarie, Elementari, Medie e Superiori	Definiti con regolamenti interni		Amministrazioni comunali

Fonte: nostra elaborazione

I servizi orientati a sostenere il diritto allo studio sono sostanzialmente erogati dalle amministrazioni comunali. Le amministrazioni comunali gestiscono circa il 95% delle risorse impiegate in Lombardia (cfr Capitolo 3) nelle attività direttamente riconducibili al sostegno del diritto allo studio. La parte più consistente di tali risorse è necessaria per l'erogazione di servizi. Questa considerazione giustifica la ricerca empirica illustrata nel presente capitolo, considerando che, inoltre, le amministrazioni comunali svolgono un ruolo nodale nella rete di responsabilità istituzionali, così come sintetizzato nella figura 1.1., intervenendo nel governo e gestione del diritto allo studio attraverso:

- l'erogazione della quasi totalità dei servizi. Nel paragrafo 1.3 illustreremo natura e quantità di servizi erogati in Regione Lombardia dalle amministrazioni comunali;
- l'erogazione di contributi provenienti dal proprio bilancio;
- la distribuzione di altri contributi per conto delle amministrazioni statali e regionali.

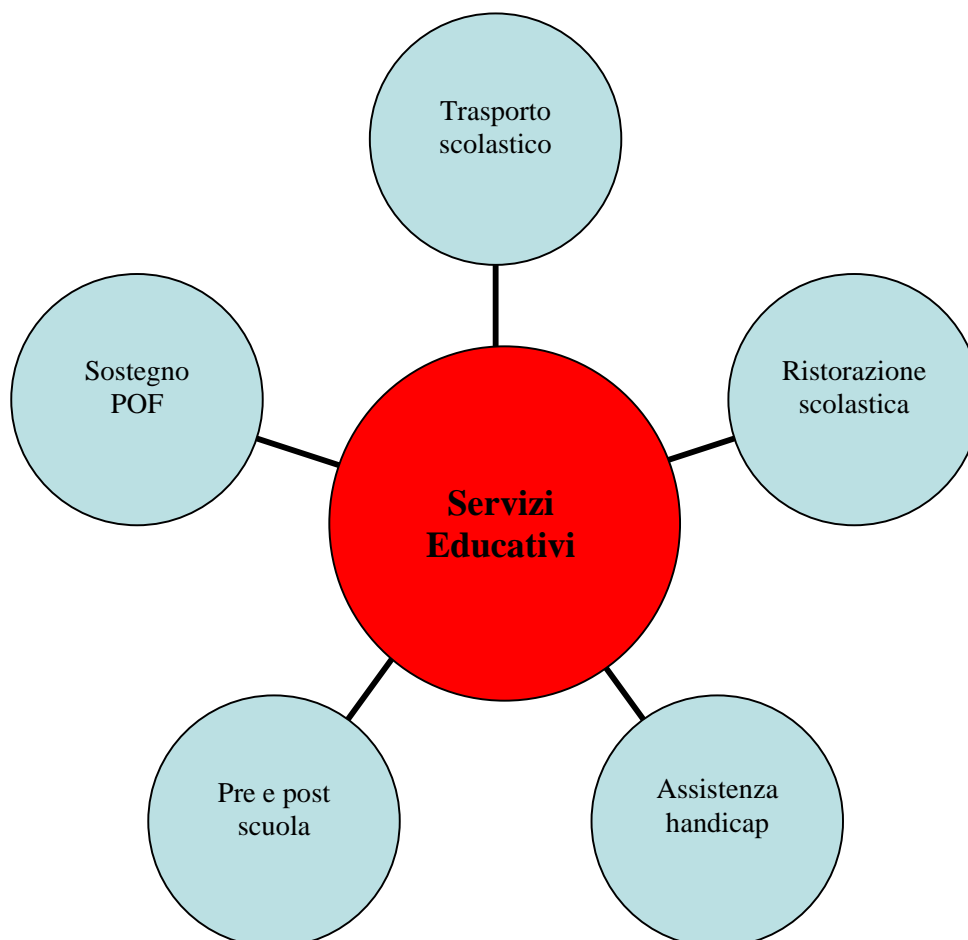
Figura 1.1. – Quadro di insieme, attori e flussi di attività per il diritto allo studio



1.3. I servizi per il diritto allo studio nei Comuni lombardi: i risultati di una ricerca empirica

I servizi per il diritto allo studio, offerti dai comuni, determinano prestazioni complementari e subordinate a quelle di educazione. I servizi educativi costituiscono un'unità funzionale con quelli per il diritto allo studio, costituendo nel loro complesso i servizi scolastici (fig. 1.2).

Figura 1.2 – Natura complementare ma “costitutiva” dei servizi comunali per il diritto allo studio



La raccolta in classi dei servizi erogati dai comuni può essere utile per la revisione

delle strategie e l'elaborazione delle informazioni contenute nella ricerca empirica.

Nel paragrafo sono presentati i risultati di una ricerca empirica dalla quale emergono le frequenze di svolgimento, da parte dei Comuni lombardi, dei servizi di sostegno al diritto allo studio, le modalità di gestione, le aree di potenziamento e la rilevazione di aree di bisogno emergenti.

In sintesi il panorama dei servizi relativi a diritto allo studio si presenta abbastanza diversificato. È possibile distinguere quattro tipologie di servizi erogati dai Comuni della Lombardia. Una prima famiglia è rappresentata dai servizi “**tradizionali**”, si tratta dei servizi tipici del diritto allo studio che trovano il loro riferimento normativo nella L.R. 31/80. Una seconda famiglia di servizi si riferisce ai servizi “**aggiuntivi**”, ovvero a quei servizi che i Comuni erogano per rispondere ad esigenze precipe del loro contesto territoriale. Vi sono poi altre due tipologie di servizi che fanno riferimento, non a servizi effettivamente erogati, ma a particolari aree di intervento che necessitano o di un potenziamento, qualora fosse già attivo un servizio corrispondente, oppure dell'istituzione di un servizio mancante. Definiamo “**aree di potenziamento**” le prime, ed “**aree emergenti**” le seconde.

Per i servizi “**tradizionali**” si è adoperata la divisione tra servizi per la *scuola per l'infanzia* e servizi per le *scuola primaria e secondaria di primo grado*. A livello generale la rilevazione empirica evidenzia che i servizi tradizionali maggiormente presenti nei comuni lombardi sono quelli di supporto diretto al funzionamento del sistema scolastico, ovvero “Ristorazione” “Trasporto”, “Assistenza handicap” e “Fornitura di libri di testo per scuola primaria”. Leggermente inferiore, anche se significativa (60% circa) è la presenza, sul territorio lombardo, del “Sostegno al POF”. Minore frequenza presentano gli altri servizi appartenenti a questa tipologia. Il “pre-post scuola” si attesta su percentuali di presenza che oscillano tra il 25% ed il 40% secondo l'ordine scolastico. E' stata rilevata, inoltre, una tendenza ad una relazione direttamente proporzionale tra numero di servizi e dimensione del Comune, gli Enti più grandi erogano il maggior numero di servizi. La tabella 1.3 descrive sinteticamente le caratteristiche dei servizi “tradizionali” più diffusi.

Tabella 1.3 – Interventi principali dei Comuni della Lombardia per il diritto allo studio

Denominazione del servizio	Descrizione del servizio	Ordine scuola
Ristorazione scolastica	Servizi relativi alle mense scolastiche atte a favorire il tempo pieno, la frequenza in obbligo oltre che stimolare attraverso l'utilizzo di cibi ad alto livello qualitativo e dietetico, una corretta educazione alimentare.	Infanzia, primaria e secondaria di 1° grado
Servizio pre-scuola e post-scuola	Il servizio è riservato esclusivamente agli alunni i cui genitori, per motivi di lavoro, non possono prestare assistenza ai figli un'ora prima e un'ora dopo l'orario scolastico.	Infanzia, primaria e secondaria di 1° grado
Interventi didattici di sostegno al piano di offerta formativa (POF)	Assegnazione di contributi alle scuole finalizzati al sostegno alla programmazione educativa e didattica al fine della realizzazione della qualità dell'istruzione.	Infanzia, primaria e secondaria di 1° grado
Servizio di assistenza handicap per l'integrazione scolastica	Diretto ad alunni in situazione di handicap certificato, frequentanti scuole statali e private di ogni ordine e grado. Il servizio prevede contributi destinati all'assistenza e all'integrazione dei portatori di handicap, in modo da rispondere alle necessità e ai bisogni posti dall'inserimento ed integrazione nell'ambiente scolastico dei soggetti in situazione di handicap, quali le esigenze di assistenza e accompagnamento durante le attività scolastiche e l'acquisto di materiale specifico per la didattica speciale.	Infanzia, primaria e secondaria di 1° grado
Servizi per l'orientamento	Assicurare azioni ed interventi volti a favorire un percorso di orientamento per la prosecuzione degli studi dopo la secondaria di primo grado. Fornire adeguata informazione sulle opportunità di istruzione e formazione professionale nonché un supporto ai ragazzi e alle loro famiglie per una scelta il più vicino possibile alle proprie aspirazioni e al proprio progetto di vita, tenuto conto delle personali attitudini	Primaria e secondaria di 1° grado
Trasporto alunni	Il servizio trasporto alunni (da casa a scuola e viceversa) viene effettuato attraverso percorsi scolastici a fermata fissa scelta dalla famiglia all'atto dell'iscrizione.	Primaria e secondaria di 1° grado
Libri di testo	Fornitura gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari statali, paritarie e private.	Primaria

Fonte: nostra elaborazione

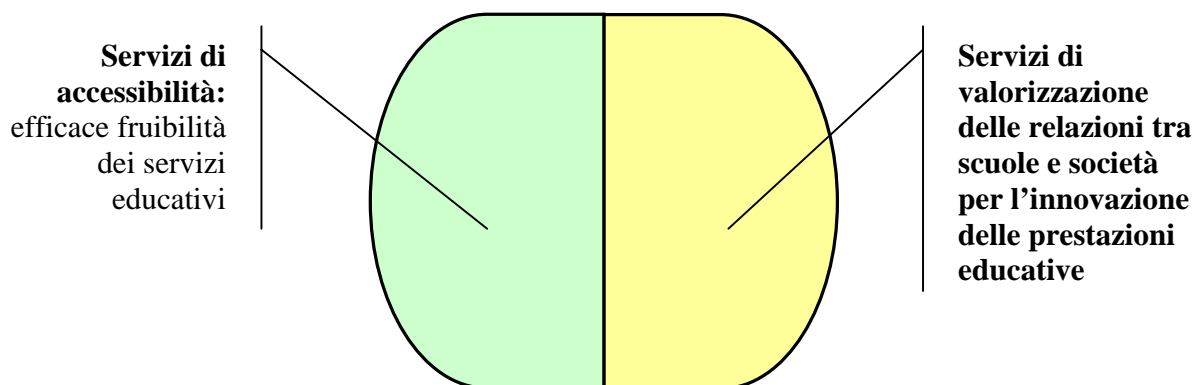
I servizi “**aggiuntivi**” si preletano ad una duplice interpretazione. Da un lato rappresentano parte dei bisogni del territorio, dall’altra evidenziano una caratteristica importante degli enti locali, ovvero una certa flessibilità intesa come la capacità di adeguare i servizi alle necessità mutevoli del proprio contesto. Storicamente la scuola rappresenta un’istituzione nella quale si manifestano sensibilmente i mutamenti delle sociali. Nell’erogazione dei servizi atti a sostenere la frequenza scolastica i Comuni lombardi hanno dimostrato di saper utilizzare le istituzioni scolastiche come un termometro ben graduato per misurare diversi aspetti di queste dinamiche. Un esempio significativo riguarda i servizi rientranti nella voce “Integrazione stranieri”. Si tratta di servizi che prevedono progetti specifici atti a migliorare l’integrazione di alunni stranieri (mediatori culturali, corsi di italiano per genitori ed alunni stranieri, supporto linguistico, ecc...). Un comune su tre (34%) eroga questo tipo di servizi. Inserendo la variabile territoriale si nota come questi servizi siano maggiormente frequenti nelle zone ad alto tasso di attrattività migratoria. Altri servizi aggiuntivi frequenti (32%) riguardano i contributi alle famiglie che riuniscono tutti i contributi, finanziati con fondi comunali e che tendono ad abbattere i costi delle famiglie. Interessante è la diffusione (29%) di sportelli di sostegno psicopedagogico rivolti sia ai genitori che agli alunni.

Per quanto concerne i le “**aree di potenziamento**” ovvero i servizi che tra quelli “tradizionali” dovrebbero essere, secondo i Comuni, oggetto di un potenziamento, si rileva un dato interessante. Meno della metà di essi (45%) ritiene opportuno potenziare dei servizi esistenti. Vi è una leggera relazione con la dimensione dei Comuni, ovvero tendenzialmente sono i Comuni di maggiori dimensioni a segnalare opportuno un potenziamento dei servizi tradizionali, e precisamente quelli relativi alla “Ristorazione scolastica” al “Trasporto alunni” ed al “Sostegno handicap”. Infine “**aree di bisogno emergenti**”. Con questo termine si identificano le aree di bisogno pressanti, ovvero quelle aree di intervento non coperte dai servizi tradizionali e segnalate dai Comuni come prioritarie di intervento. In parte un’anticipazione si è avuta osservando i servizi aggiuntivi, infatti, l’area stranieri è stata segnalata da tutti i Comuni come un bisogno impellente, un bisogno che non riesce ad essere soddisfatto solo con i servizi aggiuntivi. Altre aree di bisogno rilevate, anche se con frequenza molto inferiori, riguardano i servizi collegati al “tempo scuola” ovvero tutti gli aspetti relativi alla gestione dei tempi di entrata uscita e permanenza a scuola da parte degli alunni.

Si osserva che per meglio comprendere le elaborazioni, i servizi comunali sono classificabili in due classi in base alla loro funzione. La prima riguarda i servizi dedicati, come recita la prima parte dell’art. 2 della L.R. 31/80, “[...] *a facilitare la frequenza delle scuole materne e dell’obbligo; a consentire l’inserimento nelle strutture scolastiche e la socializzazione dei minori disadattati o in difficoltà di sviluppo o di apprendimento [...]*”. Si tratta di servizi “di accessibilità”, che consentono, cioè, l’efficace fruibilità dei servizi educativi. Una seconda classe di servizi, che definiamo “di qualificazione”, consente di “[...] *favorire le innovazioni*

educative e didattiche che consentano una ininterrotta esperienza educativa in stretto collegamento tra i vari ordini di scuola, strutture parascolastiche e società [...]”.

Figura 1.3 – Classi dei servizi per il diritto allo studio



In generale, infine, vi è un buon utilizzo (60% dei comuni indagati) di strumenti di collaborazione (convenzioni o accordi) con le istituzioni scolastiche per la gestione o la programmazione dei servizi per il diritto allo studio. Tra Comuni e altre istituzioni, quali ed esempio Province, Asl, PdZ, queste collaborazioni, invece, non risultano essere così frequenti, solo il 20% del campione.

1.3.1. Rilevazione dei dati

I dati sono stati raccolti tramite un questionario di rilevazione inviato a tutti i comuni della Lombardia (Cfr Allegato N° 3).

Al questionario di rilevazione hanno risposto 977 comuni su 1546, ovvero il 63% del totale. La popolazione coinvolta è pari a circa il 70% di quella totale, con una media per comune di oltre 7000 abitanti. Le percentuali riportate nelle tabelle si riferiscono ai 977 Comuni rispondenti. Scopo della rilevazione è quello di delinire il quadro generale dei servizi per il diritto allo studio erogati in Lombardia. Non è stato possibile, a causa del mancato ritorno dei questionari da parte del 37% dei Comuni, operare un'indagine censuaria su tutta la popolazione di riferimento come auspicabile data la natura della rilevazione. I dati presentati, quindi, sono da intendersi come frutto di una indagine campionaria con i margini di errore che naturalmente ne conseguono. Tuttavia, il campione indagato risulta, per numero e composizione, estremamente significativo ed attendibile della realtà in oggetto.

1.3.2. I servizi attualmente erogati

1.3.2.1. Scuola per l'infanzia. La tabella 1.4 e la figura 1.4 mostrano i servizi, della scuola per l'infanzia, erogati in Lombardia.

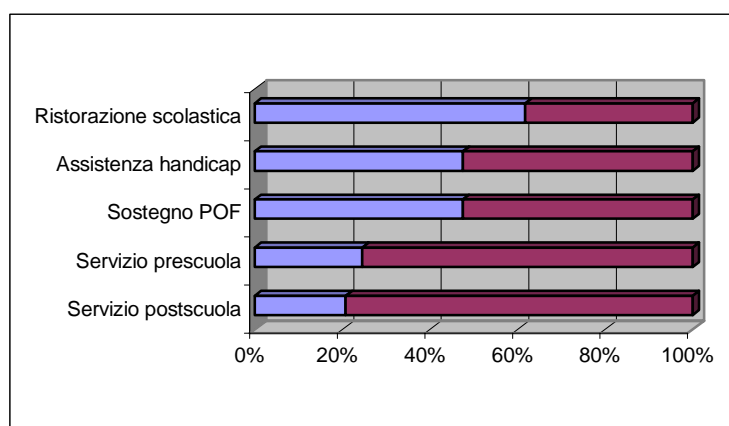
Tabella 1.4 – Servizi per il diritto allo studio nei Comuni lombardi. Presenza del servizio (scuola per l'infanzia)

	Percentuale
Ristorazione scolastica	61,8%
Servizio prescuola	24,6%
Servizio postscuola	20,8%
Sostegno POF	47,5%
Assistenza handicap	47,6%

Fonte: nostra elaborazione. Totale rispondenti: 977 Comuni su 1.546

L'80% circa dei Comuni rispondenti vedono la presenza, sul proprio territorio, di almeno una scuola per l'infanzia. Il rapporto tra scuole comunali e totale delle scuole presenti è di circa uno a quattro, ovvero su un totale di circa 2200 scuole per l'infanzia 500 sono comunali.¹

Figura 1.4 - Servizi per il diritto allo studio nei Comuni lombardi. Presenza del servizio (scuola per l'infanzia)



Fonte: nostra elaborazione

¹ Il dato rappresenta una stima, in quanto è stata riscontrata una certa imprecisione nelle risposte fornite dai comuni su questo punto.

Il 62% dei comuni eroga il servizio di ristorazione scolastica per l'infanzia. Circa la metà dei comuni intervengono in attività inerenti all'assistenza disabili e al sostegno del Piano dell'Offerta Formativa. Da notare come circa una scuola su quattro eroghi i servizi di pre e post-scuola.

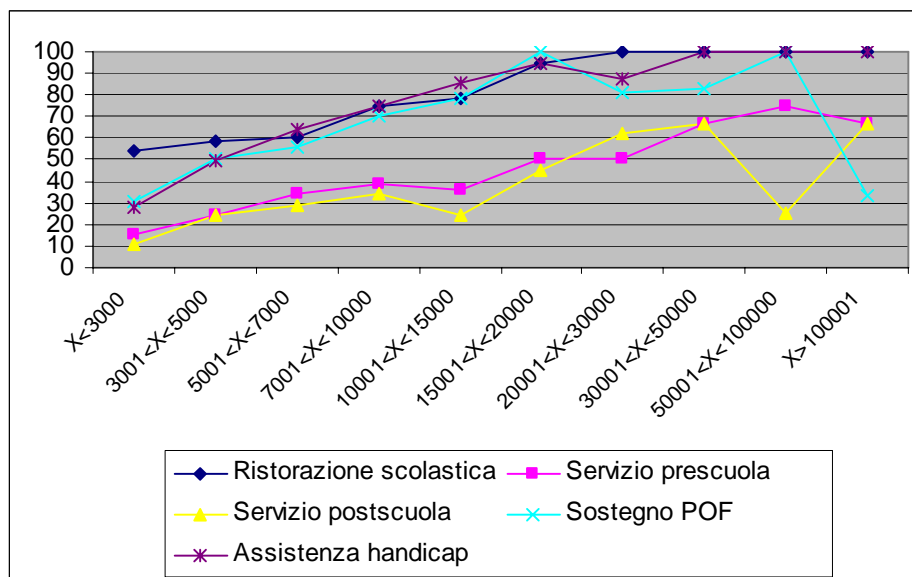
La tabella 1.5 e la figura 1.5 seguenti evidenziano la percentuale di presenza dei diversi servizi secondo la dimensione dei comuni.

Tabella 1.5 - Servizi per il diritto allo studio nei Comuni lombardi. Presenza dei servizi secondo la dimensione dei comuni (scuola per l'infanzia)

	X<3000	3001<X<5000	5001<X<7000	7001<X<10000	10001<X<15000	15001<X<20000	20001<X<30000	30001<X<50000	50001<X<100000	X>100001
Ristorazione scolastica	54,1	58,7	60,5	74,7	78,0	95,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Servizio prescuola	15,2	24,0	34,6	38,7	36,0	50,0	50,0	66,7	75,0	66,7
Servizio postscuola	11,2	24,0	28,4	34,7	24,0	45,0	62,5	66,7	25,0	66,7
Sostegno POF	30,4	50,9	55,6	70,7	78,0	100,0	81,3	83,3	100,0	33,3
Assistenza handicap	27,9	49,1	64,2	74,7	86,0	95,0	87,5	100,0	100,0	100,0

Fonte: nostra elaborazione. Totale rispondenti: 977 Comuni su 1.546

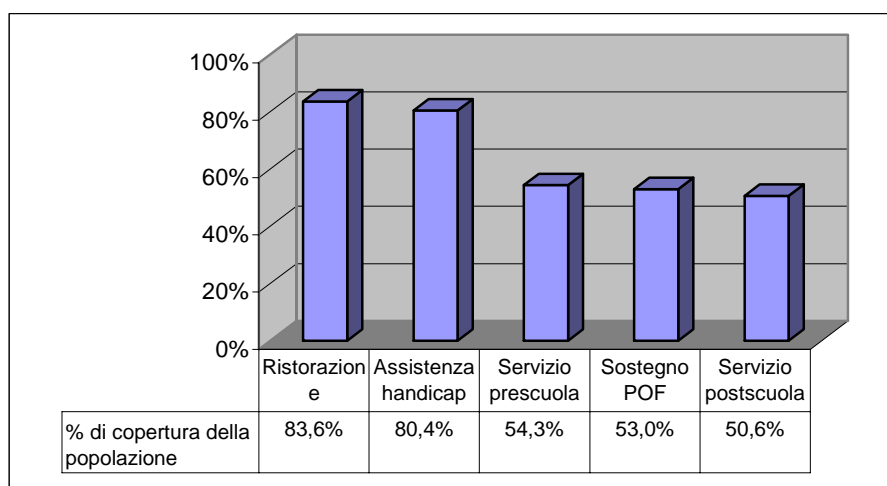
Figura 1.5 - Servizi per il diritto allo studio nei Comuni lombardi. Presenza dei servizi secondo la dimensione dei comuni (scuola per l'infanzia)



Fonte: nostra elaborazione

Esiste una significativa relazione tra la grandezza dei comuni ed il numero di servizi erogati. In proporzione, infatti, il numero dei servizi dipende dalla dimensione del comune. I picchi negativi che si notano in corrispondenza dei comuni al di sopra dei 100.000 abitanti e relativi ai servizi di sostegno POF e servizio prescuola, non costituiscono eccezione. In Lombardia i comuni al di sopra di questa dimensione sono solo quattro, di cui tre hanno risposto al questionario. Di conseguenza è sufficiente che un solo ente non eroghi un servizio per far sì che la percentuale di presenza di quest'ultimo scenda del 33%.

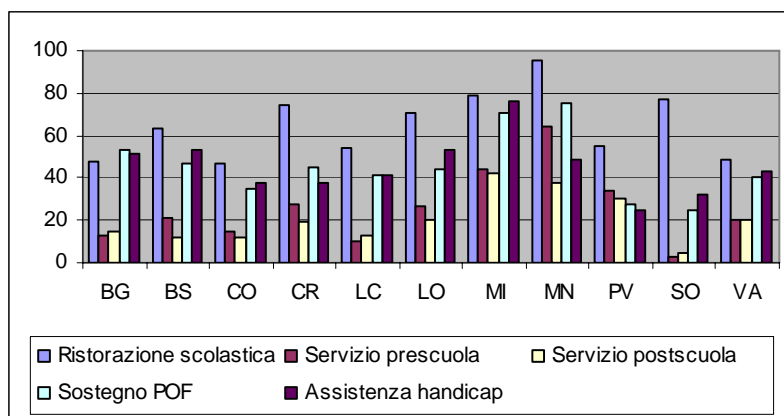
Figura 1.6 - Servizi per il diritto allo studio nei Comuni lombardi. Percentuale di copertura della popolazione per servizio (scuola per l'infanzia)



Fonte: nostra elaborazione

Con l'84% il servizio di ristorazione scolastica risulta essere quello che copre in maggior parte la popolazione lombarda. Notevole è la forbice tra il servizio di assistenza handicap e i tre servizi che chiudono la serie. Solo il 50,6% della popolazione è coperto dal servizio post-scuola. A determinare una simile situazione è il fatto che, come si vede dalla figura 1.7, in alcune province molti comuni non erogano questi servizi.

Figura 1.7 - Servizi per il diritto allo studio nei Comuni lombardi. Presenza servizi per provincia (scuola per l'infanzia)



Fonte: nostra elaborazione

La province di Mantova e di Milano sono quelle che presentano il maggior livello di copertura dei diversi servizi relativi alla scuola per l'infanzia, mentre molto basse sono le percentuali dei servizi pre e post scuola dei comuni della provincia di Sondrio.

1.3.2.2. *Scuola primaria e secondaria di 1° grado.* La tabella 1.6 e la figura 1.8 indicano la frequenza e la percentuale dei servizi per la scuola primaria e secondaria di primo grado erogati dai comuni.

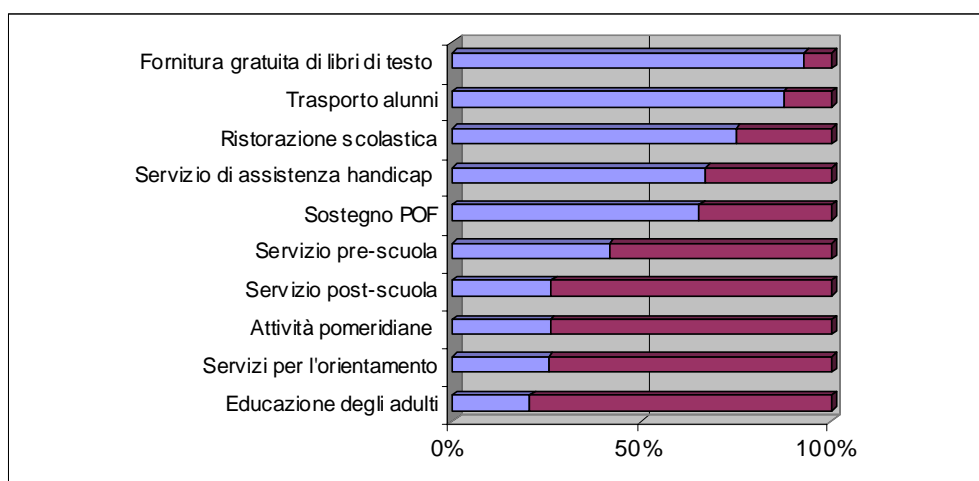
Tabella 1.6 - Servizi per il diritto allo studio nei Comuni lombardi. Presenza del servizio (scuola primaria secondaria di 1 grado)

Servizio	Percentuale
Ristorazione scolastica	74,6%
Servizio pre-scuola	41,2%
Servizio post-scuola	26,3%
Sostegno POF	65,2%
Servizio di assistenza handicap	66,8%

Attività pomeridiane	25,9%
Educazione degli adulti	20,4%
Servizi per l'orientamento	25,3%
Trasporto alunni	87,4%
Fornitura gratuita di libri di testo per la scuola primaria	92,7%

Fonte: nostra elaborazione. Totale rispondenti: 977 Comuni su 1.547

Figura 1.8 - Servizi per il diritto allo studio nei Comuni lombardi. Presenza del servizio (scuola primaria secondaria di 1° grado)



Fonte: nostra elaborazione

Per quanto concerne la scuola primaria, il servizio di fornitura gratuita di libri di testo è quello che maggiormente diffuso tra i comuni (93%). Molto presenti anche trasporto alunni, ristorazione scolastica, assistenza handicap e sostegno al POF. Da notare come solo in una scuola su quattro vi sia il servizio post scuola. Il dato non sorprende, poiché come si vedrà in seguito l'area dei servizi relativi al tempo scuola è segnalata dai comuni come una area di bisogno emergente.

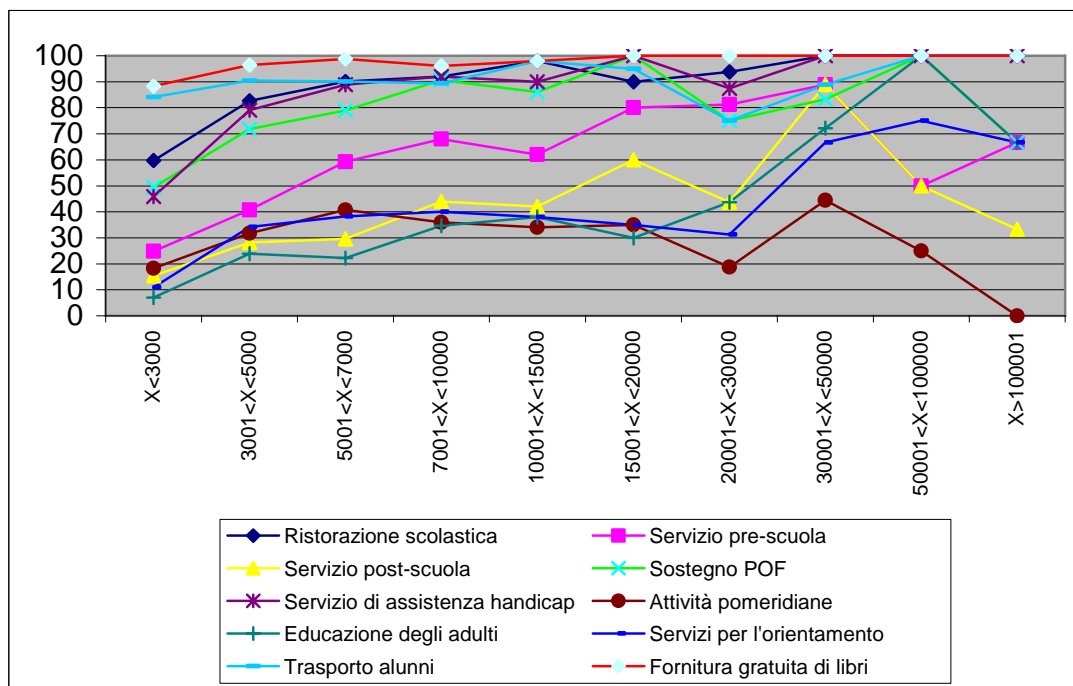
Tabella 1.7 - Servizi per il diritto allo studio nei Comuni lombardi.
Ripartizione percentuale dei servizi per fascia di popolazione

	X<3000	3001<X<5000	5001<X<7000	7001<X<10000	10001<X<15000	15001<X<20000	20001<X<30000	30001<X<50000	50001<X<100000	X>100001
Ristorazione scolastica	59,7	82,6	90,1	92,0	98,0	90,0	93,8	100,0	100,0	100,0
Servizio pre-scuola	24,8	40,7	59,3	68,0	62,0	80,0	81,3	88,9	50,0	66,7
Servizio post-scuola	15,5	28,1	29,6	44,0	42,0	60,0	43,8	88,9	50,0	33,3
Sostegno POF	49,4	71,9	79,0	90,7	86,0	100,0	75,0	83,3	100,0	66,7
Servizio di assistenza handicap	45,9	79,0	88,9	92,0	90,0	100,0	87,5	100,0	100,0	100,0
Attività pomeridiane	18,3	31,7	40,7	36,0	34,0	35,0	18,8	44,4	25,0	0,0
Educazione degli adulti	7,0	24,0	22,2	34,7	38,0	30,0	43,8	72,2	100,0	66,7
Servizi per l'orientamento	11,0	34,1	38,3	40,0	38,0	35,0	31,3	66,7	75,0	66,7
Trasporto alunni	84,1	90,4	90,1	89,3	98,0	95,0	75,0	88,9	100,0	100,0
Fornitura gratuita di libri di testo per la scuola primaria	88,3	96,4	98,8	96,0	98,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: nostra elaborazione. Totale rispondenti: 977 Comuni su 1.546

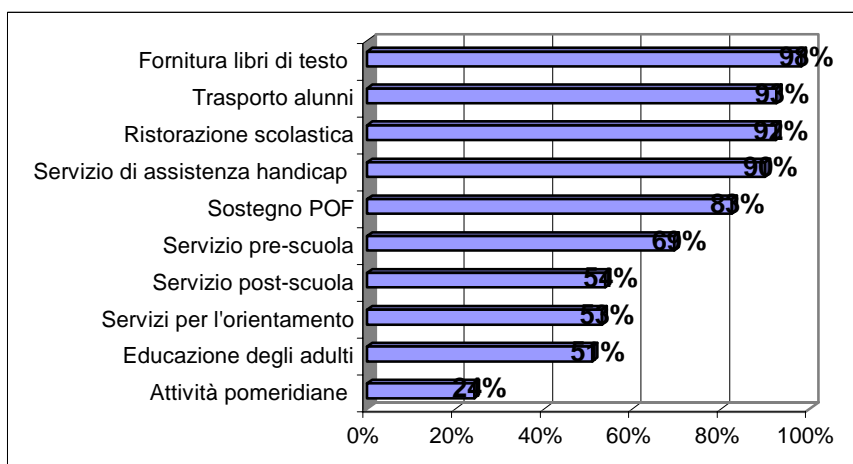
Anche i servizi relativi alla scuola primaria e secondaria di primo grado seguono un andamento tendenzialmente proporzionale alla dimensione dei comuni. Le uniche eccezioni a questa tendenza si riscontrano nei servizi relativi alle attività pomeridiane, e al pre e post scuola e all'educazione degli adulti. Anche per i servizi inerenti alle scuole primarie e secondarie di primo grado vale il discorso fatto in precedenza per la scuola per l'infanzia. Le percentuali sono calcolate sul totale dei comuni inseriti in ogni fascia, quindi dato l'esiguo numero di grandi comuni le eventuali defezioni spostano di molto le frequenze di presenza. Leggendo il grafico, comunque si ricava che i servizi di fornitura di libri, ristorazione, trasporto alunni, assistenza handicap, sostegno POF sono erogati da tutti i grandi comuni. Così non è per altri servizi, come il pre e post scuola, l'orientamento, l'educazione degli adulti e attività pomeridiane, che sembrerebbero non far parte dell'offerta di servizi di nessun comune con popolazione al di sopra dei 100.000 abitanti.

Figura 1.9 - Servizi per il diritto allo studio nei Comuni lombardi. Ripartizione percentuale dei servizi per fascia di popolazione



Fonte: nostra elaborazione

Figura 1.10 - Servizi per il diritto allo studio nei Comuni lombardi. Percentuale di copertura della popolazione per servizio (scuola primaria e secondaria di 1° grado)

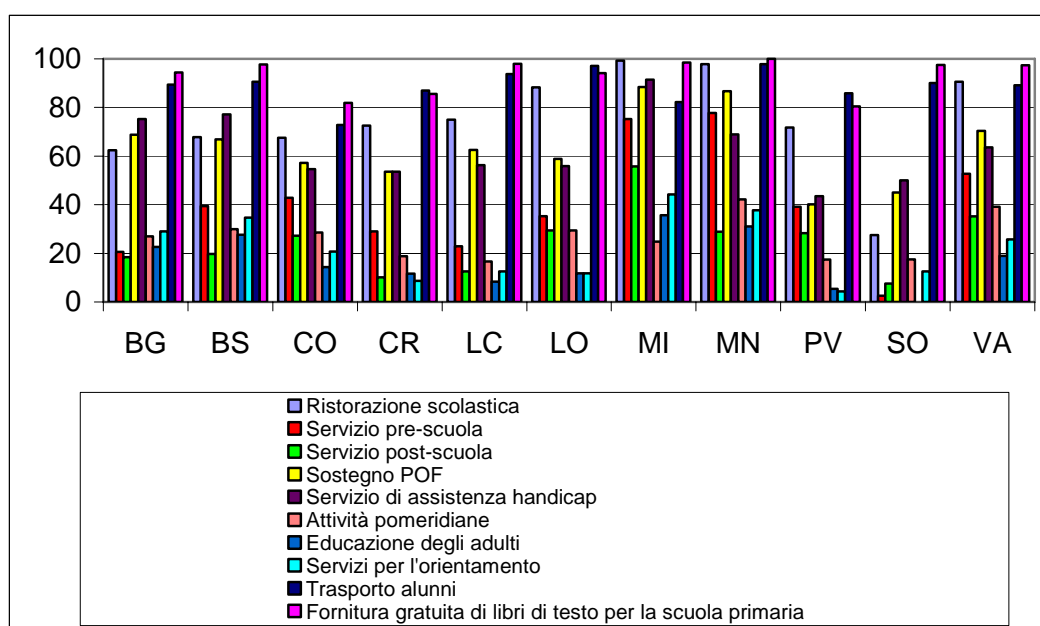


Fonte: nostra elaborazione

Il grado di copertura dei servizi rispetto alla popolazione è evidenziato nella figura 1.9. La fornitura dei libri di testo per la scuola primaria, il trasporto alunni, la refezione scolastica e l'assistenza handicap, coprono per più del 90% la popolazione lombarda. Come per la scuola per l'infanzia anche il post-scuola si attesta intorno al 50% di copertura. Meno frequenti risultano essere le attività pomeridiane con solo il 24% di copertura. Osservando la figura 1.10, che mostra la ripartizione dei servizi erogati dai comuni per provincia, si nota che i servizi con maggiore copertura sono mediamente equidistribuiti tra tutte le province lombarde.

La provincia di Mantova e di Milano, con una media rispettivamente di 3,2 e 3,1 servizi per comune, sono quelle che presentano il maggior livello di copertura. Fanalini di coda risultano essere la provincia di Sondrio e di Como con una media di servizi di 1,4 per comune.

Figura 1.11 - Servizi per il diritto allo studio nei Comuni lombardi. Ripartizione percentuale dei servizi per provincia



Fonte: nostra elaborazione

1.3.3. Proposte di nuovi servizi

La tabella 1.8 mostra i servizi aggiuntivi, raggruppati per aree omogenee, che i comuni erogano in tema di diritti allo studio. I servizi si riferiscono alla scuola dell'obbligo in genere (infanzia, primaria e secondaria di primo grado). In totale il 32% dei comuni, 318 sui 977 del campione, ha indicato almeno un servizio aggiuntivo rispetto al quelli considerati come "standard" del diritto allo studio. E' importante analizzare le attività erogate da comuni per operare una prima lettura dei bisogni emergenti nei territori. Forte è la presenza di attività a favore dell'integrazione degli alunni stranieri. Sotto questa voce sono state inserite le attività che favoriscono questo processo (mediatori culturali, facilitatori linguistici, insegnamento della lingua italiana, ecc...). Un'altra area molto presente riguarda le attività che, direttamente o indirettamente, erogano contributi alle famiglie.

Diversi sono i servizi che rientrano in quest'area: contributi per l'integrazione economica delle rette (sgravi), delle quote mense e dei trasporti, borse di studio comunali, ecc... . Quest'area risulta maggiormente rappresentata se si considera il fatto che circa il 10% dei comuni mette a bilancio contributi per l'acquisto di libri di testo. Anche l'area psicopedagogia risulta essere erogata in modo abbastanza cospicuo. Nello specifico si è notato una certa propensione all'erogazione di servizi di sostegno dei genitori tramite sportelli di ascolto per genitori o progetti specifici.

Tabella 1.8 - Servizi per il diritto allo studio nei Comuni lombardi. Servizi aggiuntivi (raggruppamento per aree omogenee)

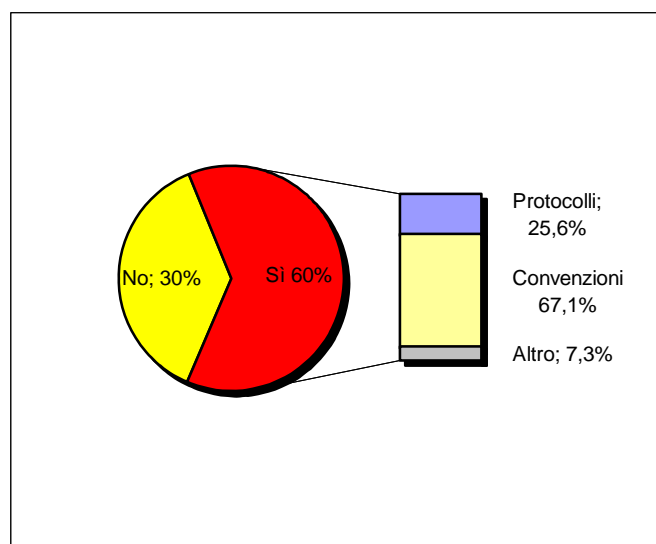
Servizi	Frequenza
Integrazione stranieri	34,0%
Contributi famiglie	32,4%
Sportello psicopedagogico	29,2%
Attivazione o potenziamento trasporto infanzia	22,3%
Laboratori e attività varie	17,6%
Attività culturali	17,3%
Attività sportive	9,7%
Libri di testo	9,7%
Acquisto materiali/strutture	7,9%
Assistenza disagio	6,6%
Sportello famiglie	5,3%
Servizi di vigilanza	3,1%
Assistenza mensa	2,8%
Uscite e visite didattiche	2,5%

Fonte: nostra elaborazione

1.3.4. Collaborazioni tra Amministrazione comunale e Istituzioni scolastiche

La figura 1.12 evidenzia i rapporti, formalmente regolati, tra l'amministrazione comunale e tutte, o parte, delle istituzioni scolastiche destinatarie di interventi per il diritto allo studio. In totale 592 comuni sui 977 del campione, ovvero il 60%, ha formalizzato uno o più tipologie di rapporti con gli istituti scolastici del territorio, per un totale di 699 accordi. Di questi il 67% dei comuni ha stipulato delle convenzioni, il 25% dei protocolli di intesa, il 7% altre forme. I temi di questi rapporti sono molti diversificati e quindi difficilmente inseribili in aree omogenee. Si nota, comunque, una discreta propensione verso la gestione di progetti di natura psicopedagogia e di integrazione per stranieri.

Figura 1.12 - Servizi per il diritto allo studio nei Comuni lombardi. Tipologia di accordi tra amministrazione e istituti scolastici



Fonte: nostra elaborazione

1.3.5. Accordi interistituzionali

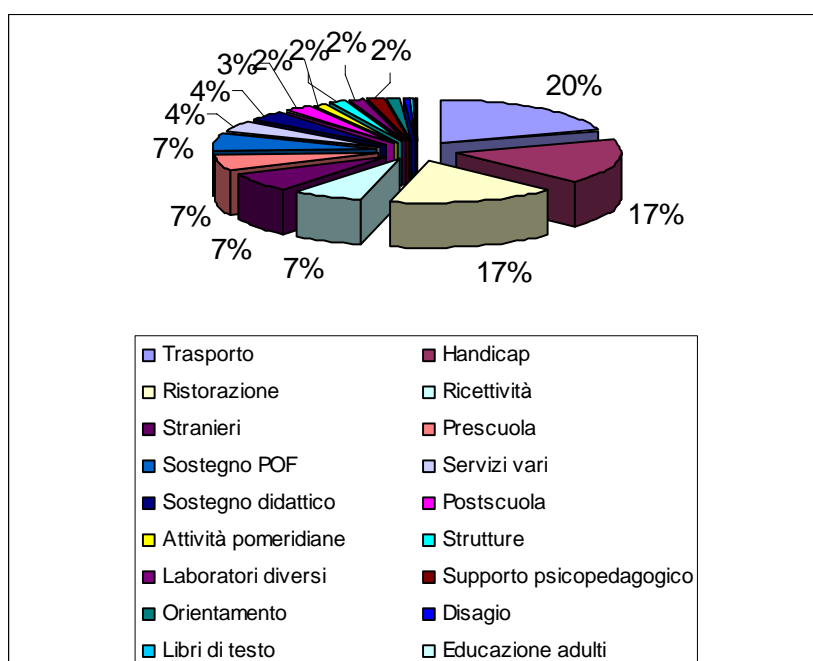
La frequenza di accordi tra amministrazione comunale e altre istituzioni (Provincia, Asl, ecc...) è molto minore rispetto a quelli tra amministrazioni comunali ed istituzioni scolastiche. L'80% dei comuni non prevede accordi di questo tipo. Il restante 20% è diviso più o meno equamente tra accordi programma, protocolli di

intesa, ed altri rapporti. Dalle risposte fornite risulta abbastanza complicato fornire un quadro dettagliato del tema degli accordi. Infatti non tutti hanno specificato tali temi e spesso quando è stato fatto hanno indicato il nome del progetto senza fornire informazioni sulla tipologia di esso. Comunque, per quanto concerne gli accordi di programma, si possono fornire delle stime sulle aree tematiche contenute in essi. Circa il 9% dei comuni hanno instaurato accordi istituzionali, su questi sono stati calcolati le percentuali delle aree tematiche. L'area sostegno handicap (29%), dei progetti finanziati con la legge 285/97 relativa al sostegno ai minori (18%) e all'integrazione degli stranieri (12,3%) rappresentano i settori maggiormente regolati tramite gli accordi di programma. I soggetti coinvolti in questi accordi riguardano principalmente Comune e Asl (20,5%), diversi Comuni (18%), provincia e comuni (12%), provincia e Asl (10%) e tra Comuni e Piani di Zona (8%). I protocolli di intesa sono stipulati da circa il 6% dei comuni, di questi il 28% riguardano il settore del sostegno all'handicap e il 14% l'integrazione degli stranieri.

1.3.6. Aree di potenziamento

Si analizzeranno ora le aree di intervento che, tra quelle erogate, dovrebbero essere, secondo i comuni, oggetto di un potenziamento. La figura 1.13 illustra le aree che prioritariamente necessitano di un potenziamento in termini quantitativi e/o qualitativi. Il 45% dei comuni (445) ha indicato almeno un servizio come prioritario per un potenziamento. Il restante 55% non ha indicato nessun servizio.

Figura 1.13 - Servizi per il diritto allo studio nei Comuni lombardi. Aree di potenziamento



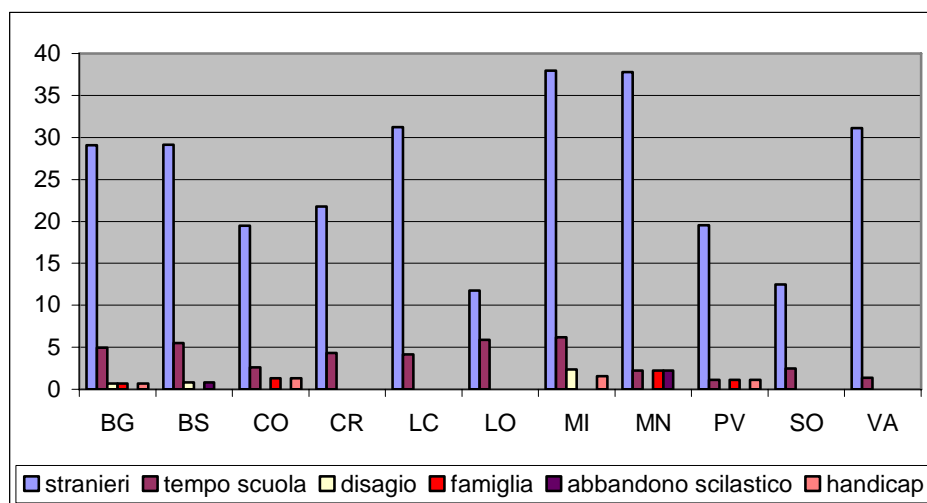
Fonte: nostra elaborazione

Trasporto e Assistenza handicap e Ristorazione scolastica sono i servizi che la maggioranza dei comuni che hanno risposto a questa domanda ha segnalato come prioritaria per un suo potenziamento.

1.3.7. Aree di bisogno emergenti

Questo paragrafo analizza le esigenze emergenti espresse dai comuni, nelle materie del diritto allo studio, che potrebbero dar luogo a nuovi servizi. Anche in questo caso è stato chiesto di esprimere, in ordine di importanza tre aree di bisogno emergenti.

Figura 1.14 - Servizi per il diritto allo studio nei Comuni lombardi. Aree di bisogno emergenti



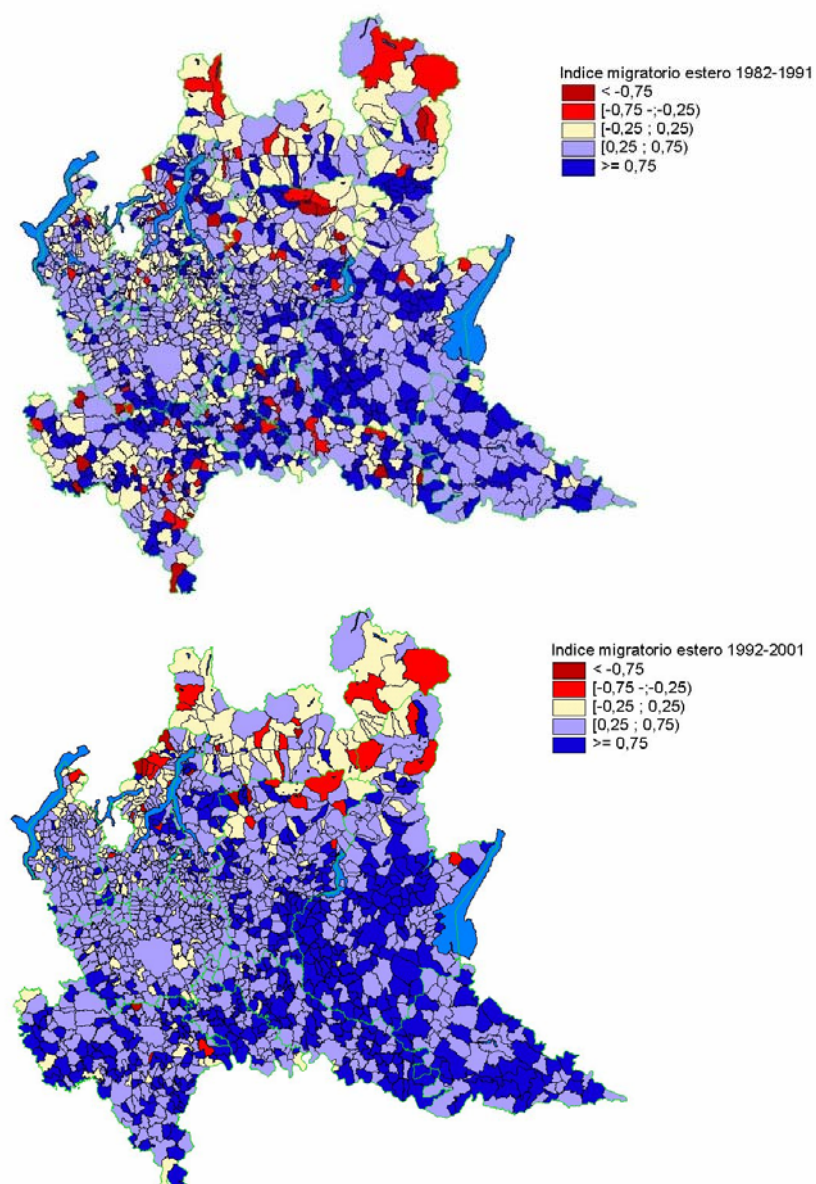
Fonte: nostra elaborazione

La figura 1.14 è molto chiara ed evidenzia come la questione dell'integrazione degli stranieri sia molto sentita. In media circa un comune su tre l'ha definita come area prioritaria di bisogno. Nell'ordine le province di Milano, Mantova, Lecco, Brescia e Bergamo sentono più delle altre province lombarde il bisogno di interventi specifici. Il dato non sorprende, in quanto come dimostrano i cartogrammi esposti di seguito, che presentano nel dettaglio territoriale i valori medi dell'indice migratorio estero nei decenni 1982-1991 e 1992-2001, le province menzionate sono caratterizzate dai più alti tassi di immigrazione estera.²

² L'indice migratorio misura, sulla base dei dati anagrafici e a livello di ogni singolo comune lombardo, la forza di attrazione o di espulsione del comune medesimo connessa ai processi di mobilità territoriale, in questo caso per movimento con l'estero. L'indice è espresso da un valore che varia da un massimo di +1, quando tutta la mobilità è "in ingresso" nel comune (nessuna emigrazione/cancellazione anagrafica), ad un minimo di -1, quando tutta la mobilità è "in uscita" (nessuna immigrazione).

Le altre aree di bisogno emergenti riguardano il tempo scuola, ovvero i servizi riguardanti le attività extra scolastiche pomeridiane, ma anche il pre e il post scuola.

Figura 1.15 – Indice migratorio



1.4. Il governo e la gestione degli interventi per il diritto allo studio

Verranno ora esposti i risultati della rilevazione inerente alle modalità di gestione dei servizi. Il campione utilizzato, gli strumenti di rilevazione e la metodologia di somministrazione sono gli stessi utilizzati per la rilevazione censuaria.

In generale si rileva che i Comuni lombardi gestiscono, in prevalenza, singolarmente i servizi relativi al diritto allo studio. Pochi sono i casi di gestione associata, il 10% circa, principalmente stipulate tra comuni di piccole dimensioni.

Per quanto concerne le modalità di gestione si nota che i Comuni lombardi tendono, nella maggior parte dei casi, ad esternalizzarla ad enti terzi. Le tipologie di queste ultime sono esposte nelle tabelle 1.8 per la *scuola per l'infanzia* e 1.9 per la *scuola primaria e secondaria di primo grado*.

1.4.1. Scuola per l'infanzia

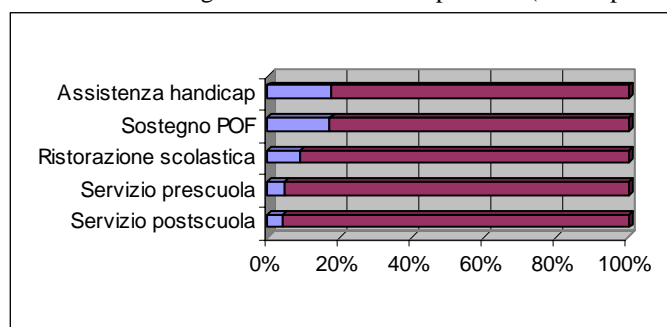
I comuni, nella scuola dell'infanzia non tendono ad erogare i servizi relativi al diritto allo studio anche alle scuole paritarie. In media, solo 10,5% dei servizi, globalmente considerati, vengono erogati anche a questa tipologia di scuole.

Tabella 1.9 - Servizio erogato anche alle scuole paritarie (scuola per l'infanzia)

	Percentuale
Ristorazione scolastica	8,9%
Servizio prescuola	4,5%
Servizio postscuola	4,1%
Sostegno POF	17,4%
Assistenza handicap	17,6%

Fonte: nostra elaborazione. Totale rispondenti: 977 Comuni su 1.546

Figura 1.16 - Servizio erogato anche alle scuole paritarie (scuola per l'infanzia)



Fonte: nostra elaborazione

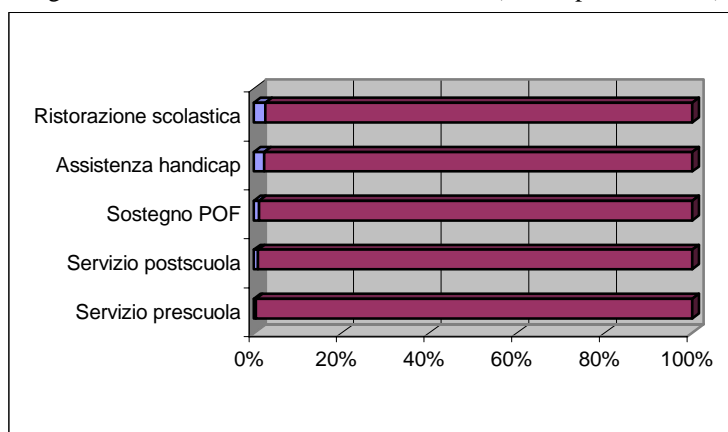
È interessante notare come, per la scuola dell'infanzia, non vi sia una grande propensione alla gestione associata dei servizi.

Tabella 1.10 - Gestione associata del servizio (scuola per l'infanzia)

	Percentuale
Ristorazione scolastica	2,6%
Servizio prescuola	,5%
Servizio postscuola	,9%
Sostegno POF	1,2%
Assistenza handicap	2,3%

Fonte: nostra elaborazione. Totale rispondenti: 977 Comuni su 1.546

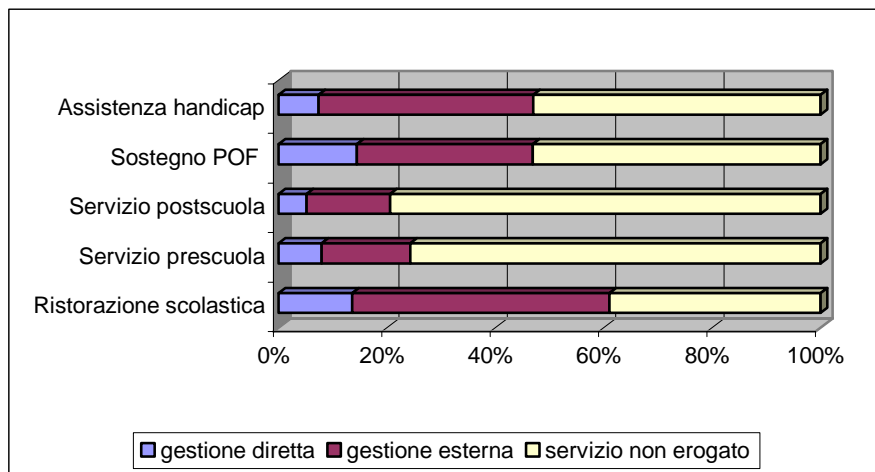
Figura 1.17 - Gestione associata del servizio (scuola per l'infanzia)



Fonte: nostra elaborazione

La figura 1.18 e la tabella 1.11 mostrano la ripartizione delle diverse modalità di gestione dei servizi per il diritto allo studio relativi alla scuola per l'infanzia. Il servizio prescuola è quello che, in proporzione presenta la maggior percentuale di comuni che lo gestiscono direttamente (32%), mentre la ristorazione scolastica è gestita esternamente (imprese private) per la maggioranza dei casi.

Figura 1.18 - Modalità di gestione dei servizi (scuola per l'infanzia)



Fonte: nostra elaborazione

Dalla tabella e dal grafico si evince, nello specifico, la tipologia di gestione dei servizi del diritto allo studio della scuola dell'infanzia.

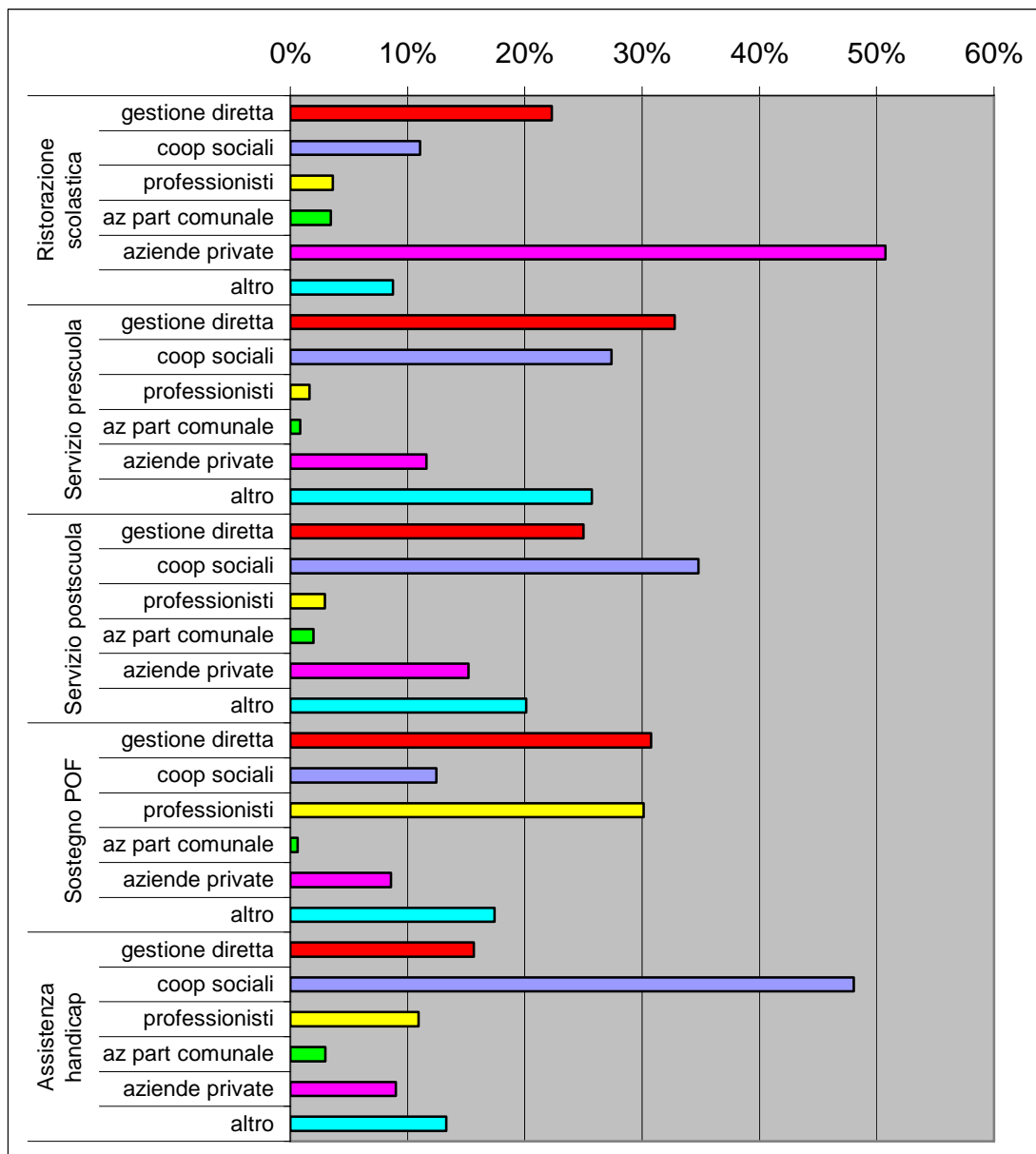
Tabella 1.11 - Modalità di gestione ripartizione tipologica (scuola per l'infanzia)

Servizio	Modalità di gestione	Percentuale Relativa
Ristorazione scolastica	gestione diretta	22,3%
	gestito da coop. sociale	11,1%
	gestito da professionisti	3,6%
	gestito da aziende a partecipazione comunale	3,5%
	gestito da aziende private	50,7%
	altro	8,8%
	gestione diretta	32,8%
Servizio prescuola	gestito da coop. sociale	27,4%
	gestito da professionisti	1,7%
	gestito da aziende a partecipazione comunale	0,8%
	gestito da aziende private	11,6%
	altro	25,7%
	gestione diretta	25,0%
Servizio postscuola	gestito da coop. sociale	34,8%
	gestito da professionisti	2,9%
	gestito da aziende a partecipazione comunale	2,0%
	gestito da aziende private	15,2%
	altro	20,1%
	gestione diretta	30,8%
Sostegno POF	gestito da coop. sociale	12,5%
	gestito da professionisti	30,1%
	gestito da aziende a partecipazione comunale	0,6%
	gestito da aziende private	8,6%
	altro	17,4%
	gestione diretta	15,7%
Assistenza handicap	gestito da coop. sociale	48,1%
	gestito da professionisti	10,9%
	gestito da aziende a partecipazione comunale	3,0%
	gestito da aziende private	9,0%
	altro	13,3%
	gestione diretta	15,7%

Fonte: nostra elaborazione. Totale rispondenti: 977 Comuni su 1.546

Il servizio di ristorazione scolastica è gestito nella maggioranza dei comuni da aziende private, mentre il servizio prescuola e post scuola sono gestiti o direttamente oppure da cooperative sociali. Cooperative sociali che erogano per quasi la metà dei comuni, il servizio di assistenza handicap.

Figura 1.19 - Modalità di gestione ripartizione tipologica (scuola per l'infanzia)



Fonte: nostra elaborazione

1.4.2. Scuola primaria e secondaria di primo grado

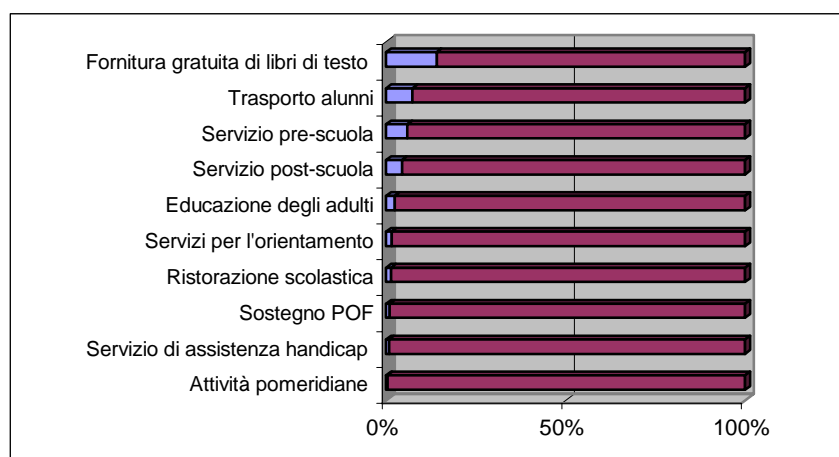
Così come per la scuola d'infanzia non vi è una grande propensione, da parte dei comuni, ad erogare i servizi anche alle scuole paritarie. Eccetto la fornitura di libri di testo per la scuola primaria (14%) non vi sono percentuali significative. In totale la media di servizi erogati anche alle scuole paritarie è di circa il 4%.

Tabella 1.12 - Servizio erogato anche alle scuole paritarie (scuola primaria secondaria di 1° grado)

Servizi	Percentuale
Ristorazione scolastica	2,4%
Servizio pre-scuola	1,5%
Servizio post-scuola	0,4%
Sostegno POF	4,4%
Servizio di assistenza handicap	5,9%
Attività pomeridiane	1,0%
Educazione degli adulti	0,8%
Servizi per l'orientamento	1,4%
Trasporto alunni	7,4%
Fornitura gratuita di libri di testo per la scuola primaria	14,1%

Fonte: nostra elaborazione. Totale rispondenti: 977 Comuni su 1.546

Figura 1.20 - Servizio erogato anche alle scuole paritarie (scuola primaria secondaria di 1° grado)



Fonte: nostra elaborazione

Per quanto concerne la gestione associata dei servizi si riscontra la frequenza modale in relazione al trasporto alunni, che è gestito in maniera congiunta da 77 Comuni su 977 (8% circa).

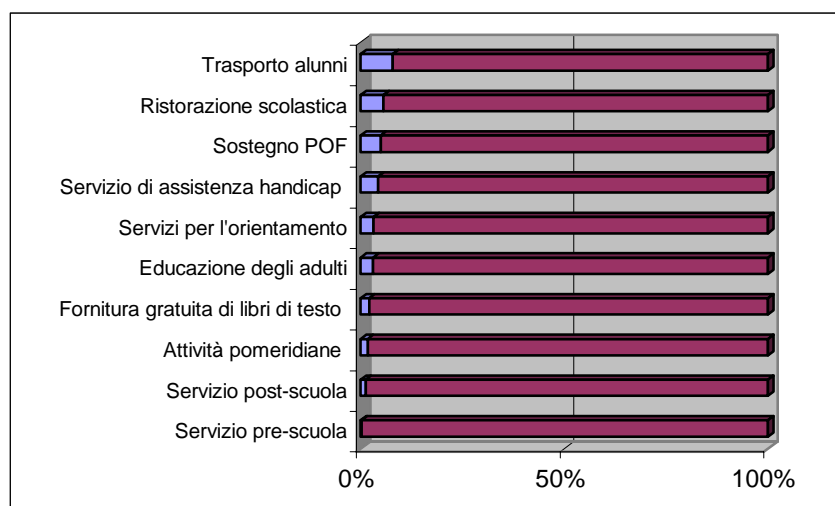
Tabella 1.13 - Gestione associata del servizio (scuola primaria secondaria di 1° grado)

Servizio	Percentuale
Ristorazione scolastica	5,6%
Servizio pre-scuola	,2%
Servizio post-scuola	1,2%
Sostegno POF	4,9%
Servizio di assistenza handicap per l'integrazione scolastica	4,3%
Attività pomeridiane (esclusi i progetti di tempo pieno e prolungato)	1,7%
Educazione degli adulti	3,0%
Servizi per l'orientamento	3,2%
Trasporto alunni	7,9%
Fornitura gratuita di libri di testo per la scuola primaria	2,1%

Fonte: nostra elaborazione. Totale rispondenti: 977 Comuni su 1.546

Il 5,6% dei comuni gestisce in modo associato il servizio di ristorazione scolastica, mentre il 4,9% lo fa per il sostegno al POF.

Figura 1.21 - Gestione associata del servizio (scuola primaria secondaria di 1° grado)

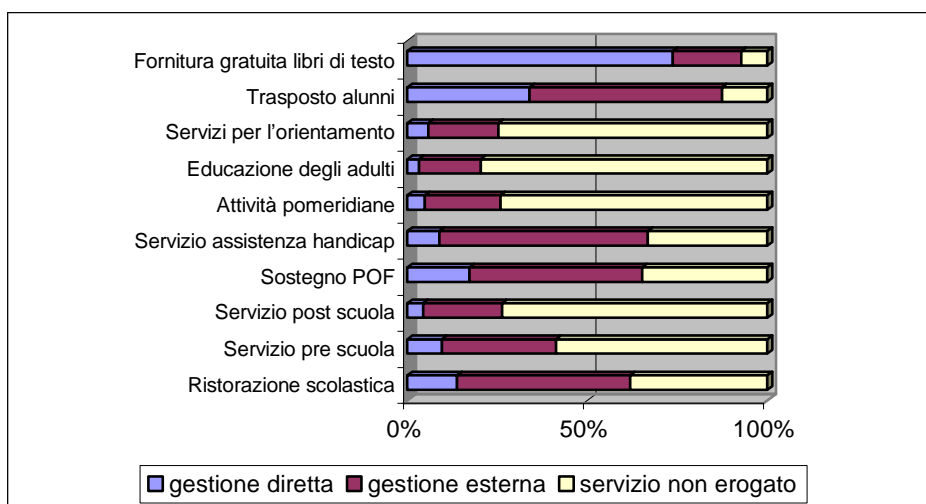


Fonte: nostra elaborazione

Come per la scuola per l'infanzia, anche per la primaria e la secondaria di 1° grado viene proposta, nella tabella, la tipologia di gestione dei diversi servizi. Le modalità ricalcano quelle della scuola per l'infanzia, con la ristorazione ad appannaggio delle aziende private (60%), il pre e post scuola equidistribuito tra la gestione diretta e le cooperative sociali e il sostegno POF erogato principalmente da professionisti. Anche per le primarie e secondarie di primo grado l'assistenza handicap risulta essere erogata maggiormente dalle cooperative sociali.

Il grafico evidenzia le diverse modalità di gestione dei servizi e da una prima idea del fenomeno. Eccetto per la fornitura di libri di testo, ed in parte per il trasporto alunni, i servizi vengono per la maggior parte dei casi gestiti da terzi. Nella tabella vengono riportate, nello specifico, le diverse modalità di gestione

Figura 1.22 - Tipologia di gestione (scuola primaria secondaria di 1° grado)



Fonte: nostra elaborazione

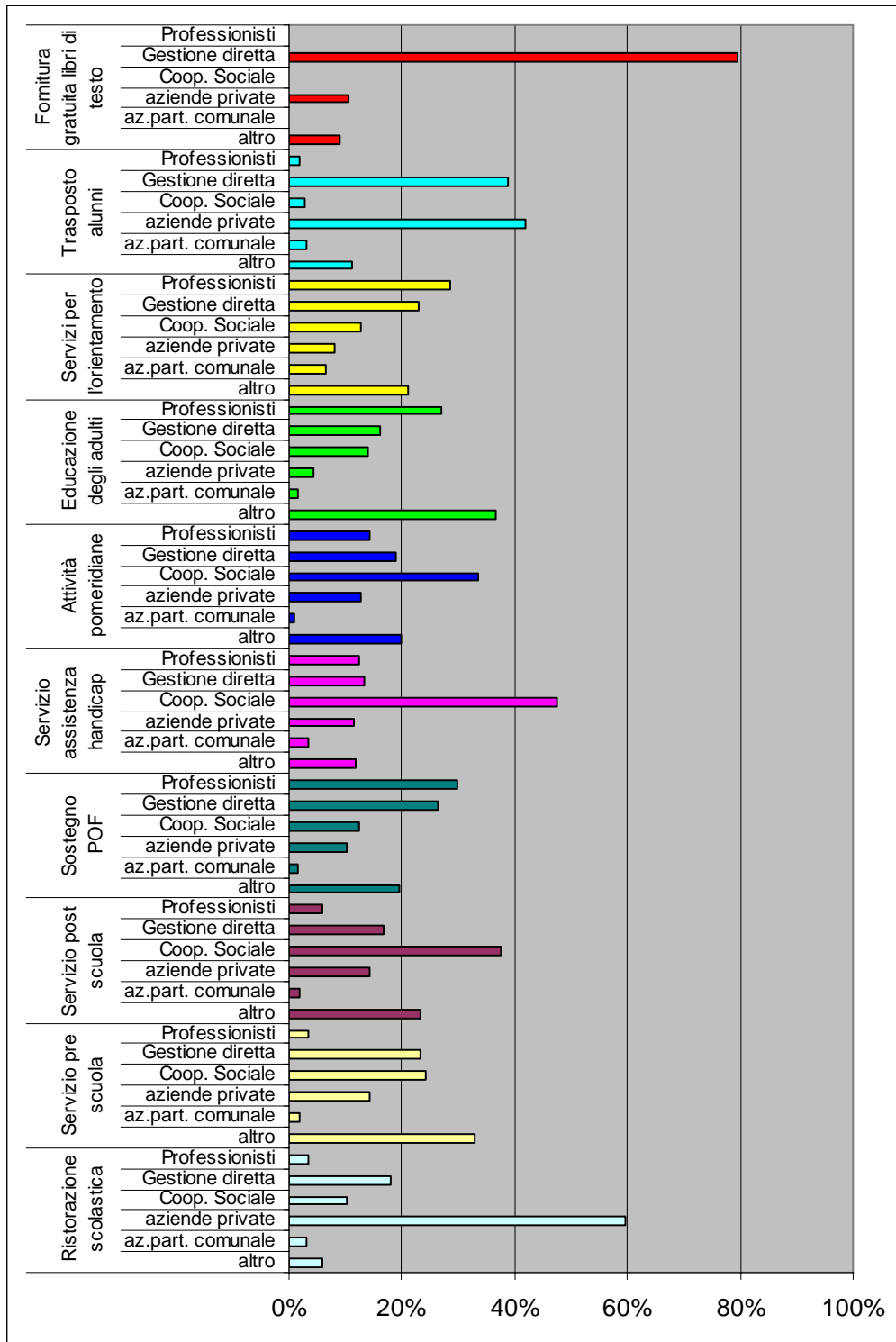
Tabella 1.14- Modalità di gestione (scuola primaria secondaria di 1° grado)

Servizio	Modalità di gestione	Percentuale Relativa
Ristorazione scolastica	Gestione diretta	18,0%
	gestito da coop. sociale	10,2%
	gestito da professionisti	3,4%
	gestito da aziende a partecipazione comunale	3,0%
	gestito da aziende private	59,5%
	altro	5,9%
	Servizio pre scuola	Gestione diretta
gestito da coop. sociale		24,1%
gestito da professionisti		3,5%
gestito da aziende a partecipazione comunale		2,0%
gestito da aziende private		14,4%
altro		32,8%
Servizio post scuola	Gestione diretta	16,7%
	gestito da coop. sociale	37,7%
	gestito da professionisti	5,8%
	gestito da aziende a partecipazione comunale	1,9%
	gestito da aziende private	14,4%
	altro	23,3%
Sostegno POF	Gestione diretta	26,4%
	gestito da coop. sociale	12,4%
	gestito da professionisti	29,8%
	gestito da aziende a partecipazione comunale	1,4%
	gestito da aziende private	10,4%
	altro	19,6%
Servizio assistenza handicap	Gestione diretta	13,3%
	gestito da coop. sociale	47,6%
	gestito da professionisti	12,3%
	gestito da aziende a partecipazione comunale	3,5%
	gestito da aziende private	11,5%
	altro	11,8%
Attività pomeridiane	Gestione diretta	19,0%
	gestito da coop. sociale	33,6%
	gestito da professionisti	14,2%
	gestito da aziende a partecipazione comunale	0,8%
	gestito da aziende private	12,6%
	altro	19,8%
Educazione degli adulti	Gestione diretta	16,1%

	gestito da coop. sociale	14,1%
	gestito da professionisti	27,1%
	gestito da aziende a partecipazione comunale	1,5%
	gestito da aziende private	4,5%
	altro	36,7%
Servizi per l'orientamento	Gestione diretta	23,1%
	gestito da coop. sociale	12,6%
	gestito da professionisti	28,7%
	gestito da aziende a partecipazione comunale	6,5%
	gestito da aziende private	8,1%
	altro	21,1%
Trasposto alunni	Gestione diretta	38,9%
	gestito da coop. sociale	2,9%
	gestito da professionisti	2,0%
	gestito da aziende a partecipazione comunale	3,2%
	gestito da aziende private	41,8%
	altro	11,2%
Fornitura gratuita libri di testo	Gestione diretta	79,6%
	gestito da coop. sociale	0,3%
	gestito da professionisti	0,1%
	gestito da aziende a partecipazione comunale	0,2%
	gestito da aziende private	10,7%
	altro	9,1%

Fonte: nostra elaborazione. Totale rispondenti: 977 Comuni su 1.546

Figura 1.23 – Specifico tipologia di gestione (scuola primaria secondaria di 1° grado)



1.5. Gli interventi per l'integrazione dei minori stranieri nella scuola: un esempio di sussidiarietà per progetti nel settore del diritto allo studio ordinario.

1.5.1. La presenza di alunni stranieri nelle scuole statali italiane: i dati

Uno dei principali fenomeni che caratterizza oggi il nostro sistema scolastico è la presenza in continua crescita degli alunni stranieri. Per rendersi conto di tale realtà è sufficiente seguire l'attualissimo dibattito presente quotidianamente sulla stampa nazionale che ha per oggetto le molteplici problematiche connesse alla multiculturalità nelle classi. Si ricorda, tra le altre, la questione della tutela del sentimento religioso, che ha portato alle dispute sul crocefisso nelle aule ed alle polemiche sulle proposte di costituzione di classi separate per gli scolari mussulmani. Questioni, inoltre, che non riguardano solo il nostro Paese, basti pensare al dibattito relativo al divieto imposto dal legislatore francese all'utilizzo di simboli religiosi a scuola, in particolare del velo sul viso delle studentesse mussulmane.

La forte presenza di stranieri immigrati nelle scuole è dovuta al fatto che negli ultimi anni l'aumento del flusso migratorio ha riguardato in modo particolare i minori di età. Le caratteristiche dell'immigrazione straniera in Italia sono, infatti, mutate: da un'immigrazione di tipo transitorio si sta passando ad un'immigrazione più stazionaria. L'incremento degli stranieri residenti nel nostro Paese non riguarda più principalmente maschi adulti con progetti migratori a breve termine, aventi lo scopo di procurarsi i mezzi per mantenere il proprio nucleo familiare nel paese di origine, ma intere famiglie che si stabiliscono definitivamente nella nostra società: di conseguenza, si assiste ad un aumento esponenziale delle nascite di bambini stranieri nel nostro Paese e dei minori arrivati in Italia in seguito a ricongiungimenti familiari.

Dai dati dell'ultima rilevazione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca risulta che nell'anno scolastico (di seguito "a.s.") 2003/2004 gli alunni di cittadinanza non italiana erano 282.683, di cui il 90,5% iscritti alla scuola statale ed il 9,5% a quelle non statali. Gli studenti stranieri rappresentavano il 3,5% sul totale della popolazione scolastica, una percentuale bassa in rapporto a quella di altri Paesi di più larga tradizione multiculturale, come la Francia, l'Inghilterra e la Germania. Tuttavia, in rapporto alle rilevazioni degli anni precedenti, risulta come le presenze straniere nelle scuole italiane abbiano subito un incremento rapidissimo e destinato a crescere in futuro. Solo rispetto all'anno scolastico 2002/2003 l'aumento è stato notevolissimo, circa 50.000 unità, in quanto gli alunni stranieri erano 232.766. Il fenomeno risulta ancora più evidente se si pensa che si è passati dai 6.104 alunni con cittadinanza non italiana dell'a.s. 1983/1984 ai 282.683 di oggi, con un'accelerazione particolarmente incisiva nell'a.s. 1990/1991, caratterizzato da un aumento di 5.000

unità per l'ondata d'immigrati albanesi, e nell'a.s. 1997/1998, che ha visto un aumento di 13.000 unità a causa della guerra nei Balcani. Le previsioni per i prossimi quindici anni indicano che nell'a.s. 2018/2019 la popolazione scolastica straniera potrà oscillare tra 553.019 e 715.218 unità.

La presenza di studenti stranieri è differente nell'arco del percorso scolastico: le percentuali maggiori riguardano la scuola elementare, seguita da quella dell'infanzia, le cifre poi calano alle scuole medie inferiori, e ancora più alle superiori, segno di un precoce abbandono scolastico da parte dei minori immigrati.

Nel nostro sistema scolastico sono presenti 191 cittadinanze. Tra queste l'area balcanica è quella maggiormente rappresentata; in particolare, l'Albania è il Paese estero con più iscritti in assoluto (il 17,68% di tutti gli alunni stranieri). Segue il continente africano, di cui la nazionalità marocchina è quella più presente (pari al 14,9%), al terzo posto vi è l'Asia, con il 5,5% di cinesi, al quarto l'America Latina, in relazione alla quale si sottolinea l'altissimo tasso d'incremento di studenti dell'Equador (il 3,78% degli alunni stranieri) e, infine l'Oceania, con una quota minima di presenze.

Come evidenzia lo stesso Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, la presenza di alunni stranieri è molto disomogenea e differenziata sul territorio nazionale. La concentrazione di studenti non italiani è molto più elevata nelle aree del Nord del Paese, a ragione della maggiore attrazione che tali zone hanno in generale sui flussi migratori, rappresentando una più promettente prospettiva d'inserimento socio-economico.

Tra le regioni, la Lombardia è quella maggiormente interessata dal fenomeno migratorio minorile. Gli alunni stranieri censiti nell'a.s. 2003/2004 sono 68.423, il 24,20% del totale degli alunni con cittadinanza non italiana presenti nel nostro Paese. Milano è il comune capoluogo con il più elevato numero di scolari stranieri, 28.690, che incidono per il 10,17% sulla popolazione scolastica complessiva. Nel capoluogo lombardo sono presenti minori provenienti da 156 Paesi; la nazionalità più rappresentata è quella equadoregna (3.468 unità), segue quella filippina (2.764 unità) e quella albanese (2.703 unità).

1.5.2. La normativa sui minori stranieri

Manca nell'ordinamento giuridico una disciplina organica sulle condizioni giuridiche del minore extracomunitario presente nel nostro Paese. La legislazione sul trattamento giuridico dei minori stranieri si desume dal combinato disposto tra la recente disciplina sull'immigrazione e il sistema generale delle norme di diritto minorile, il quale si ricava dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali ratificate in Italia, dalle norme del codice civile e dalla disciplina sull'adozione e sull'affidamento. Ci si occuperà ora di effettuare una rapida panoramica sulla

normativa generale vigente in materia di minori stranieri. Successivamente, si tratterà più specificatamente delle disposizioni sull'accesso all'istruzione scolastica per i minori di cittadinanza non italiana.

La tutela internazionale dei diritti dei minori

Tra le normative internazionali che trovano applicazione nel nostro ordinamento riveste una primaria importanza la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo firmata a New York nel 1989, ratificata e resa esecutiva nel nostro Paese con la l. 176/91. Tale Convenzione stabilisce i principi che gli Stati aderenti s'impegnano ad introdurre nei rispettivi ordinamenti ed ai quali si devono ispirare i provvedimenti giurisdizionali e amministrativi che riguardano ogni persona di minore età. Sempre in materia, si ricordano, altresì, la Convenzione dell'Aja del 1961, resa esecutiva in Italia con la l. 742/1980, concernente la competenza delle autorità e la legge applicabile in materia di protezione dei minori, e la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996, ratificata e resa esecutiva in Italia con la l. 77/03, che contiene una serie di disposizioni volte a rafforzare la tutela ed il rispetto dei diritti dei minori.

La tutela costituzionale del minore

Per quanto concerne la normativa nazionale di carattere primario, dagli articoli 2, 3, 29, 30, 31, 37 della Costituzione, si desume che la Carta considera il minore come un soggetto meritevole di una tutela specifica nelle diverse dimensioni della sua persona, come essere umano, in particolare come figlio e lavoratore.

L'ingresso, la permanenza e l'espulsione del minore

L'intera disciplina sull'ingresso, la permanenza, il respingimento e l'espulsione degli stranieri extracomunitari è stata di recente novellata e riunita nella l. 40/1998, poi trasfusa in un Testo Unico di cui al D.lgs. 286/98 (di seguito "T.U."), e modificata dalla l. 189/2002 (la cd. legge Bossi-Fini), che si applica anche ai minorenni. Ai sensi di tale normativa, l'ingresso del minore straniero in Italia avviene con le medesime modalità e alle medesime condizioni previste per gli adulti: occorrono passaporto o documento equipollente e visto di ingresso (art. 4 T.U.). Per quanto concerne la permanenza del minore extracomunitario, la legge dispone che fino ai quattordici anni il minore sia iscritto nel permesso di soggiorno del genitore convivente e segua la condizione giuridica di questo o la più favorevole tra quella dei genitori. Al minore ultraquattordicenne è rilasciato un autonomo permesso di soggiorno per motivi familiari fino al compimento della maggiore età (art. 31, 1° e 2° T.U.), quando può essergli rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio o di lavoro o per esigenze sanitarie o di cura (art. 32 T.U.).

Un principio fondamentale sancito esplicitamente dal Testo Unico sull'immigrazione, che trova applicazione nei confronti dei minori, è il "diritto all'unità familiare", che si traduce nel diritto dello straniero regolarmente soggiornante ed in possesso di determinati requisiti di richiedere il ricongiungimento,

tra l'altro, per i figli minori a carico, compresi i figli del coniuge o nati fuori del matrimonio, nonché dei figli adottati o dei minori affidati (art. 28). Lo stesso articolo statuisce che in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione del predetto diritto riguardo ai minori, debba essere preso in considerazione il superiore interesse del fanciullo (art. 28, 3°), principio programmatico sancito dall'art. 3 della citata Convenzione ONU del 1989.

Di notevole importanza nella tutela del minore straniero è la previsione secondo la quale il Tribunale per i Minorenni può, per gravi motivi connessi allo sviluppo psicofisico del minore e alle sue condizioni di salute, autorizzare l'ingresso e la permanenza di un familiare del minore, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle disposizioni della legge (art. 31, 3° T.U.).

In materia di espulsione, la legislazione prevede il divieto di espulsione amministrativa dello straniero minore di 18 anni (art. 19, 2° T.U.), salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi e tranne per i motivi di sicurezza nazionale e di ordine pubblico, per i quali deve disporre il Tribunale per i Minorenni su richiesta del questore (art. 31, 4° T.U.).

Per i minori stranieri giunti in Italia a scopo di adozione e per quelli in stato di abbandono si fa riferimento alla l. 184/83 sull'adozione e l'affidamento, recentemente modificata dalla l. 476/98 che ha ratificato la Convenzione dell'Aja del 1983 sull'adozione internazionale.

I minori stranieri non accompagnati

Disposizioni particolari sussistono per la definizione della condizione giuridica dei minori stranieri non accompagnati. Accanto al T.U. sull'immigrazione, occorre fare riferimento anche alle disposizioni sull'adozione e sull'affidamento (l. 184/83), alla legge 64/1994, di attuazione della Convenzione dell'Aja del 1961, al Regolamento recante l'istituzione della Commissione per le adozioni internazionali (D.P.R. 492/199) ed al Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri (D.P.C.M. 535/1999). Tale organismo permanente è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dal T.U. sull'immigrazione (art. 33 T.U.), con competenze di tutela dei minori stranieri, specificatamente per l'accoglienza, il rimpatrio assistito e il ricongiungimento familiare dei migranti non accompagnati.

Le misure di protezione, l'assistenza sociale ed il diritto alla salute del minore straniero

In materia di misure di protezione dei minori, l'individuazione della legge applicabile e della autorità competente avviene, in base all'art. 42 della l. 218/1995 di riforma del diritto internazionale privato, con riferimento alla Convenzione dell'Aja del 1961. In base all'art. 1 di tale Convenzione, le autorità giudiziarie e amministrative dello Stato di residenza abituale del minore sono competenti ad adottare le misure tendenti alla protezione della persona e dei suoi beni. Ai sensi dell'art. 2, le misure da adottare sono quelle della legislazione interna dello Stato. Si ritiene, pertanto, che al minore straniero presente sul nostro territorio si applichino l'istituto della tutela (art. 343 c.c.

e ss.), gli interventi urgenti a favore del minore (art. 403 c.c.), i provvedimenti giudiziari relativi all'esercizio della potestà genitoriale (artt. 330 ss. c.c.) e, inoltre, si ritengono ammissibili i trattamenti sanitari obbligatori sui minori e le misure relative ai figli minori che vengono assunte in sede di separazione personale e di divorzio dei genitori.

In relazione all'assistenza sociale, i minorenni regolari "sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale..." (art. 39 T.U.). Ai minorenni irregolari è comunque garantita la tutela della salute (art. 33 T.U.).

1.5.3. Il diritto all'istruzione scolastica del minore straniero

Il diritto all'istruzione del minore straniero è sancito, a livello internazionale, dalla Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia, che all'art. 28 recita: "Gli Stati Parti riconoscono il diritto del fanciullo ad avere un'educazione (...); devono (...) rendere l'istruzione primaria gratuita ed obbligatoria per tutti...". Allo stesso modo l'art. 2 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dallo Stato italiano con la l. 848/1955, sancisce: "Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori a provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche".

Secondo la Costituzione "la scuola è aperta a tutti" e "l'istruzione inferiore deve essere impartita per almeno otto anni ed è obbligatoria" (art. 34 Cost.). Da tale previsione parrebbe emergere un diritto all'istruzione costituzionalmente garantito a tutte le persone: cittadini e non. In tal senso dispone la legislazione sull'immigrazione, che sancisce il diritto all'istruzione per tutti gli stranieri presenti sul territorio nazionale, indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno e nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani (art. 38 T.U. e art. 45 del Regolamento d'attuazione, D.P.R. 394/1999). A tale diritto corrisponde l'obbligo scolastico anche per gli alunni stranieri residenti in Italia, i cui genitori sono tenuti a far rispettare per non incorrere nelle sanzioni penali previste dall'art. 731 c.p. e dagli artt. 111 ss. D.lgs. 297/1994, il testo unico sulla scuola. Il diritto non concerne solamente la scuola dell'obbligo, ma le scuole di "ogni ordine e grado". Sebbene la norma regolamentare preveda che i minori privi del permesso di soggiorno siano iscritti con riserva, è, altresì, prescritto che ciò non può pregiudicare il conseguimento dei titoli conclusivi dei cicli di studio (art. 45, 2° D.P.R. 394/1999). Al fine di rafforzare l'effettività del diritto all'istruzione, è previsto che il minore straniero abbia la possibilità di iscriversi in qualsiasi momento dell'anno scolastico nonché, per evitare ogni discriminazione ed emarginazione, il diritto ad essere inserito in una

classe corrispondente alla sua età anagrafica o in una diversa a seconda delle competenze dell'alunno (art. 45, 1° D.P.R. 394/1999). Da ultimo, il decreto attuativo (art. 46, 5°) sancisce che, per quanto concerne l'istruzione universitaria, gli studenti stranieri accedono, a parità di trattamento con gli studenti italiani, ai servizi e agli interventi per il diritto allo studio di cui alla l. 390/1991.

Da quanto si è visto, le politiche legislative sull'immigrazione prevedono diverse misure volte a facilitare l'inserimento degli extracomunitari nella scuola, giungendo sino ad attribuire loro diritti, come la possibilità di inserirsi nel sistema formativo in qualsiasi periodo dell'anno, che al pari non spettano ad un cittadino italiano. La stessa legge Bossi-Fini, che nel riformare l'intera materia sull'immigrazione si è distinta per il suo carattere repressivo, si è per lo più occupata di fare fronte al fenomeno dell'immigrazione clandestina. Non sembra, invece, che essa abbia inciso in senso restrittivo anche sui diritti sociali, ed in specifico sul diritto all'istruzione degli stranieri, consolidando, al contrario, gli orientamenti normativi precedenti.

1.5.4. Disposizioni in materia di politiche per l'integrazione e competenze per gli interventi

Come si legge nel rapporto M.I.U.R. sugli alunni con cittadinanza non italiana dell'a.s. 1998/1999, "la scuola costituisce il principale canale d'integrazione per minorenni di cittadinanza non italiana che entrano nel nostro Paese; le politiche educative devono, dunque, necessariamente considerare questo aspetto che, seppure ancora marginale dal punto di vista quantitativo, se confrontato con quanto accade negli altri paesi europei, sempre più caratterizza l'evoluzione della società italiana e ne modifica i riferimenti sociali e culturali".

L'attenzione del nostro legislatore e dell'Amministrazione scolastica per le tematiche dell'inserimento scolastico del minore straniero e dell'intercultura è relativamente recente, dato che il fenomeno migratorio ha interessato in modo significativo il nostro Paese solo da pochi anni.

Le prime azioni di politica scolastica rivolte agli immigrati risalgono agli anni Ottanta. Si tratta della C.M. 214/1981 e del D.P.R. 722/1982, che nel dare attuazione alla Direttiva CEE 77/486, affrontano il problema dell'accoglienza e della scolarizzazione dei figli di lavoratori immigrati.

Successivamente altre circolari hanno approfondito e regolato le modalità d'iscrizione, l'inserimento e l'insegnamento della lingua agli alunni stranieri: la C.M. 301/1989, "Inserimento degli stranieri nella Scuola dell'obbligo e coordinamento delle iniziative per l'esercizio del diritto allo studio" e la C.M. 205/90, "La Scuola dell'obbligo e gli alunni stranieri. L'educazione interculturale". Entrambe rivestono un'importanza particolare nell'evoluzione delle politiche scolastiche per l'integrazione, segnano, infatti, un passaggio da un orientamento volto soprattutto a

fronteggiare le emergenze connesse all'inserimento degli stranieri nel contesto scolastico, come il problema dell'alfabetizzazione, ad un approccio inteso a favorire lo scambio tra culture diverse ed il coinvolgimento degli studenti italiani in un ottica di reciproco arricchimento. E' in questa sede che viene, quindi, introdotto per la prima volta il concetto di educazione interculturale.

Sulla stessa linea ha proseguito la C.M. 73/1994, "Dialogo interculturale e convivenza democratica: l'impegno progettuale della scuola", dove si sottolinea che l'educazione interculturale "non si esaurisce nei problemi posti dalla presenza di alunni stranieri a scuola, ma si estende alla complessità del confronto tra culture, nella dimensione europea e mondiale dell'insegnamento e costituisce la risposta più alta e globale al razzismo e all'antisemitismo. Essa concerne la disponibilità a conoscere e a far conoscere, nel rispetto dell'identità di ciascuno, in un clima di dialogo e di solidarietà". Alla luce di tali affermazioni, l'educazione interculturale dovrebbe pertanto divenire un nuovo modo di insegnare e di accogliere la presenza straniera a scuola, comportando un mutamento dei programmi scolastici e della formazione degli insegnanti.

Da ultimo, la recente normativa sull'immigrazione, riprendendo gli orientamenti delle politiche scolastiche precedenti, mette in evidenza il valore formativo delle differenze linguistiche e culturali, valore che deve essere posto a fondamento delle iniziative poste in essere dalla comunità scolastica per l'accoglienza, la tutela della cultura e della lingua d'origine e la realizzazione di attività interculturali comuni (art. 36, 3° l. 40/1998; art. 38, 3° T.U. 286/98).

I soggetti competenti nella normativa sull'autonomia scolastica

Nell'individuare i soggetti deputati alla programmazione degli interventi per l'integrazione scolastica dei minori stranieri, occorre, innanzitutto, fare riferimento al quadro generale delle competenze in materia di istruzione scolastica. Come noto, tale quadro è recentemente mutato, alla luce dell'introduzione nel nostro ordinamento del sistema dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, inserito nel più ampio contesto del decentramento delle funzioni amministrative dello Stato. Con il sistema dell'autonomia degli istituti sono state rinviate alle scuole ed alle istituzioni le decisioni circa le risorse da utilizzare, i modelli organizzativi da adottare, nonché le linee didattiche da seguire. In capo al Ministero ed alle sue articolazioni periferiche, ovvero gli Uffici scolastici regionali ed i Centri Servizi Amministrativi (CSA) a livello provinciale (corrispondenti agli ex Provveditorati), sono state mantenute le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo. Compiti specifici sussistono poi in capo a regioni ed enti locali, tra cui quelli in materia di attuazione del diritto allo studio e di prevenzione della dispersione scolastica.

Nel quadro normativo dell'autonomia scolastica sono presenti disposizioni specifiche volte a sottolineare il ruolo delle scuole nella tutela del pluralismo culturale all'interno delle stesse istituzioni. Una prima indicazione in tal senso è contenuta nella definizione dell'autonomia didattica della scuola, la quale "si sostanzia nella scelta libera e programmata di metodologie, strumenti, organizzazione

e tempi d'insegnamento, da adottare nel rispetto della possibile pluralità d'opzioni metodologiche, e in ogni iniziativa che sia espressione di libertà progettuale" (art. 21 n. 9 D.Lgs. 112/98). Ancora l'art. 1, n. 2 del Regolamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche (D.P.R. 275/99), più esplicitamente prevede che "l'autonomia delle istituzioni scolastiche è garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale". L'art. 3, n. 2 del medesimo regolamento specifica che il Piano dell'offerta formativa (c.d. POF), documento che definisce l'identità culturale e progettuale di ogni singola istituzione scolastica, "riconosce le diverse opzioni metodologiche, anche di gruppi minoritari". Infine, l'art. 4, n. 1 prevede che le istituzioni scolastiche, nel rispetto della libertà d'insegnamento, di scelta educativa delle famiglie e delle finalità del sistema "riconoscono e valorizzano le diversità, promuovono le potenzialità di ciascuno adottando tutte le iniziative utili al raggiungimento del successo formativo".

I soggetti competenti nella legge sull'immigrazione

La disciplina sull'immigrazione delinea una complessa ripartizione di compiti con il coinvolgimento di numerosi attori istituzionali e non, in attuazione del principio di sussidiarietà.

Allo Stato spettano compiti di indirizzo, di programmazione, coordinamento e finanziamento degli interventi, che valgono a rendere effettivo il diritto all'istruzione ed allo studio del minore straniero e l'educazione interculturale nelle classi. Ciò deve avvenire "anche attraverso l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana" (art. 38, 2° T.U.). E' prevista l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari sociali, della Commissione per le politiche di integrazione (art. 46 T.U.), la quale svolge una funzione di monitoraggio sul funzionamento della legge sull'immigrazione e propositiva in materia d'integrazione, anche scolastica. Il testo unico ha, altresì, istituito il "Fondo per le politiche migratorie" al fine di finanziarie, sulla base di programmi annuali o pluriennali, attività culturali, formative informative e d'integrazione (art. 45 T.U.).

Per quanto riguarda il ruolo delle regioni il testo unico sancisce che a loro spetti di promuovere, anche attraverso gli enti locali, programmi culturali per i diversi gruppi nazionali e di attuare specifici insegnamenti integrativi nella lingua e nella cultura d'origine (art. 38, 6°). Alle regioni ed agli enti locali spetta, poi, in generale di adottare i provvedimenti che consentano di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dallo Stato, e ciò con particolare riguardo alla lingua e alla integrazione sociale (art. 3, 5° T.U.).

Il ruolo più significativo viene attribuito alla comunità scolastica, intesa in senso lato. Ad essa spetta di promuovere e favorire "iniziative volte all'accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni (...) sulla base di una rilevazione dei bisogni locali e di una programmazione territoriale integrata, anche in convenzione con le associazioni degli stranieri, con le

rappresentanze diplomatiche o consolari dei Paesi di appartenenza e con le organizzazioni di volontariato” (art. 38, 3 e 4° T.U.). In merito alle attività per l’alfabetizzazione degli stranieri adulti, il T.U. prevede la possibilità per le istituzioni scolastiche di stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali (art. 38, 5°).

Infine, il D.P.R. attuativo 394/99 attribuisce un ruolo decisionale particolarmente significativo al collegio docenti di ogni singola istituzione scolastica. E’ alla scuola che spetta di elaborare i programmi per l’inserimento degli alunni stranieri ed i progetti di educazione interculturale alla luce delle esigenze concrete della rispettiva realtà di riferimento. Il corpo docenti ha specificatamente il compito: di rilevare la condizione linguistica degli alunni stranieri neo-iscritti e di adattare i programmi d’insegnamento, attivando interventi individualizzati o di gruppo per l’apprendimento della lingua italiana, utilizzando, ove possibile, le risorse professionali della scuola (art. 45, 4°). La singola istituzione scolastica, inoltre, può attivare specifici progetti per l’apprendimento della lingua italiana (art. 45, 4°), formulare proposte in ordine alle modalità per la comunicazione tra scuole e famiglie degli alunni stranieri e, anche attraverso intese con l’ente locale, si può avvalere dell’ausilio di mediatori culturali (art. 45, 5°). Sempre alle scuole, anche per mezzo di convenzioni ed accordi con il privato sociale, spetta l’istruzione degli stranieri adulti e l’attuazione di iniziative di educazione interculturale (art. 45, 7°).

Da ultimo si sottolinea come la normativa in oggetto solleciti i diversi attori decisionali del sistema istruzione a sottoscrivere protocolli d’intesa finalizzati ad individuare in maniera concertata le linee di indirizzo e coordinamento delle politiche scolastiche per l’integrazione.

1.5.5. Un caso: l’integrazione in alcune scuole statali della Zona 5 di Milano

La realtà scolastica di Milano, con il primato nazionale per il numero di presenze straniere (28.690 unità nell’a.s. 2003/2004), è ormai caratterizzata da un’identità multietnica e multiculturale, che richiede un’attenta pianificazione delle risorse e degli interventi per l’integrazione.

Nel capoluogo lombardo l’articolazione periferica del Ministero è presente attraverso l’Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, a cui la C.M. 160 del 2001 attribuisce il compito di curare che le iniziative di accoglienza e di educazione interculturale siano realizzate sulla base di una rilevazione dei bisogni locali e di una programmazione territoriale integrata, anche stipulando convenzioni con gli altri attori decisionali (regioni, enti locali, associazioni degli stranieri, rappresentanze diplomatiche dei paesi di appartenenza ed organizzazioni del volontariato). L’Ufficio Scolastico Regionale coordina gli undici CSA, all’interno di ciascuno dei quali è presente un referente per l’intercultura, che a sua volta coordina le attività a livello provinciale.

Nello specifico, l'Area successo formativo ed intercultura del CSA di Milano svolge attività d'informazione ed orientamento per le istituzioni scolastiche, esegue rilevazioni sulla presenza dei minori stranieri nel territorio, gestisce i fondi ministeriali, organizza incontri di formazione per gli insegnanti sull'inserimento scolastico degli alunni stranieri e l'intercultura, promuove direttamente, in sinergia con altri enti pubblici e privati, alcuni progetti per l'integrazione e l'intercultura. Tutte le citate attività sono sostenute da diverse fonti di finanziamento: risorse ministeriali o regionali, fondi degli enti locali, Fondo Sociale Europeo e contributi privati.

Tra i progetti promossi dal CSA rientra la creazione di Poli di Alfabetizzazione in Italiano L2 per gli alunni stranieri neo arrivati, che è in corso dal settembre 2003. Si tratta di modelli sperimentali di reti di scuole costituite intorno ad alcuni istituti scolastici che abbiano sviluppato particolare esperienza in materia di inserimento degli alunni stranieri neoarrivati, fungendo, pertanto, da supporto alle scuole del medesimo distretto che tali competenze non hanno. Attualmente in Provincia di Milano sono stati costituiti otto Poli di Alfabetizzazione. Segno che si sta andando verso un modello di progettazione in rete nell'attuazione delle politiche sull'integrazione e sull'intercultura sono, altresì, le convenzioni stipulate tra i diversi soggetti competenti (Ufficio Scolastico per la Regione, CSA, Ente Regione, enti locali, associazioni, università ed altri enti), i quali sempre più sono soliti mettere insieme risorse economiche, progettuali ed umane. Più frequenti sono i protocolli d'intesa tra i diversi istituti scolastici e tra questi e gli enti locali, mentre solo per progetti di determinate dimensioni interviene anche l'Ufficio scolastico per la Lombardia. Sono in primo luogo le scuole che si fanno promotrici di tali convenzioni. Nella realtà milanese sono, infatti, le singole istituzioni scolastiche, nell'esercizio dell'autonomia, le prime protagoniste dell'integrazione, che si adoperano in concreto per elaborare piani d'inserimento per gli alunni stranieri e programmi interculturali, al fine di rispondere alle esigenze specifiche della rispettiva utenza di riferimento.

Il ruolo progettuale della scuola lombarda nel favorire l'integrazione degli stranieri è andato ampliandosi ed arricchendosi sempre più proprio negli ultimi anni, acquisendo man mano maggiore consapevolezza del cambiamento socio-culturale che si sta vivendo. Tale particolare sforzo progettuale delle istituzioni scolastiche di Milano è quanto emerge da studi e ricerche specifiche svolte a livello regionale.

Un'indagine realizzata da chi scrive ha inteso approfondire gli interventi a favore dell'integrazione dei minori stranieri messi a punto in alcune scuole statali elementari e medie inferiori della Zona 5 di Milano, un'area della periferia Sud del capoluogo lombardo che non è stata oggetto di studio specifico da parte delle altre ricerche citate. Inoltre, una peculiarità di tale studio è che, oltre ad analizzare gli interventi delle istituzioni scolastiche, si è occupato di mappare tutte le principali risorse del privato sociale attive nella medesima Zona della città e che operano in sinergia con le scuole stesse.

La Zona 5 risulta essere fortemente caratterizzata dalla presenza di alunni extracomunitari: nelle scuole statali prese in considerazione le percentuali variano dal

11,24% al 26,21% a seconda degli istituti, percentuali piuttosto alte, se si considera che la media cittadina è di poco più di 10 alunni ogni 100. Inoltre, due degli istituti scolastici intervistati risultano essere tra i primi venti nella graduatoria provinciale di tutte le scuole (elementari, medie inferiori e superiori) per presenza di alunni stranieri. Si aggiunge, che in alcune delle realtà analizzate sono presenti situazioni particolarmente complesse, oltre che per essere situate in aree a forte disagio sociale, per il numero di stranieri appena giunto in Italia, per l'accoglienza di extracomunitari provenienti da altre zone della città e per la presenza di minori rom. Nella Zona 5 di Milano la scuola si presenta come lo spaccato di una società multietnica che si è trasformata nel corso di pochi anni e che oggi costituisce una realtà ormai consolidata per quanto variabile nelle sue dimensioni e caratteristiche.

Tutte le scuole esaminate realizzano interventi volti all'accoglienza, all'inserimento degli alunni stranieri ed all'intercultura nelle classi utilizzando per lo più le risorse professionali presenti all'interno dell'istituto. In ogni unità scolastica è presente un referente ed una commissione interculturale volti a far fronte e coordinare le diverse attività per gli stranieri. La figura del cosiddetto "facilitatore linguistico", un insegnante distaccato che viene assegnato dal Ministero alle scuole caratterizzate da forte presenza immigratoria, non risulta essere sempre presente nelle realtà scolastiche analizzate. Mentre, è crescente l'apporto del mediatore linguistico-culturale per favorire la comunicazione con gli studenti stranieri e con le loro famiglie.

L'impegno delle scuole nel facilitare l'integrazione si realizza tramite diverse iniziative, quali: protocolli di accoglienza degli studenti con cittadinanza non italiana (interviste, prove di accesso, momenti di osservazione, etc.); l'inserimento nelle classi secondo l'età e le competenze del minore; la cura della fase di alfabetizzazione attraverso una progettazione specifica, individualizzata o per gruppi, volta a facilitare l'apprendimento della lingua italiana; l'adattamento dei programmi didattici in considerazione della presenza straniera nelle scuole; le attività di sensibilizzazione e di intercultura; il coinvolgimento dei genitori degli alunni stranieri.

Nella realtà oggetto di studio si è rilevata un'elevata propensione delle scuole ad interagire e cooperare tra di loro e con altri attori per la realizzazione degli interventi. In tre istituti su cinque vengono promosse intese con altre scuole della Zona, associazioni straniere e associazioni di volontariato presenti sul territorio, per attivare iniziative di educazione interculturale ed azioni a tutela della riuscita scolastica dei bambini e dei ragazzi immigrati. Attraverso la progettazione in rete con gli enti non profit le scuole realizzano, inoltre, progetti in orario extrascolastico, che hanno come destinatari i minori stranieri e le loro famiglie. Le realtà del Terzo Settore che svolgono attività a favore dell'integrazione degli stranieri nella Zona sembrano avere assunto un ruolo di una certa importanza, facendosi talvolta loro stesse promotrici di progetti, ricercandone i finanziamenti, presentandoli alle scuole e ad altri soggetti, creando reti.

Nella maggior parte dei casi le attività della scuola per gli studenti stranieri vengono finanziate con i fondi di istituto, ma risorse provengono anche da fondi istituiti da

normative di settore, quali, in particolare: i fondi per l'immigrazione (l. 40/98); il fondo nazionale per l'adolescenza (l. 285/97); il fondo regionale per la famiglia (l.r. 23/99) e, in alcuni casi, da fondi ministeriali, regionali, provinciali e comunali. Il ruolo in prima linea delle scuole nella realizzazione degli interventi per l'integrazione appare evidente anche nella circostanza che sono sempre più le stesse ad attivarsi per la ricerca dei finanziatori, anche privati, per i loro progetti.

1.6. Considerazioni riassuntive

In sintesi dalla rilevazione censuaria sui servizi del diritto allo studio in Lombardia si evince una situazione abbastanza chiara.

Mediamente i servizi maggiormente presenti riguardano le aree relative alla **ristorazione scolastica**, al **trasporto** ed al **sostegno degli alunni disabili** e, solo per la scuola primaria e secondaria di 1° grado, la **fornitura di libri di testo**. Minore diffusione hanno invece i servizi relativi al pre e post scuola. Inoltre non vi sono particolari indicazioni per quanto concerne la relazione tra numero di servizi erogati e dimensione dei comuni. Tendenzialmente **i comuni più grandi, in proporzione erogano, un maggior numero di servizi**.

Per quanto concerne le modalità di gestione dei servizi la situazione si presenta diversificata. **L'estensione dei servizi comunali anche alle scuole paritarie risulta essere abbastanza affievolita**, in media è circa del 9% dei comuni. La **gestione associata dei servizi è ancora meno utilizzata** e riguarda solo il 3,4% dei comuni per quanto concerne le scuole primarie e secondarie di 1° grado. Nella scuola dell'infanzia la gestione associata è praticamente assente.

La gestione dei servizi, eccetto la fornitura gratuita dei libri di testo per la scuola primaria e secondaria di primo grado, è prevalentemente esternalizzata. La tipologia di esternalizzazione dipende dalle diverse aree. La ristorazione scolastica è erogata, nella maggior parte dei casi, da aziende private, così come il sostegno handicap dalle cooperative sociali.

Interessanti, sono le risposte alla domanda relativa ai servizi aggiuntivi erogati. Tali indicazioni sono utili poiché possono, in prima analisi, fornire dati interessanti sulle aree di intervento ritenute finora, dagli stessi Enti locali, a basso grado di copertura.

Per quanto riguarda i nuovi servizi del diritto allo studio, l'analisi della rilevazione censuaria e dei casi rileva che si sta uscendo da una concezione del "diritto allo studio" prevalentemente assistenziale (mense, trasporti), per andare verso una prospettiva "psico-socio-pedagogica" che richiede una miglior programmazione educativa e didattica.

Servizi inerenti all'integrazione degli stranieri, ai contributi alle famiglie, al sostegno psico-pedagogico e al trasporto per la scuola per l'infanzia, sono quelli segnalati maggiormente, un comune su tre circa eroga servizi di questo genere.

Dei servizi già erogati i comuni indicano il trasporto alunni, la ristorazione scolastica e l'assistenza handicap come quelli che necessitano di essere potenziati.

L'area stranieri emerge con intensità solo in alcune province che storicamente presentano un grande tasso di immigrazione straniera (Brescia, Mantova, Lecco, Milano, Bergamo).

Quanto all'oggetto dei nuovi progetti emergono esempi relativi all'integrazione scolastica degli alunni stranieri o diversamente abili, all'educazione culturale, alla multimedialità (laboratori di informatica fin dalla scuola materna, interventi di

potenziamento per lo studio di una lingua comunitaria, l'educazione all'utilizzo delle nuove tecnologie in genere), alla prevenzione del disagio a scuola, all'educazione alla cultura sportiva, ed altri ancora.

Capitolo 2

Composizione della spesa per il diritto allo studio nella regione Lombardia

In questo capitolo si è cercato di evidenziare i diversi ruoli, in termini di spesa, degli attori istituzionali che operano nel diritto allo studio.

La tipologia di dati a disposizione proviene da diverse fonti e riguarda periodi temporali non perfettamente coincidenti.

Per questo motivo occorre considerare le elaborazioni che emergono in questo capitolo come indicazioni di tendenza, utili per delineare scenari di riferimento per meglio comprendere il “peso” dei diversi attori in campo e le dinamiche che finanziano il diritto allo studio.

Prima di trattare i diversi dati si è operato per una loro omogeneizzazione tramite l’analisi delle serie storiche a disposizione. Inoltre, per cercare di evitare che i dati aggregati inquinassero troppo le dimensioni dei fenomeni si è cercato di capire, tramite l’utilizzo di fonti diverse (anche non ufficiali) il “peso” delle voci di spesa aggregate, ma non strettamente correlate al diritto allo studio.

Il paragrafo seguente evidenzia il dimensionamento delle reti scolastica lombarda, in modo da inquadrare l’ordine di grandezza del contesto di riferimento. Contesto che con oltre un milione di utenti e circa cinquemila plessi risulta essere di una certa consistenza. La spesa totale del diritto allo studio in Lombardia è di un ordine di grandezza pari a circa €980.000.000. Questo dato è stato ottenuto sommando, con le cautele procedurali derivate dalla consapevolezza di utilizzare dati di provenienza non perfettamente omogenea, le diverse somme impegnate dai vari soggetti in gioco, ovvero, Stato, Regione e Comuni. L’utilizzo di dati anche aggregati e riferiti ad ambiti temporali differenti ha, comunque, consentito la determinazione di stime sufficientemente attendibili per focalizzare i diversi pesi dei singoli fenomeni, con approssimazioni accettabili rispetto all’obiettivo di definire macrovalutazioni degli apporti finanziari di ogni singolo attore. Ciò è stato ottenuto con l’applicazione di procedure di omogeneizzazione soprattutto basate sulla valutazione delle singole rilevazioni costituenti serie storiche. Si sottolinea, inoltre, che la rilevante differenza quantitativa fra le grandezze in gioco rende ancora più attendibile la stima in relazione all’obiettivo di una macrovalutazione. Infatti, dalle elaborazioni si evince che il ruolo più consistente è sostenuto dai Comuni che sostengono il 95% circa della spesa totale. Inoltre esiste una relazione diretta molto forte tra spesa comunale e

dimensione dell'Ente. Comuni più grandi spendono, in proporzione, maggiormente³. La Regione finanzia principalmente in modo diretto le famiglie tramite il *Buono Scuola* e gli *Assegni di studio*, inoltre eroga ai Comuni i finanziamenti per i servizi del diritto allo studio, contributi previsti dalla L.R. 31/80. Lo Stato contribuisce tramite due linee di finanziamento, per *Borse di Studio* e *Libri di testo*, che tramite le Regioni arrivano ai Comuni e di conseguenza alle famiglie. A livello generale si evince un ruolo molto forte degli Enti locali, che oltre a finanziare la maggior parte della spesa erogando i diversi servizi, contribuiscono alla gestione di parte degli altri canali contributivi.

2.1. La rete scolastica in Lombardia

Secondo una recente ricerca IReR⁴ la rete scolastica in Lombardia è chiamata a rispondere alla domanda di istruzione di 1.012.663 utenti, il 68,4% dei quali frequenta una scuola dell'obbligo (tab. 2.1). L'offerta di scuole statali si compone di 1.316 istituti, articolati in 5.192 sedi o plessi scolastici (tab. 2.2). L'88,2% dei plessi è dedicato alla scuola dell'obbligo (scuola materna, 26,9%; scuola elementare 50,0% e scuola media 23,1%), l'11,8% alle superiori.

Coerentemente a quanto disposto dalla normativa nazionale e regionale sul dimensionamento scolastico, la rete scolastica della regione è stata riorganizzata passando dal vecchio modello di integrazione orizzontale, fondato sui circoli didattici e sulle scuole medie indipendenti, al nuovo modello di integrazione verticale fondato sugli istituti comprensivi. Attualmente gli istituti comprensivi risultano piuttosto diffusi (38,6% degli istituti scolastici, oltre il 53% di quelli che operano nell'ambito dell'obbligo) mentre lo spazio dei circoli didattici si è ridotto al 30% degli istituti che operano nell'ambito dell'obbligo, e quello delle scuole medie indipendenti al 20% del totale delle scuole (tab. 2.2).

Gli istituti appartenenti all'ambito dell'obbligo si caratterizzano per un elevato grado di articolazione organizzativa interna su base territoriale: più del 50% dei circoli didattici, il 25% degli istituti comprensivi, e il 30% delle scuole medie indipendenti coordinano l'attività di almeno tre sedi scolastiche, valore che scende al 15% per le scuole superiori (tab. 2.3).

Il grado di articolazione dei vari istituti scolastici può essere considerato un primo indicatore della capacità della rete di rispondere alla funzione di vicinato che le scuole dell'obbligo sono chiamate ad assolvere. Questi istituti, infatti, presentano un numero medio di sedi per istituto piuttosto elevato (4,8), e un numero medio di alunni

³ Il dato risulta scontato dopo aver dimostrato che i comuni più grandi erogano il maggior numero di servizi, Cfr. paragrafo 1.4.2.

⁴ Si veda: "Progetto di aggiornamento e integrazione del Piano regionale di dimensionamento ottimale della rete scolastica". Cod. IReR 2002C023, luglio 2004

per sede più contenuto rispetto agli istituti superiori (tab. 2.1).

Il quadro di struttura presenta un secondo aspetto peculiare della rete scolastica lombarda, rappresentato dalla presenza di istituti (sia della fascia dell'obbligo che di scuola superiore) con un elevato numero di studenti frequentanti. A tale riguardo occorre osservare che malgrado il piano di dimensionamento ottimale della rete scolastica suggerisca che siano smembrati gli istituti con una popolazione studentesca superiore alle 900 unità, il 29% degli istituti superiori e il 26,8% degli istituti comprensivi supera tale soglia (tab. 2.4).

Tabella 2.1 - Istituzioni scolastiche e popolazione studentesca in Lombardia (numeri assoluti)

		numero plessi								
		totale	di cui di scuola materna	di cui di scuola elementare	di cui di scuola media					
circolo didattico	284	1.537	565	972	-	5,4	217.258	765	141	
istituto comprensivo	508	2.721	666	1.318	737	5,4	393.026	774	144	
scuola media	153	319	-	-	319	2,1	82.087	537	257	
totale ambito dell'obbligo	945	4.577	1.231	2.290	1.056	4,8	692.371	733	151	
scuola superiore	371	615				1,7	320.292	863	521	
totale generale	1.316	5.192				3,9	1.012.663	770	195	

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

Tabella 2.2 - Istituzioni scolastiche e popolazione studentesca in Lombardia (valori percentuali)

		numero plessi							
		totale	di cui di scuola materna	di cui di scuola elementare	di cui di scuola media				
circolo didattico	7,4%	29,6%	36,8%	63,2%	-	100,0%	21,5%		
istituto comprensivo	38,6%	52,4%	24,5%	48,4%	27,1%	100,0%	38,8%		
scuola media	11,6%	6,1%	-	-	100,0%	100,0%	8,1%		
totale ambito dell'obbligo	71,8%	88,2%	26,9%	50,0%	23,1%	100,0%	68,4%		
scuola superiore	28,2%	11,8%					31,6%		
totale generale	100,0%	100,0%					100,0%		

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

Dimensioni elevate comportano problematiche legate al gigantismo istituzionale e/o al frazionamento delle sedi: il primo fenomeno è tipico delle scuole superiori, caratterizzate da poche sedi in cui si concentra un numero elevato di studenti spesso in larga quota pendolari provenienti da bacini molto ampi (la media regionale è di 521 alunni per scuola), mentre il problema del frazionamento caratterizza soprattutto l'ambito dell'obbligo, caratterizzato dalla presenza di numerosi sedi facenti capo ad un unico istituto (tab. 2.3).

Tabella 2.3 - Numero di plessi per categoria di istituti scolastici

numero plessi	circolo didattico	istituto comprensivo	scuola media	scuola superiore
1_2	49,2%	75,3%	67,9%	85,2%
3	19,8%	13,5%	20,1%	10,5%
4	16,4%	6,7%	9,4%	3,3%
5	9,0%	3,3%	1,3%	0,8%
6	2,3%	0,7%	1,3%	-
7	2,4%	0,4%	-	0,3%
8	0,6%	0,1%	-	-
9	0,4%	-	-	-
10_14	-	0,1%	-	-
totale	100%	100%	100%	100%

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

Tabella 2.4 - Dimensione per categoria di istituti scolastici

n° studenti (range)	circolo didattico	istituto comprensivo	scuola media	scuola superiore
0-399	3,2%	5,8%	15,9%	19,4%
400-499	9,7%	6,4%	14,0%	8,1%
500-599	10,8%	15,8%	24,2%	9,4%
600-699	18,6%	16,1%	25,1%	10,5%
700-799	18,6%	16,9%	9,5%	12,3%
800-899	16,8%	11,1%	3,0%	8,6%
900-999	8,9%	8,2%	0,6%	10,2%
1000-1999	6,5%	8,0%	0,2%	6,1%
1100-1199	1,5%	3,2%	0,0%	4,5%
1200-1299	3,0%	3,0%	0,2%	5,2%
1300-1399	0,3%	0,3%	0,0%	1,8%
1400-1499	2,1%	1,3%	0,2%	0,6%
oltre 1500	0,0%	2,8%	1,1%	0,6%
totale	100%	100%	100%	100%

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

La rete scolastica statale in Lombardia, per quanto articolata e diffusa, non raggiunge tutti i 1.546 comuni in cui è ripartito il territorio lombardo. Mentre i comuni maggiori possono vantare sul proprio territorio un'offerta completa ed articolata, altri più piccoli e/o periferici non ospitano scuole statali oppure dispongono di un'offerta

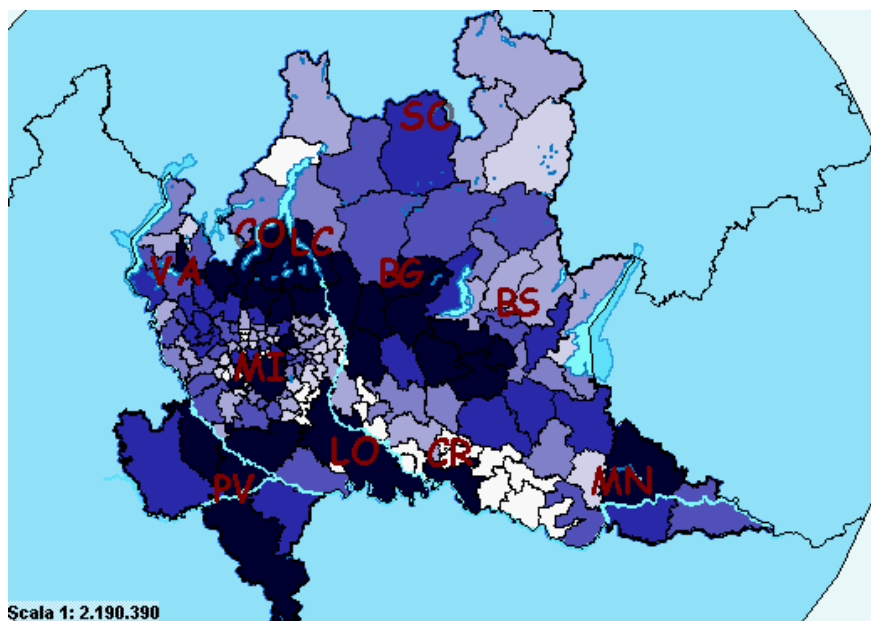
scolastica incompleta che impone ad una parte della popolazione scolastica residente di spostarsi in altri centri per frequentare le lezioni.

Un primo quadro generale di riferimento è offerto dai seguenti dati di sintesi:

- l'87,8% dei comuni lombardi dispone di almeno una sede scolastica statale;
- solo il 22,6% è sede di un ciclo completo di scuola dell'obbligo (valore che sale a 30,7% se si esclude la scuola materna dal computo delle scuole dell'obbligo).

Procedendo nell'analisi si osserva come la diffusione maggiore riguardi le scuole elementari (l'80,6% dei comuni dispone di almeno una sede) seguite dalle medie (con una copertura pari al 51,7% dei comuni) e dalle materne (presenti nel 41,8% dei comuni). Occorre ricordare che in quest'ultima tipologia di scuole si concentra la quota maggiore di offerta privata da parte di scuole convenzionate con i comuni o con la Regione.

Figura 2.1 - Popolazione totale per ambito scolastico al 31/12/2002



Fonte: SISEL

2.2. La spesa dello Stato per il diritto allo studio

Stato, Regione, Comuni, contribuiscono in modo differente al funzionamento del

sistema scolastico. Di seguito sono elencate alcune voci presenti nel bilancio dello Stato:

- oneri sociali a carico dell'Amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti;
- reintegrazione del Trattamento di Fine Rapporto per il personale ex Esmas;
- posti di assistente di lingue straniere istituiti nelle scuole italiane in esecuzione di accordi culturali o di scambi sul piano bilaterale;
- assegni di benemerenzza al personale direttivo ed insegnante delle scuole elementari;
- fondo da ripartire per la retribuzione accessoria del personale della scuola in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola,
- fondo da ripartire per la mensa gratuita al personale della scuola dell'infanzia, elementare e media;
- oneri sociali a carico dell'Amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti;
- oneri sociali a carico dell'Amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti;
- stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi ai dirigenti scolastici, al personale docente, educativo, amministrativo, tecnico ed ausiliario, a tempo indeterminato, con esclusione dell'Irap e degli oneri sociali a carico dell'Amministrazione;
- spese per l'insegnamento della religione cattolica e per le attività alternative all'insegnamento della religione cattolica, con l'esclusione dell'Irap e degli oneri sociali a carico dell'Amministrazione;
- altro.

Si evince il che il ruolo dello Stato consiste principalmente nella gestione della retribuzione del personale, ovvero dei dirigenti scolastici, del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico ed ausiliario. Si tratta ovviamente della parte più cospicua delle spese che riguardano l'istruzione. Per l'anno 2003 gli oneri per il personale ammontano a 36.619,00 (in milioni di euro).

Lo Stato rimane il principale sovventore del sistema scolastico. Si può quantificare che la copertura dei costi a suo carico sia circa il 76%⁵. Nel corso del decennio, tuttavia, l'incidenza della spesa statale sul totale si è ridotta a vantaggio delle amministrazioni territoriali (Regioni, Province e Comuni). Complessivamente considerate, queste ultime, finanziavano nel 1991, il 19,8% della spesa pubblica scolastica, nel 2000 la percentuale ha raggiunto il 22,4%. La spesa del Ministero della pubblica istruzione (MPI) presenta due andamenti differenti in rapporto al bilancio

⁵ Fonte: MIUR

dello Stato. Nella prima metà del decennio la parte assorbita dal Ministero è diminuita essendo al 7,2% del 1991 al 6,6% del 1995. Dal 1996 la quota del Ministero sul bilancio dello Stato è cresciuta in modo costante, arrivando nel 2000 al 10,3%. D'altro lato, esaminando la composizione della spesa corrente del Ministero si osserva una costante riduzione della percentuale concernente le retribuzioni del personale (docente, non docente e del ministero). Nel 1991 raggiungeva il 98%, circa, del bilancio del Ministero. A fine decennio, supera di poco il 90%. Occorre precisare che la marcata flessione registrata nel 2000 risente dei cambiamenti contabili legati al nuovo sistema di classificazione economica delle spese. Tuttavia, la tendenza decrescente implica anche che hanno beneficiato del maggiore investimento statale altre attività d'acquisto di beni e servizi e di contribuzione alle scuole, più collegate all'ampliamento dell'offerta formativa.

2.3. La spesa della Regione Lombardia per il diritto allo studio

La Regione Lombardia interviene, tramite tre differenti modalità di contribuzione per il sostegno per il diritto allo studio. Due di queste forme di contribuzione prevedono un rapporto diretto Regione-cittadino, senza il coinvolgimento degli Enti locali o delle Istituzioni scolastiche. Si tratta dei contributi relativi ai *Buoni Scuola* e agli *Assegni di studio*. Una terza modalità di contribuzione è quella normata dalla legge 31/80. Tramite il piano annuale per il diritto allo studio la regione impegna risorse finanziarie destinate al sostegno di servizi comunali relativi a specifiche aree tematiche.

Con i *Buoni Scuola* (La L.R. 5 gennaio 2000, n. 1) vengono erogati contributi direttamente alle famiglie. Ad essi hanno diritto gli allievi residenti in Lombardia delle scuole primarie e secondarie di 1° e 2° grado, statali e non statali legalmente riconosciute, parificate e paritarie aperte alla generalità degli studenti e che erogano corsi ordinari. Lo scopo è quello di contribuire ad un rimborso parziale delle spese sostenute per ogni figlio frequentante scuole in Lombardia o nelle regioni confinanti. I contributi alle famiglie vengono erogati per una percentuale pari al 25% delle spese scolastiche sostenute, che verrà elevato al 50% per le famiglie particolarmente disagiate. Le spese ammesse al rimborso sono quelle sostenute per le tasse, per le rette e per i contributi volontari d'iscrizione, frequenza e funzionamento versati alla scuola, così come le spese direttamente a carico delle famiglie per il personale insegnante impegnato in attività didattica di sostegno per alunni portatori di handicap. Non sono ammesse spese per viaggi d'istruzione, di arricchimento formativo, attività integrative ed extracurricolari, libri di testo, e le spese di trasporto e di servizio mensa.

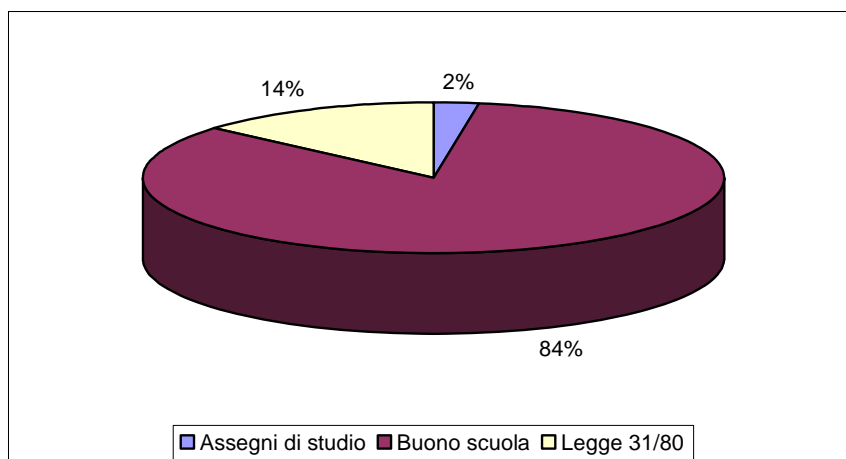
Nel 2004, con uno stanziamento di oltre 37 milioni di euro, sono stati consegnati ai lombardi 50.900 assegni: 42.580 mila a copertura del 25% delle spese e oltre 8 mila a copertura del 50%.

Con gli *Assegni di Studio* vengono erogate borse di studio per studenti meritevoli e capaci della Lombardia. Nel 2004 sono state assegnate 2.000 borse di studio, da 516 euro ciascuna, ad altrettanti studenti, capaci e meritevoli, che stanno frequentando le scuole secondarie di 1° e 2°, statali o paritarie. Per ottenere l'assegno di studio gli studenti devono essere residenti in Lombardia ed aver conseguito, lo scorso anno scolastico, almeno la media del 7,5 (o il giudizio di «ottimo», se provenienti dalla scuola media inferiore). La famiglia inoltre deve avere un indicatore ISEE non superiore a 14.695 euro. Qualora le domande dovessero essere più di 2.000, la graduatoria verrà fatta tenendo conto sia della media dei voti che dell'indicatore ISEE del nucleo familiare.

Contributi previsti dalla L.R. 31/80 sono stati pari, nel 2004, a € 5.883.709. L'articolazione tematica degli interventi relativi al diritto allo studio è stabilita dal piano annuale redatto dalla regione. (Cfr allegato 1).

Complessivamente la Lombardia, nel 2004, ha presentato una spesa complessiva pari a 43.333.215 euro suddivisa secondo le percentuali evidenziate nella figura seguente.

Figura 2.2 - Spesa per il diritto allo studio – ripartizione percentuale



Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

Si nota come i 2/3 della spesa della Regione Lombardia per il diritto allo studio siano assorbiti dai *Buoni scuola*. Su 53.680.281 stanziati dalla regione, 36.417.506 di euro sono destinati a questa linea di contribuzione. I restanti 17.262.775 sono divisi tra

fondi per gli Assegni studio (€ 1.032.000) e i finanziamenti previsti dalla legge regionale 31/80 che norma il diritto allo studio (€ 5.883.709).

2.4. La spesa dei Comuni per il diritto allo studio

Questo capitolo si propone di offrire una analisi statistico-descrittiva generale che evidenzi il comportamento di spesa dei Comuni lombardi in materia di diritto allo studio. Lo scopo è quello di evidenziare eventuali omogeneità spiegabili, in termini di comportamenti di spesa e composizione di bilancio. E' necessario concentrarsi sulle variabili indipendenti, sulle cause, cioè, che possono essere determinanti.

La fonte dei dati utilizzati per le elaborazioni statistiche è relativa alle voci di spesa in conto corrente dei bilanci comunali per le diverse tipologie di scuole relative agli anni dal 1999 al 2001. Si tratta dei dati attinenti alle spese di 1534 su 1546 (99,2%) Comuni lombardi alla voce "Funzione istruzione pubblica e cultura".

2.4.1. Spesa totale regionale, anno di riferimento 1998 – 2001

Le tabella e i grafici seguenti mostrano il totale delle spese in conto corrente dei Comuni lombardi.

Tabella 2.5 – Spesa dei Comuni lombardi per il diritto allo studio 1998-2001.
Totali di spese correnti in Lombardia cod. 4055 (x 1000 lire)

	1998	1999	2000	2001
Totale spese correnti	1.908.092.188	1.907.353.839	1.737.509.930	1.806.150.687

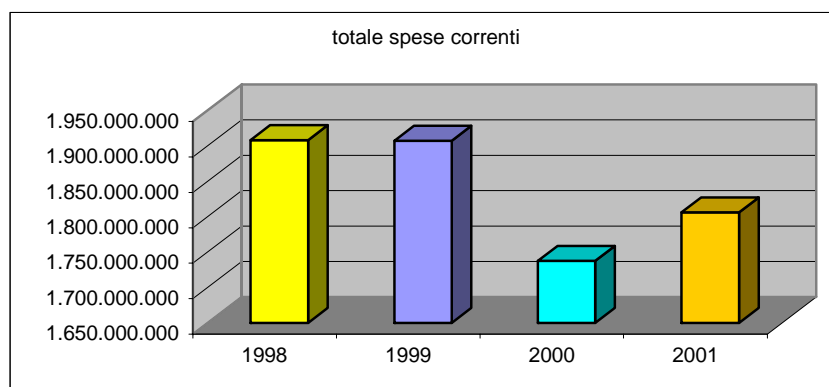
Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia. Copertura 1534 Comuni

Tabella 2.6 - Spesa dei Comuni lombardi per il diritto allo studio 1998-2001.
Totali di spesa (x 1000 lire) per anni e tipologia di scuola

	1998	1999	2000	2001
materna	498.684.600	501.392.550	446.626.975	458.263.146
elementare	498.684.600	501.392.550	301.610.755	279.924.098
media	146.565.012	151.006.295	158.417.216	160.368.950

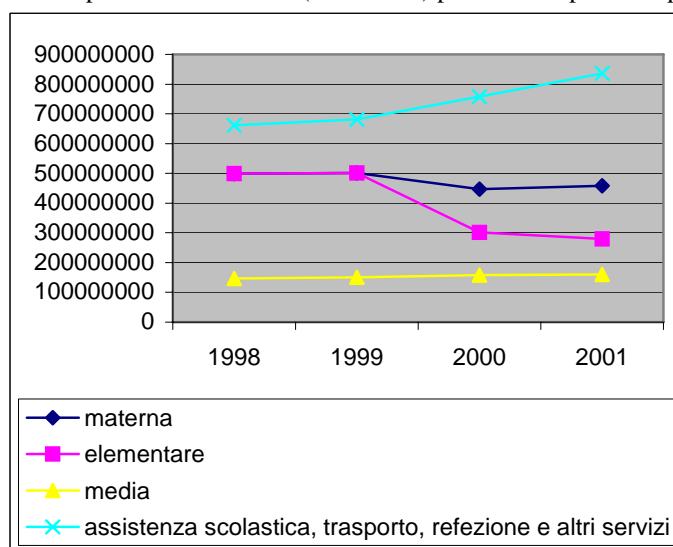
Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia. Copertura 1534 Comuni

Figura 2.3 - Spesa dei Comuni lombardi per il diritto allo studio 1998-2001.
Totali di spesa (x 1000 lire)



Fonte: Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

Figura 2.4 - Spesa dei Comuni lombardi per il diritto allo studio 1998-2001.
Totali di spesa conto corrente (x 1000 lire) per anni e capitoli di spesa

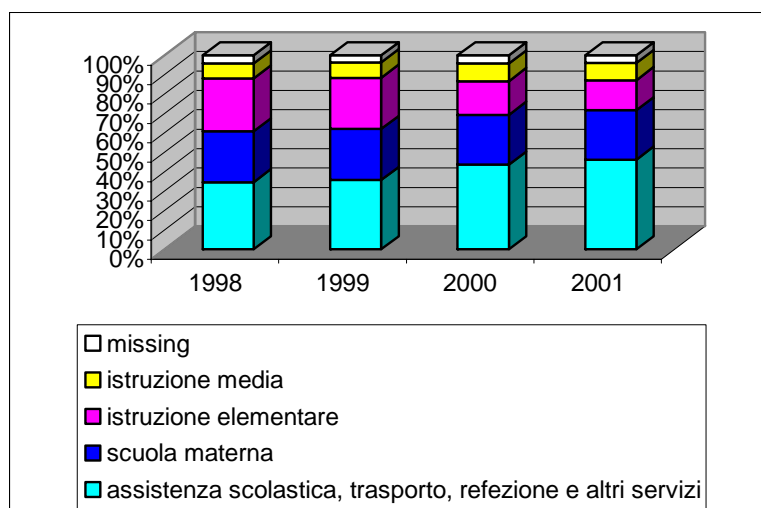


Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

La figura 2.4 mostra la tendenza del totale della spesa in conto corrente negli anni dal 1998 al 2001 per la diverse voci. Si nota che le spese per le scuole medie è rimasta pressoché costante, mentre quelle per la materna e per l'elementare ha subito una flessione nel 2000 e nel 2001. Le spese che comprendono le voci per l'assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi sono, invece, aumentate. Dalla figura 2.5

si evidenzia l'incidenza, che le diverse voci di spesa, esercitano sul totale.

Figura 2.5 - Spesa dei Comuni lombardi per il diritto allo studio 1998-2001.
Incidenza sulla spesa



Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

Oltre la metà delle spese in conto corrente risulta essere determinata dai servizi di assistenza scolastica, trasporto, refezione ed altri servizi. Significativo, inoltre, come questa voce di spesa sia cresciuta, negli anni che vanno dal 1998 al 2001, di quasi dodici punti percentuali (da 34,7% a 46,3%).

Tabella 2.7 - Spesa dei Comuni lombardi per il diritto allo studio 1998-2001.
Spesa procapite per provincia x1000 lire

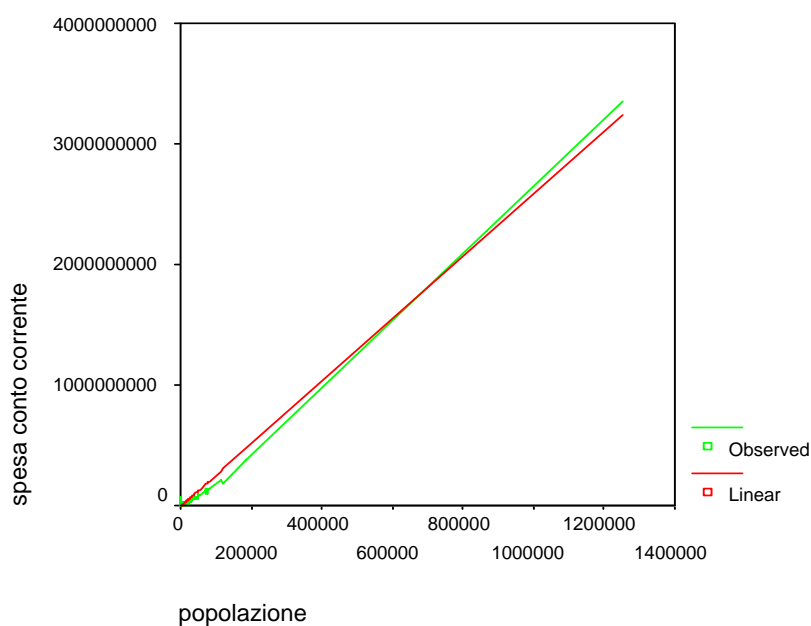
Provincia	N. comuni	totale spese correnti	popolazione	Spesa procapite
Milano	187	968.468.015	3.703.611	261,49
Brescia	206	202.164.054	1.109.841	182,16
Lodi	60	34.109.796	197.798	172,45
Sondrio	77	29.325.499	176.726	165,94
Cremona	115	55.688.835	335.950	165,77
Varese	141	125.675.338	812.934	154,59
Mantova	70	57.589.284	377.887	152,40
Bergamo	243	144.723.763	972.623	148,80
Pavia	183	70.948.246	492.434	144,08
Lecco	90	43.623.593	311.637	139,98
Como	162	73.834.264	536.938	137,51
LOMBARDIA	1534	1.806.150.687	9.028.379	200,05

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

2.4.2. Determinanti di spesa

Da una prima lettura dei dati di bilancio, relativi al 2001, si evince che a determinare le spese in conto corrente, alla voce “Funzione istruzione pubblica e cultura”, dei comuni lombardi sia la numerosità della popolazione residente.

Figura 2.6 - Spesa dei Comuni lombardi per il diritto allo studio 1998-2001.
Variazione della spesa corrente al variare della popolazione



Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

La figura 2.6 illustra come varia la spesa in conto corrente al variare della popolazione. Si nota come la relazione sia fortemente diretta ($R^2 = 0,985$).

2.4.3. Composizione della spesa totale

Dalla correlazione tra la variabile economica “spesa totale per funzione istruzione e cultura” e la variabile demografica “popolazione residente” emerge un primo dato interessante. Il comportamento generale dei comuni, in termini di spesa per istruzione e cultura, è determinato dall’ampiezza demografica. La correlazione è praticamente lineare, che si manifesta soprattutto per i comuni di medie grandi dimensioni, consente di stimare, conoscendo la numerosità della popolazione, quale sarà il livello di spesa. E’ interessante osservare quali categorie di spesa assorbono le quote più

elevate dell'intero ammontare.

Stabilito che è correlata alla quantità di spesa, la numerosità della popolazione, è possibile verificare come si comportano i comuni lombardi in relazione alla composizione della spesa per il diritto allo studio.

Tabella 2.8 - Spesa dei Comuni lombardi per il diritto allo studio 1998-2001.
Percentuale di composizione della voce di spesa cod. 04055

Personale	Acquisto beni cons / mat prime	Prestaz servizi	Utilizzo beni di terzi	Trasferimenti	Int passivi / oneri finanz	Imposte e tasse	Oneri straord gestione	Ammort esercizio	TOTALE
21,7%	7,3%	52,2%	0,4%	12,2%	4,5%	1,4%	0,2%	0,0%	100,0%

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia. Copertura 1534 Comuni

La tabella 2.8 evidenzia che, in generale, più del 90% del totale della spesa è determinato da quattro voci, "personale", "acquisto beni di consumo/materie prime", "prestazione servizi" e "trasferimenti". Per verificare se esistono omogeneità o disomogeneità nel comportamento dei singoli comuni si procede con l'analisi fattoriale, che consente l'agglomerazione dei comuni in modo "naturale" sulla base dei punteggi ottenuti in relazione alle voci di spesa.

I punteggi dell'analisi fattoriale sono stati ottenuti calcolando, per ciascun comune, gli indici di composizione, in base alla seguente espressione:

$$\text{Composizione } C_i = (\text{ammontare voce di spesa } i) / (\text{spesa totale})$$

Dove "i" rappresenta le quattro voci di cui sopra

Deve essere osservato che i dati del conto corrente a disposizione presentano alcuni "vuoti". Di conseguenza sono stati considerati solo i comuni che hanno presentato un bilancio compilato in ogni voce di spesa utilizzate per la costruzione dei fattori. Trattandosi, infatti, di un'analisi sulla composizione di spesa, valori nulli avrebbero distorto i risultati. Il totale dei comuni su cui è stata applicata l'analisi fattoriale è di 689 su 1.546, ovvero il 47%.

Dall'analisi fattoriale, risulta che emergono due fattori dominanti, ovvero:

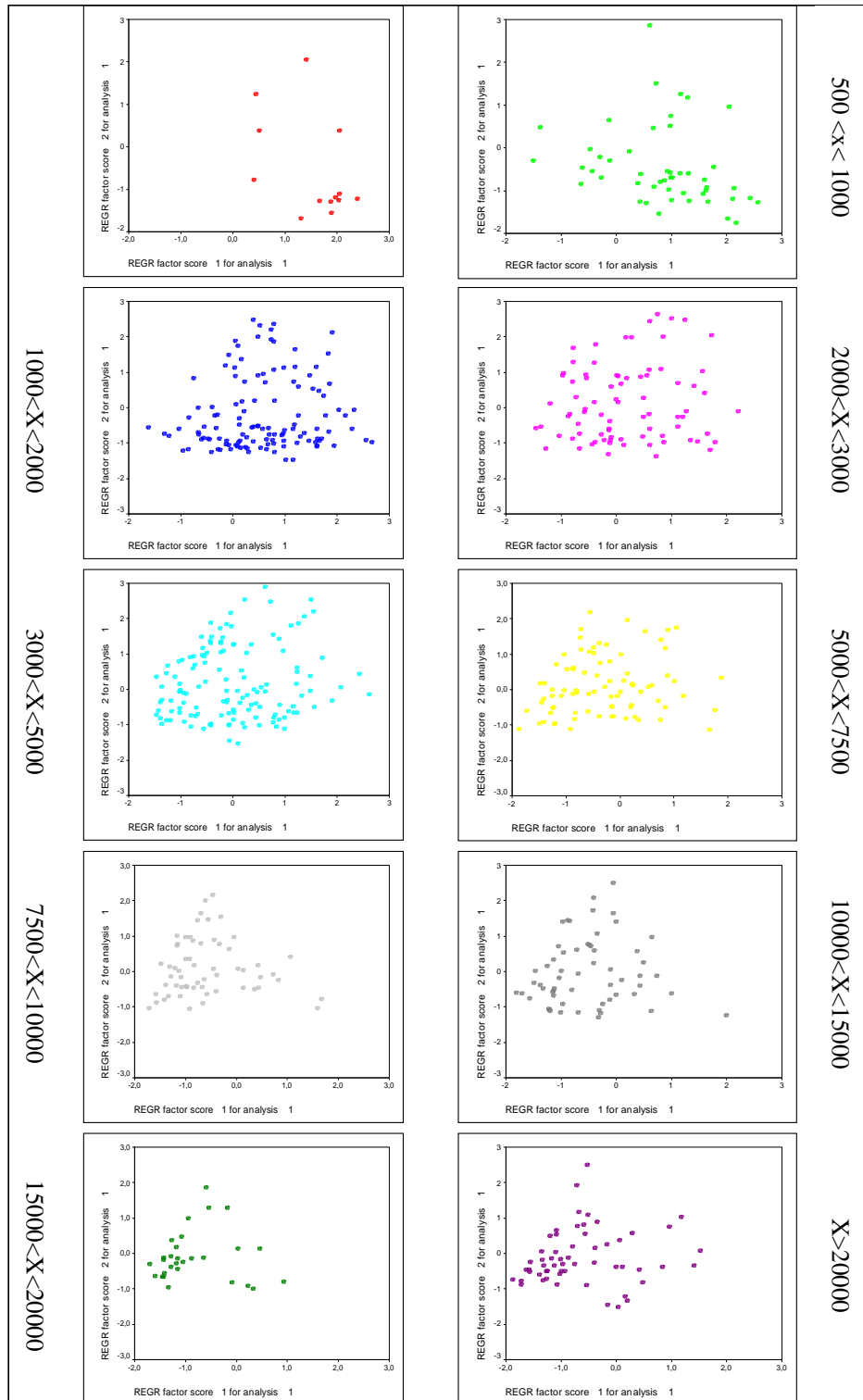
- il fattore C_1, descritto dalle spese per prestazioni di servizi e acquisto di beni di consumo e materie prime;
- il fattore C_2 è, espressione di una composizione di spesa che privilegia le spese per i trasferimenti e per il personale.

I risultati ottenuti dall'analisi sono meglio comprensibili attraverso semplici rappresentazioni grafiche, che evidenziano i singoli comportamenti di spesa dei Comuni, rapportati alla numerosità della popolazione.

Il grafico, illustrato nella figura 2.7, misura il fattore C_1 sull'asse delle ascisse ed il fattore C_2 sull'asse delle ordinate. Ciascun punto rappresenta un Comune. Quando, per un Comune, un fattore assume valori prossimi allo zero, ciò significa che, rispetto alle variabili incluse nel fattore, il comportamento di quel comune è in linea con il comportamento medio di tutti i Comuni. Quando un fattore assume valori superiori a zero, ciò indica che le variabili incluse nel fattore hanno, per il Comune considerato, un peso superiore a quello medio dell'intero universo. Ad esempio, se per un Comune il fattore di composizione C_1 è maggiore di zero, ciò implica che le spese per prestazioni di servizi e acquisto di beni di consumo e materie prime, assorbono una quota del bilancio superiore a quella media. Il ragionamento contrario vale per valori dei fattori minori di zero.

Osservando i grafici seguenti (Figura 2.7) che rappresentano la distribuzione dei fattori C_1 e C_2 in rapporto alle classi di popolazione, si nota che le nuvole di punti, ovvero i comuni, si spostano tendenzialmente verso nord-ovest. Questo significa che al crescere della popolazione varia anche la composizione di spesa. I Comuni più piccoli hanno concentrazioni maggiori su spese relative a prestazioni di servizi e acquisto di beni e minori su personale e trasferimenti. I Comuni di medie dimensioni presentano una situazione intermedia, mentre la quota del personale e dei trasferimenti interviene proporzionalmente in misura maggiore.

Figura 2.7 - Spesa dei Comuni lombardi per il diritto allo studio 1998-2001.
Rappresentazione grafica Pop/comportamenti di spesa



2.4.4. Relazioni tra dimensione dei Comuni e composizione della spesa pro-capite per il diritto allo studio

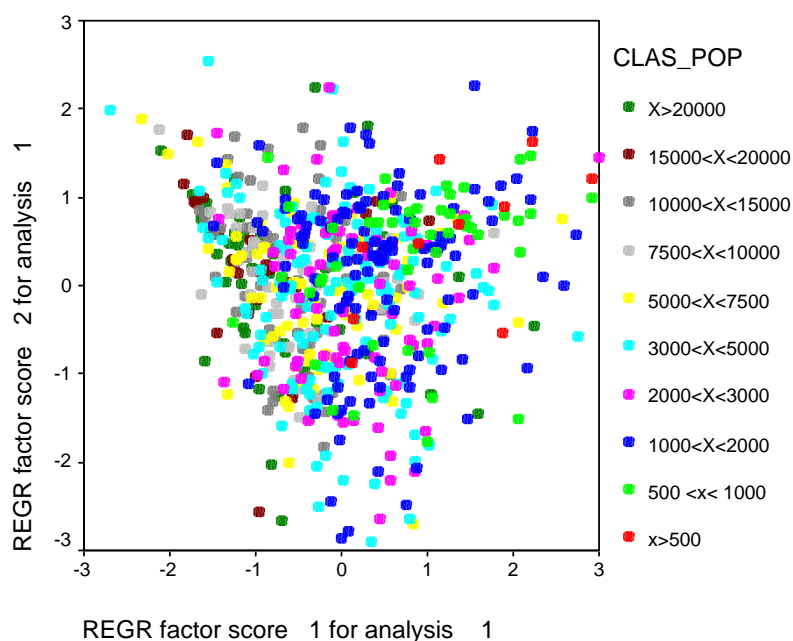
Dopo aver osservato il comportamento dei comuni lombardi in relazione alla composizione della spesa totale è utile verificare come si orienta la spesa pro-capite. A tal scopo è stata costruito e applicato un indice di relazione ai 689 comuni che hanno presentato dati attendibili.

Indice di relazione $P_i = (\text{ammontare voce di spesa } i) / \text{POP}$

Dove "i" rappresenta le quattro voci di cui sopra illustrate nella tabella 2.8

Anche in questo caso ai punteggi ottenuti si è applicata l'analisi fattoriale. Come per la composizione di spesa emergono due fattori determinanti, P_1 e P_2, che mostrano come la spesa pro-capite sia maggiormente orientata, da una parte dall'acquisto beni e prestazione servizi (P_1), dall'altra da spese per trasferimenti e personale (P_2).

Figura 2.8 - Indice di relazione tra dimensione dei Comuni e spesa pro-capite per il diritto allo studio



Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

Osservando il grafico si nota che la spesa pro-capite, per i piccoli comuni, è maggiormente orientata sul fattore P_1, ovvero è dovuta principalmente alle spese per

acquisto beni e, in misura leggermente inferiore dalle prestazioni di servizi. In relazione all'aumento della numerosità della popolazione i trasferimenti comunali determinano un'incidenza maggiore sulla spesa pro-capite.

2.5. La spesa dei privati per il diritto allo studio

Il ruolo delle famiglie nella spesa complessiva dei servizi per il diritto allo studio è molto complesso da analizzare e dovrebbe essere oggetto di un lavoro di ricerca finalizzato. Per gli scopi del presente lavoro è opportuno comunque cercare di capire le dimensioni macro del fenomeno. A tal scopo vengono presentati, a titolo esemplificativo, dati finanziari di un Comune, Brescia, per quel che concerne la ripartizione di spesa del piano del diritto allo studio, e di un Istituto scolastico, l'Istituto Comprensivo "A. Manzoni" di Capriate San Gervasio. Il dato che in questo paragrafo è di maggior interesse riguarda la percentuale di spesa dei privati (famiglie) rispetto al totale. Il Comune di Brescia riporta una spesa dei privati per al 36% del totale, mentre il bilancio dell'Istituto comprensivo evidenzia un 10% circa. Ovviamente non è possibile trarre conclusioni definitive, occorrerebbe, oltre ad un campione più vasto, analizzare la composizione e la destinazione di queste spese. Di certo il ruolo dei privati nella spesa per il diritto allo studio non è sicuramente marginale.

2.5.1. Quadro economico finanziario degli interventi nel comune di Brescia. Rendiconto 2002

La spesa complessiva per il 2002 riferita al Diritto allo studio è stata di € 6.188.767,25 a fronte di €1.234.296,65 di proventi.

All'interno dei proventi il contributo regionale è stato di € 272.482,85 ed ha riguardato le voci:

Tabella 2.9 – Contributi regionali

Contributo regionale Centri ricreativi estivi	€ 37.742,00
Contributo regionale per rimborsi testi scolastici	€ 130.303,08
Contributo regionale progetto "A come accoglienza"	€ 78.220,00
Contributo regionale per borse di studio	€ 26217,77

Fonte: nostra elaborazione su dati Comune di Brescia

La spesa complessiva per gli interventi nelle scuole, escluse le scuole materne ed esclusi i trasporti è stata di €14.224.223,15.

La somma direttamente erogata alle scuole per:

- sostegno alla programmazione educativa;
- ampliamento offerta formativa;
- contributi individuali ai genitori per mense libri trasporti;
- progetti particolari;

ammonta a €992.794,09 pari al 6,97 %.

Il contributo regionale copre l'1,91% della spesa, I costi dei trasporti ammontano a € 782.095,45, i proventi per il trasporto scolastico ammontano a €20.950,48 con un tasso di copertura dei costi del 2,7%, l'incidenza del costo dei trasporti sulla spesa complessiva (senza i costi delle scuole materne) e al netto dei proventi dei trasporti è pari all'11,4 %.

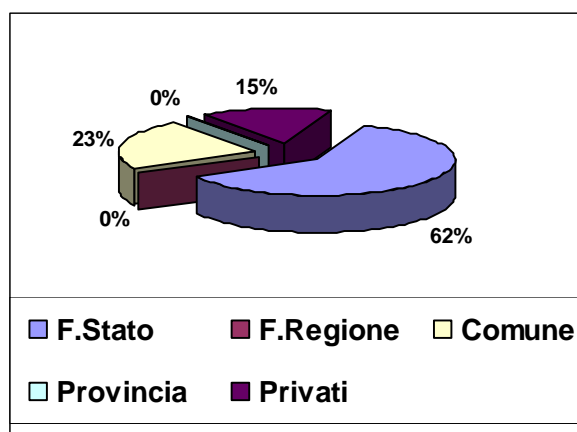
I costi delle scuole materne esclusa la ristorazione sono di € 13.803.261,79.

Se aggiungiamo i costi delle scuole materne e dei trasporti la spesa complessiva ammonta a €28.809.580,39.

Disaggregando ulteriormente i dati:

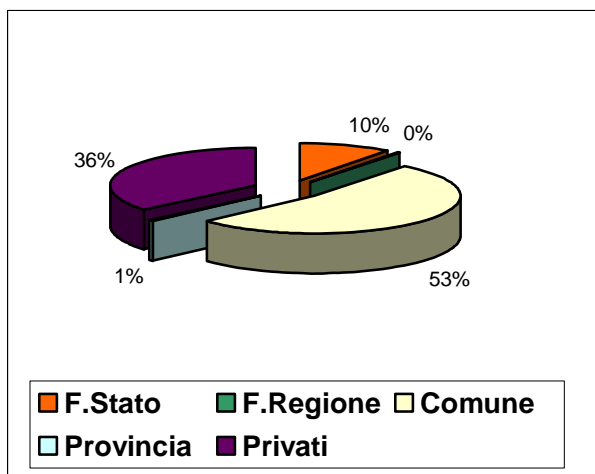
- la spesa per le manutenzioni e le utenze ammonta a € 3.996.540,62 incidendo sul totale per il 28,09%
- la spesa per i contributi diritto allo studio e sussidi ammonta a €549.910,60 incidendo sul totale per il 3,8%

Figura 2.7 – Piano per il diritto allo studio del Comune di Brescia. Distribuzione delle entrate delle scuole con riferimento alla provenienza. Rendiconto 2003



Fonte: nostra elaborazione su dati Comune di Brescia

Figura 2.8 - Piano per il diritto allo studio del Comune di Brescia. Distribuzione dei fondi alle scuole esclusi i finanziamenti dello stato per il personale



Fonte: nostra elaborazione su dati Comune di Brescia

2.5.2. Il bilancio dell'Istituto comprensivo – anno 2003 (Comuni di Filago e Capriate San Gervasio)

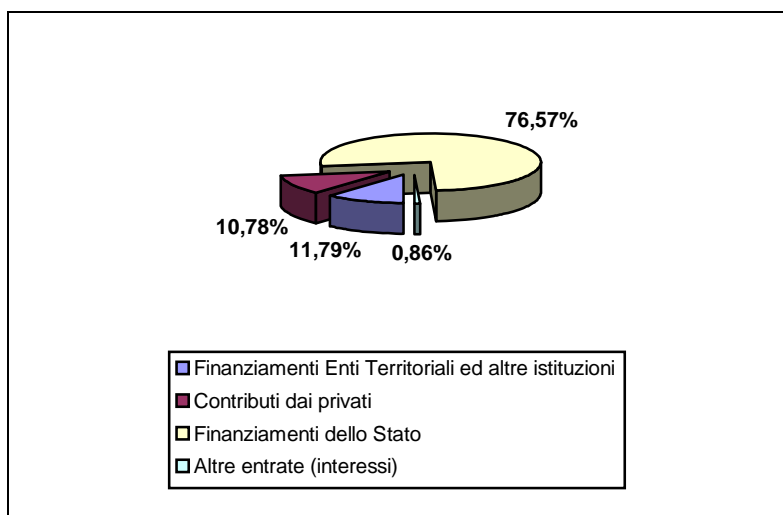
Di seguito viene proposto lo schema relativo alle entrate inerenti all' Istituto Comprensivo "A. Manzoni" di Capriate San Gervasio). La sede centrale dell'Istituto Comprensivo è situata nel Comune di Capriate San Gervasio (con la presenza di due plessi di scuola elementare e della scuola media, dove si trovano gli uffici di Dirigenza e di Segreteria di tutto il comprensivo), mentre nel Comune di Filago si trovano una scuola elementare e una scuola media a loro volta plessi dello stesso Istituto.

Tabella 2.10 – Comuni di Filago e Capriate. Programma annuale 2003

Avanzo di amministrazione	117.234,61
Finanziamenti dello Stato	193.062,40
Finanziamenti Enti Territoriali ed altre istituzioni (Diritto allo studio)	29.734,78
Contributi dai privati	27.188,55
Altre entrate (interessi)	2.165,59
TOTALE	369.385,93

Fonte: nostra elaborazione su dati Istituto A. Manzoni

Figura 2.9 – Istituto comprensivo di Filago e Capriate. Entrate 2003



Fonte: nostra elaborazione su dati Istituto A. Manzoni

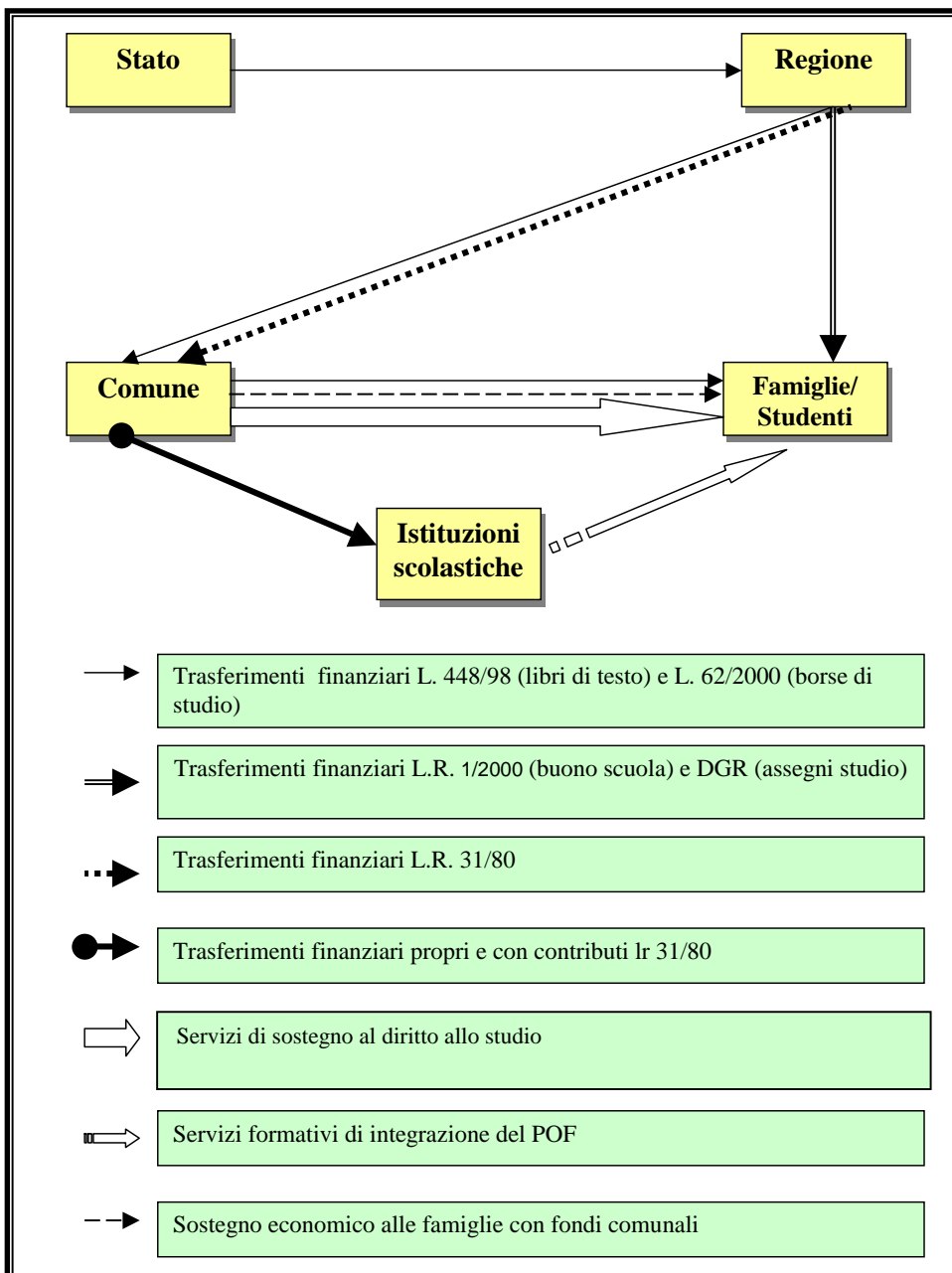
2.6. Un modello generale dei flussi finanziari coinvolti nella realizzazione degli interventi per il diritto allo studio

Il sistema di trasferimento dei flussi finanziari erogati per l'attuazione degli interventi per il diritto allo studio è esposto nella figura 2.10. Si nota come i diversi soggetti coinvolti, Stato, Regione, Comuni, Scuole e Famiglie, siano legati da relazioni che direttamente o indirettamente determinano il flusso complessivo dei finanziamenti.

I contributi relativi ai libri di testo (L. 448/98) e alle borse di studio (L. 62/2000) sono statali, e coinvolgono sia la Regione sia i Comuni prima di arrivare alle famiglie. Regione e Comuni, per l'applicazione delle leggi citate, hanno compiti differenti. La Regione si occupa di redigere la graduatoria degli aventi diritto e di erogare i contributi, mentre i Comuni si occupano delle attività istruttorie (raccolta dei moduli, primo filtro sui vizi formali delle domande e inserimento *on-line* delle medesime). Un'altra linea contributiva è quella prevista dalla L.R. 31/80 che prevede che ogni anno la Regione, attraverso il piano annuale per il diritto allo studio (allegato 1) eroghi i fondi e indichi alcune linee guida di intervento. Tali fondi erogati ai Comuni vengono tramutati da questi ultimi in servizi e attività o direttamente alle famiglie, oppure alle Scuole. Dalla ricerca empirica è emerso che (Cfr Cap. 1, par. 1.4.3). circa un comune su tre eroga, in forme diverse, contributi propri alle famiglie. La Regione prevede, tramite contributi propri, un rapporto diretto con i cittadini attraverso la distribuzione dei Buoni Scuola e degli Assegni di Studio.

La figura 2.10 illustra sinteticamente le relazioni fra i vari attori del diritto allo studio relativamente ai flussi di contribuzione. Inoltre sono evidenziati i rapporti finanziari e operativi per l'erogazione di servizi di sostegno al diritto allo studio.

Figura 2.10 – Quadro di insieme, attori e flussi finanziari per il diritto allo studio



Si stima che in Lombardia, l'ammontare totale annuo di spesa per il diritto allo studio sia prossimo a circa €986.500.000. Siamo pervenuti a questa dimensione lavorando su queste fonti:

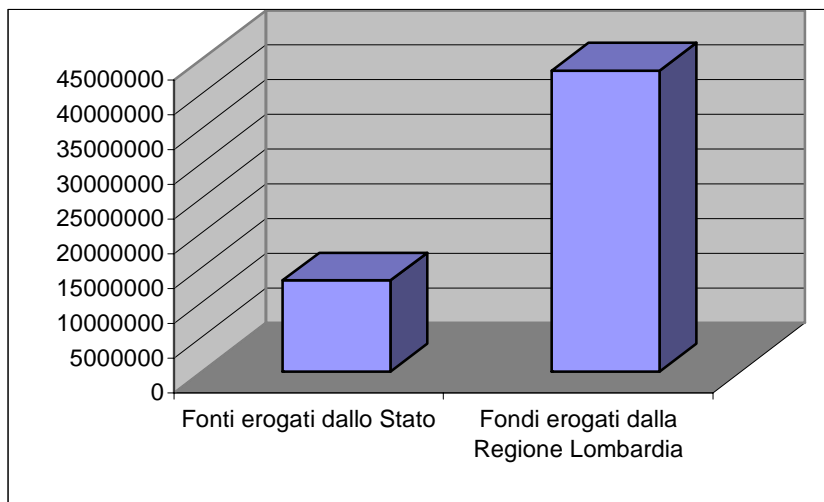
- per i dati relativi al buono scuola Consiglio Regionale della Lombardia - relazione annuale sul buono scuola anno 2002-2003.
- per i dati relativi ai fondi stanziati per la Regione Lombardia dalla Legge 62/2000 (borse di studio) - MIUR, D.M. del 21 marzo 2005
- per i dati relativi ai fondi erogati ai Comuni previsti dalla L.R. 31/1980 - Regione Lombardia, Piano del diritto allo studio 2004
- per i dati relativi ai fondi stanziati per la Regione Lombardia dalla Legge 448/1998 (libri di testo)- MIUR, Decreto Dipartimentale del 7 giugno 2004, n. 30
- per i dati relativi ai fondi stanziati dalla Regione Lombardia per alunni meritevoli ed in condizioni economiche disagiate (assegno di studio) - Regione Lombardia, direzione Generale settore Formazione, Istruzione e Lavoro
- per i dati relativi alla spesa dei Comuni lombardi per il sostegno al diritto allo studio - spesa in conto corrente dei comuni lombardi, anno 2001

Per la procedura di stima che ha determinato l'evidenziazione dell'ammontare annuo della spesa per il diritto allo studio, vale quanto segnalato nel paragrafo introduttivo, dove si è affermato che:

- è stata applicata una procedura di omogeneizzazione dei dati, a partire dalla valutazione delle variazioni delle serie storiche;
- l'obiettivo della stima è giungere ad una valutazione macro delle relazioni fra fonti di spesa.

La figura 2.10 bis mostra la ripartizione della spesa per il diritto allo studio tra Stato e Regione.

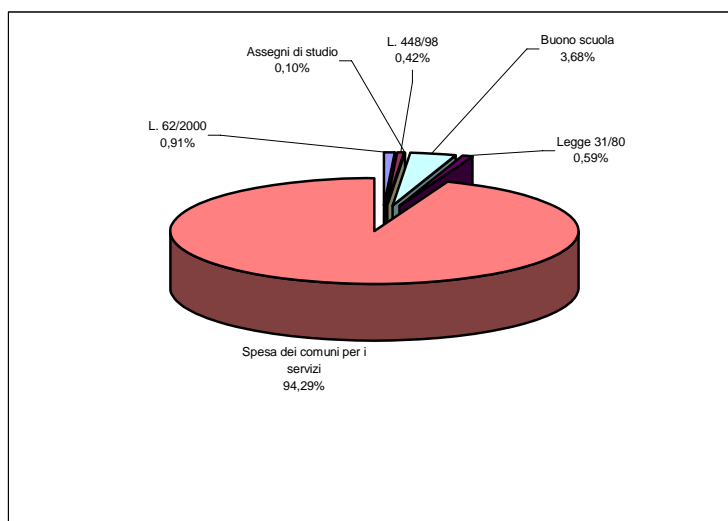
Figura 2.10 bis – ripartizione della spesa per il diritto allo studio tra Stato e Regione



Rispetto alla cifra totale stimata la parte relativa ai contributi diretti, escluso cioè la spesa dei Comuni per l'erogazione dei servizi al diritto allo studio, ammonta a circa € 57.000.000. Come visto in precedenza due linee di contribuzione sono rappresentate da leggi nazionali, tre da leggi regionali.

La quota maggiore di contributi regionali è rappresentata dai fondi previsti dalla L. R. 5 gennaio 2000, n°1 (buono scuola) che con circa 40.000.000 di euro rappresenta il 67% del totale. Il restante 33% è suddiviso principalmente tra la L. 62/2000 (borse di studio) con € 8.953.577 e la L.R. 31/1980 (diritto allo studio) con € 5.883.709. Le risorse destinate agli assegni di studio per alunni meritevoli ed in condizioni economiche disagiate e i contributi per i libri di testo destinati agli alunni della scuola secondaria (L. 448/1998) ammontano rispettivamente di € 1.032.000 e di € 4.169.776. I restanti € 930.000.000 sono relativi alle spese sostenute dai comuni per l'erogazione dei servizi. La figura 2.11 evidenzia i rapporti finanziari di ciascun attore istituzionale.

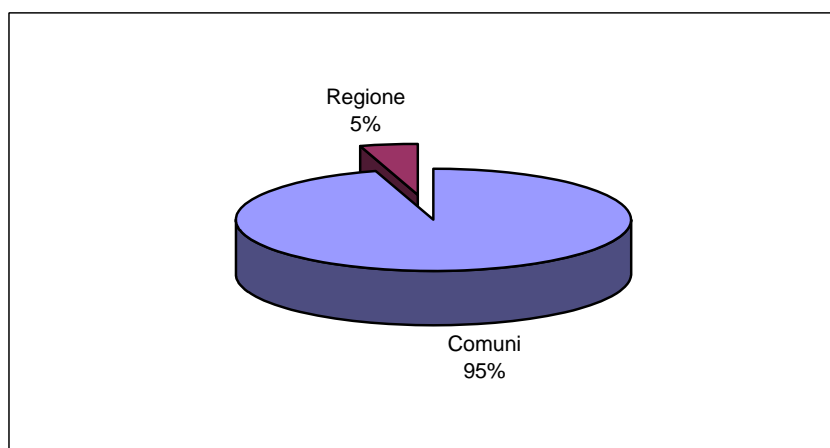
Figura 2.11 - Contributi per il diritto allo studio – ripartizione percentuale



Fonte: nostra elaborazione su fonti citate nel testo

Per quanto riguarda il quadro economico emerge un modello abbastanza definito. Come evidenziato nella figura 2.10 gli attori istituzionali in campo, Stato, regioni, comuni, partecipano al funzionamento del diritto allo studio in modo differente. In particolare la figura 2.12 rappresenta il rapporto fra il contributo regionale e comunale, al netto dei contributi statali.

Figura 2.12 – Spesa regionale e comunale per il diritto allo studio. Confronti per origine dei finanziamenti (al netto dei contributi statali)



Fonte: nostra elaborazione su fonti citate nel testo

Per quanto riguarda il diritto allo studio lo Stato eroga dei contributi specifici destinati all'abbattimento dei costi sostenuti dalle famiglie. Per garantire e gestire l'accessibilità di questi contributi da parte dei destinatari, esso utilizza il contributo operativo delle amministrazioni comunali. Il ruolo degli enti locali si concretizza, quindi, oltre che finanziando la maggior parte dei costi dei servizi inerenti al diritto allo studio, anche fornendo personale, strutture e processi organizzativi per la gestione dell'erogazione dei contributi previsti dalle leggi 62/2000 e 448/1998.

Capitolo 3

Modelli per un'efficace azione regionale di sviluppo del diritto allo studio

Gli scopi del capitolo sono di delineare i contenuti dei cambiamenti delle logiche regionali d'approccio al diritto allo studio sui quali fondare i mutamenti legislativi e la revisione delle prassi operative.

3.1. Il ruolo regionale nella realizzazione delle politiche per il diritto allo studio

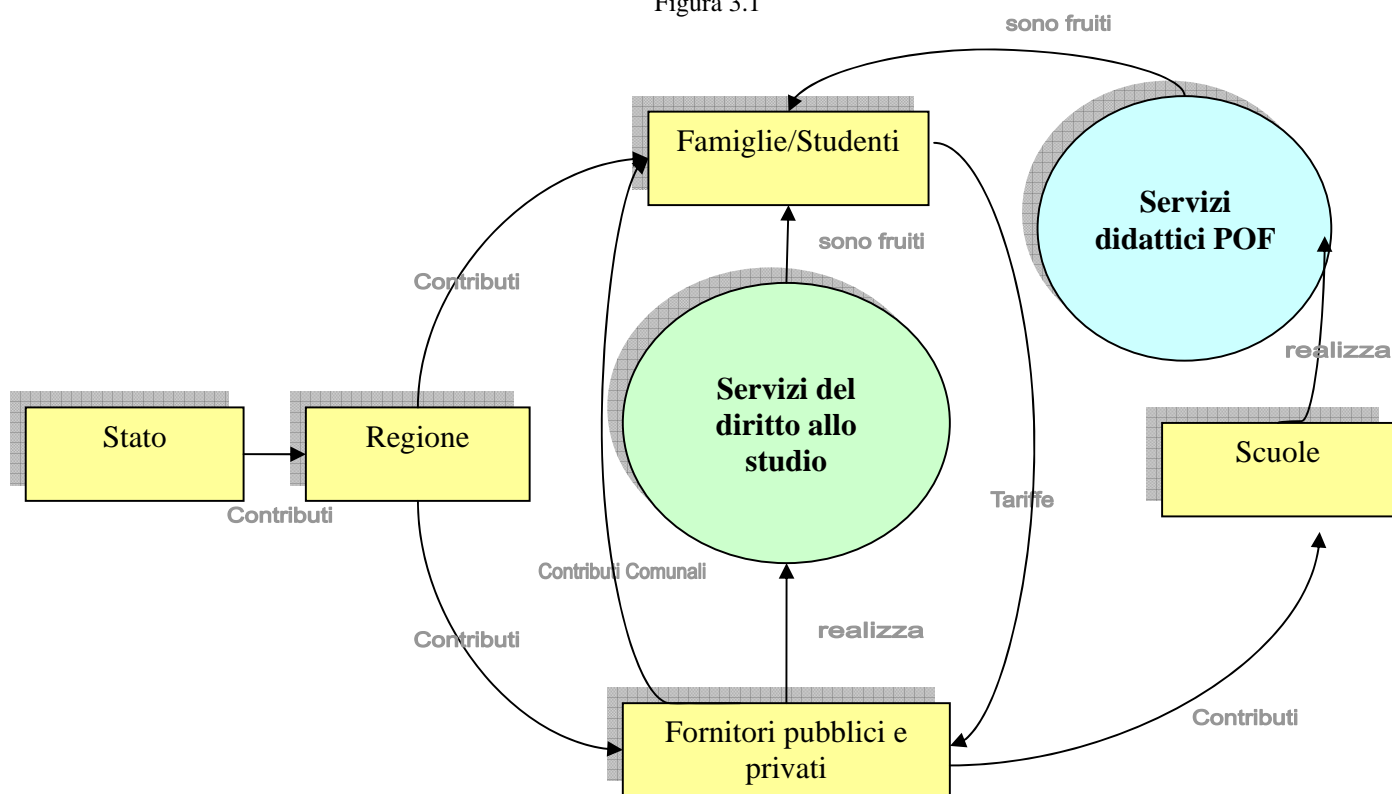
I precedenti capitoli hanno illustrato come i sistemi di contribuzione alle famiglie e i servizi rappresentino una base comune sulla quale più istituzioni si confrontano per la realizzazione di politiche di sostegno del diritto allo studio.

Il loro governo e gestione ha delineato nel tempo catene di responsabilità e poteri distribuiti secondo un ordine nel quale le amministrazioni comunali, le istituzioni scolastiche, le famiglie e lo stato rappresentano gli attori principalmente impegnati. Sintetizziamo il diverso ruolo degli attori che intervengono nel sostegno del diritto allo studio (Figura 3.1):

- lo Stato si occupa principalmente del funzionamento del sistema scuola provvedendo alle spese di gestione del personale docente e non docente. Esso entra anche direttamente nel diritto allo studio tramite i contributi della legge 62/2000 e della legge 448/97;
- la Regione eroga finanziamenti sia ai Comuni per l'erogazione di servizi, (l.r. 31/80) sia direttamente alle famiglie (Borse di studio, Assegni di studio) per i quali instaura un rapporto diretto con il cittadino;
- i Comuni tramite il proprio bilancio erogano i servizi di sostegno al diritto allo studio. Nel processo di erogazione introitano, se e in quanto ricevuti, eventuali contributi regionali. Si fanno inoltre carico con proprio personale dei processi amministrativi relativi all'erogazione dei contributi statali alle famiglie;
- gli Istituti, siano essi appartenenti al sistema pubblico o delle scuole paritarie, integrano la propria offerta formativa con azioni di adattamento alle richieste del territorio. In linea generale, le scuole paritarie offrono servizi di diritto allo

studio tipicamente erogati dalle amministrazioni comunali.

Figura 3.1



Fonte: nostra elaborazione

Nel caso delle famiglie, l'amministrazione regionale assume come fondante il principio del sostegno della domanda di servizi scolastici, con particolare predilezione per coloro che intendono rispondere all'offerta di servizi scolastici privati. La finalità concreta è di aumentare la presenza del mercato in un settore dove tradizionalmente l'offerta pubblica è straordinariamente forte. Si sottolinea, comunque, che i contributi unitari erogati rappresentano solo una parte minima dei costi che la famiglia deve sostenere per accedere ai servizi scolastici.

Le famiglie, dopo l'effettuazione della scelta fra scuola pubblica e primaria, non sono in grado di compiere altre selezioni di mercato in relazione ai servizi riconducibili al diritto allo studio, intesi come tipicamente accessori rispetto a quelli di educazione, che rappresentano la ragion d'essere del servizio scolastico. L'offerta dei servizi accessori, infatti, è già generalmente gestita dalle istituzioni pubbliche e private che forniscono i servizi educativi. Questa prassi operativa ha la sua giustificazione nella

natura stessa dei sistemi d'erogazione dei servizi scolastici che, richiedendo forti integrazioni gestionali fra prestazioni educative ed accessorie, rendono problematica la differenziazione fra fornitori. In questo senso, il finanziamento diretto alle famiglie per sostenere i costi dei servizi accessori, riconducibili al diritto allo studio, assume una rilevanza del tutto affievolita sulla promozione di un'offerta di mercato di tali servizi indipendente da correlati servizi educativi.

Nel caso delle amministrazioni comunali, la strategia è di sostenere gli enti nel mantenimento qualificato di strutture operative per l'erogazione di servizi. In analogia con quanto osservato per i contributi diretti alle famiglie, il finanziamento regionale copre una limitatissima parte dei costi di struttura, come dimostrato nel capitolo 2 paragrafo 2.3. Il risultato è un'inefficace ricaduta sulla capacità delle amministrazioni di:

- ridurre i contributi dovuti dalle famiglie;
- migliorare l'efficienza dei sistemi di erogazione attraverso l'attivazione d'investimenti in innovazione;
- soddisfare bisogni emergenti (cfr cap. 1, par. 1.3.7.), fra cui spicca la necessità di favorire il diritto allo studio degli stranieri, per i quali, spesso, non esiste una risposta tempestiva a causa dell'elevato differenziale fra costi d'avvio dei servizi e possibilità di suo mantenimento attraverso la contribuzione delle famiglie.

Le attuali modalità d'intervento di sostegno del diritto allo studio sono regolate da norme regionali e statali che, non appena sarà chiarito il quadro costituzionale di riferimento, potranno richiedere, in forza del mutato contesto, necessari adeguamenti. Su questo punto, tuttavia, si rimarca che, in termini di esperienza, a causa della particolare configurazione dei sistemi di azione esistenti, i mutamenti di contesto avranno probabilmente difficoltà a trasformarsi in effettive adeguamenti. Siamo in presenza di un settore, quello dell'istruzione, dove sussiste una forte inerzia sistemica ai cambiamenti, anche quando sono sorretti da modifiche della legislazione ordinaria. Si pensi alle innovazioni normative riconducibili all'attuazione della scuola dell'autonomia. Esse trovano ancora difficoltà, inducendo a pensare che i percorsi per giungere ad una reale evoluzione del sistema scolastico debbano essere gestiti con attenzione e misura, anche in presenza di determinazioni che assegnano alle Regioni nuovi e fondamentali compiti di governo del sistema scolastico.

Nel quadro appena delineato, d'incertezza normativa e difficoltà nell'introdurre elementi strutturali di cambiamento, si tratta, sul breve e medio periodo, d'individuare forme d'intervento regionali tali da assicurare:

- un sostanziale avanzamento della cultura progettuale degli attori

istituzionali a tutti i livelli, promuovendo sfide la cui accettazione per ottenere finanziamenti determina la diffusione di nuove motivazioni e l'apprendimento di nuovi principi e tecniche d'azione. Si pensi all'introduzione di sistemi di acquisizione di finanziamenti attraverso la realizzazione di progetti pianificati e valutati;

- la coerenza con alcuni principi innovativi e suscettibili di ulteriori declinazioni, ma non più discutibili, come per esempio l'applicazione del principio di sussidiarietà o di semplificazione;
- la costruzione di sistemi di governo fortemente connotati da disegni di sviluppo delle relazioni interistituzionali, in particolare fra istituzioni scolastiche e amministrazioni comunali, per affermare principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, nel caso di coinvolgimento delle scuole paritarie. In particolare, per quanto riguarda le amministrazioni comunali si tratta rafforzare le gestioni associate, per garantire il principio costituzionale di adeguatezza;
- il finanziamento della promozione delle dinamiche locali in modo che siano ancora più efficacemente garantiti, in primo luogo, i diritti sociali di base che, nell'ambito del sistema formativo, attiene alla possibilità che larghe fasce di popolazione accedano al sistema formativo, usufruendo sia dei servizi educativi sia di quelli di supporto, come la ristorazione o il trasporto;
- la qualificazione dell'offerta formativa, considerando quelle esigenze che rappresentano le vocazioni tipiche di un territorio, in relazione alle necessità di rafforzare lo sviluppo armonico delle relazioni sociali, nella garanzia di un adeguato sviluppo economico. L'eventuale modifica costituzionale attualmente in discussione rafforzerebbe in modo sostanziale il ruolo regionale che assumerebbe una dimensione di governo dell'intera rete scolastica, in aggiunta alle attuali competenze relative ad una consistente parte della formazione professionale.

Nei paragrafi che seguiranno proporremo **alcuni modelli di adeguamento degli attuali sistemi di contribuzione delle famiglie e per la realizzazione di servizi che rappresentano, con la definizione di un impianto normativo armonizzato e aggiornato, il concreto contributo regionale allo sviluppo delle politiche di diritto allo studio.** Si sottolinea che:

- le logiche considerate rappresentano una concreta ispirazione del mutamento normativo, sia per confermare norme in vigore sia per modificarne altre. Infatti, alcune delle opportunità prefigurate sono immediatamente applicabili, altre necessitano di interventi legislativi. In quest'ultimo caso anche la parziale sperimentazione a legislazione data di aspetti di mutamento di ampia portata può costituire un utile elemento di

qualificazione dell'azione legislativa successiva;

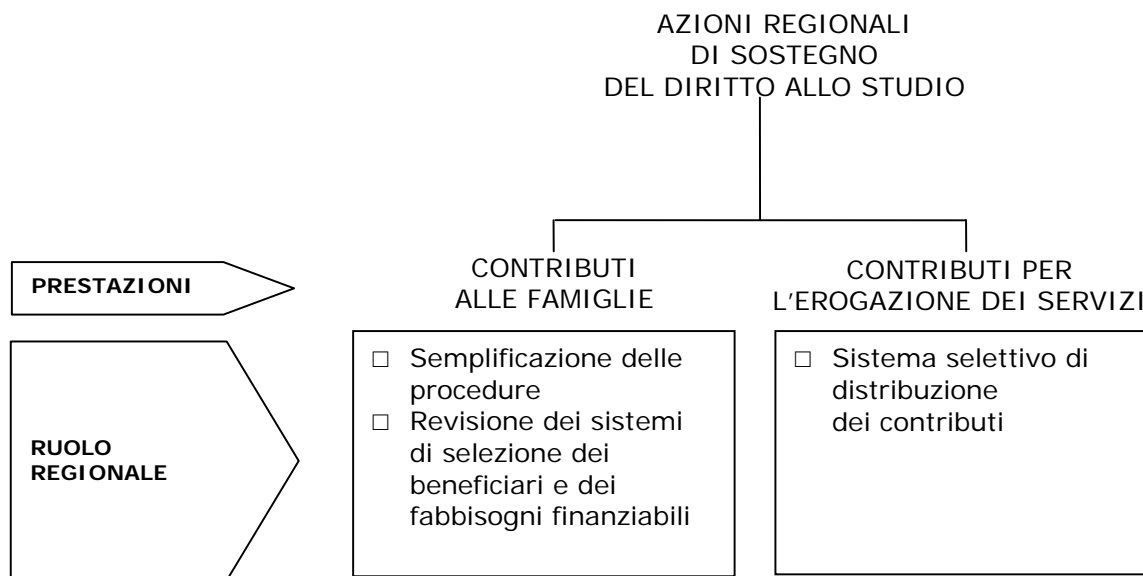
- le amministrazioni comunali mantengano quella centralità amministrativa come giudicato dall'applicazione, sui temi in oggetto, del principio di sussidiarietà, inserito nel recente mutamento costituzionale e ribadito in quello attualmente in discussione.

In particolare, il ruolo regionale si dovrebbe focalizzare (figura 3.1bis):

- per quanto riguarda i sistemi di contribuzione delle famiglie, nella semplificazione delle procedure di accoglimento, evasione e distribuzione dei finanziamenti, nonché nella revisione dei sistemi di selezione dei beneficiari e delle destinazioni di tali finanziamenti (cfr capitolo 3 par.3.2);
- per quanto riguarda la distribuzione di contributi per l'erogazione di servizi, nella realizzazione di un sistema selettivo di allocazione dei finanziamenti (cfr capitolo 3 par. 3.3.)

Infine, l'attivazione dei sistemi di contribuzione alle famiglie e di qualificazione delle strutture di erogazione dei servizi richiede alcune innovazioni nei sistemi di governo e gestione che succintamente illustreremo nel paragrafo 3.4. .

Figura 3.1bis



Fonte: nostra elaborazione

3.2. Sistemi di sostegno regionale alle famiglie

Nel presente paragrafo introdurremo alcuni modelli innovativi per:

- selezionare i beneficiari e le destinazioni dei contributi alle famiglie (par. 3.2.1.) che può integrare o assorbire parte o tutti i sistemi di finanziamento alle famiglie così come descritti nel capitolo 1 paragrafo 1.2. ;
- definire un sistema semplificato di accoglimento, gestione ed erogazione dei contributi (par. 3.2.2.).

3.2.1. I beneficiari e servizi oggetto di contribuzione

3.2.1.1. *I beneficiari del diritto allo studio*: l'attuale legge sul diritto allo studio (l.r. 31/80) garantisce un *sostegno generico* all'attività scolastica, facendo rientrare nel diritto allo studio ordinario, numerosi servizi e prevedendo la loro erogazione alla totalità dei *beneficiari*, intendendo per quest'ultimi qualsiasi studente che frequenti "scuole, sezioni o corsi, ivi compresi quelli relativi ai contratti collettivi di lavoro, aventi sede nell'ambito territoriale dei comuni indipendentemente dal luogo di residenza anagrafica dell'utente" (art. 10, comma 1).

Naturalmente, con la legge 62/2000, la definizione di beneficiario va incrementata, includendovi anche gli studenti delle scuole paritarie.

Fermo restando questa definizione "integrata" di beneficiario nasce, però, l'esigenza di effettuare una semplificazione/riduzione dei servizi al fine di *mirare le risorse ai soli servizi realmente essenziali* e alle reali fasce di bisognosi, passando, così, ad un *sostegno mirato*.

Di conseguenza sorge il problema di definire quali possano essere i servizi realmente essenziali e quali debbano essere i criteri sui quali determinare il reale bisognoso, il cosiddetto "avente diritto" alle "agevolazioni economiche" al fine di usufruire di tali servizi senza alcun apporto economico dovuto.

E' implicito che la possibilità di usufruire di agevolazioni economiche debba dipendere dalla situazione economica del soggetto.

3.2.1.2. *I criteri di assegnazione*: al fine di poter identificare l'avente diritto si rende necessaria una valutazione della situazione economica dei nuclei familiari secondo i parametri ISEE.

Da un'analisi interna è emerso che il 67% delle famiglie ha una sola fonte di reddito, il 31% usufruisce di una doppia fonte di reddito e lo 0,60% può contare su più entrate mentre l'1,4% non percepisce alcun reddito.

Analizzando il reddito ISEE di un campione di famiglie è emerso che il reddito medio italiano è pari ad Euro 31.350, valore secondo noi congruo a far rientrare nella categoria degli "aventi diritto" anche una famiglia con doppio reddito operaio e con almeno due figli a carico.

Coloro che, però, versano in particolari condizioni di disagio economico sono esclusi dal pagamento di alcun contributo: sempre dalla nostra analisi interna si potrebbero definire "soggetti in condizioni economiche disagiate" coloro che presentano un reddito ISEE \leq 11.000 Euro.

Nella fascia di reddito ISEE da Euro 11.000 ad Euro 31.350, sarebbe poi opportuno individuare adeguate fasce di reddito cui corrispondere congrue percentuali di agevolazioni.

Per poter indicare valori più corretti e precisi, in termini di reddito ISEE delle famiglie italiane, sarebbe forse opportuno effettuare un'ulteriore analisi, più approfondita.

Se l'erogazione avvenisse sulla base dei parametri ISEE, ogni servizio verrebbe concesso gratuitamente solo ai soggetti riconosciuti come "aventi diritto" comportando, così, sia l'abolizione del finanziamento generalizzato di quei servizi che, attualmente, risultano erogati gratuitamente alla totalità degli studenti (es. la fornitura libri che attualmente, per la scuola primaria, è concessa a tutti) e sia un risparmio notevole di risorse economiche investibili a favore dei veri soggetti disagiati.

3.2.1.3. Le modalità di erogazione dei contributi: una volta chiarita la figura dell'avente diritto, cioè del "titolare" del diritto allo studio, diventa necessario determinare le modalità più efficienti ed efficaci per erogare loro i servizi dovuti.

Il primo passo da compiere è differenziare la figura dell'ente finanziatore da quella dell'ente erogatore: i due ruoli devono essere assunti da organi diversi con specifiche competenze.

La modalità di erogazione è di fondamentale importanza da cui può scaturire il buon esito del servizio. Se l'erogazione avvenisse secondo modalità non adeguate, si correrebbe il rischio di non poter fornire alcuni servizi.

La legge 31/80 prevede che l'erogazione di alcuni servizi sia di competenza, infatti, dei Comuni o delle stesse istituzioni scolastiche: non individuando congrue modalità di erogazione si rischia di rendere l'espletazione del servizio dipendente dal tipo di scuola frequentata o dal comune in cui la scuola è ubicata.

Analizzando diverse opportunità, una possibile soluzione consisterebbe nell'erogazione di un "buono" per ogni famiglia riconosciuta come "avente diritto" ai servizi erogati dal diritto allo studio; tale buono sarebbe *consegnato o direttamente al*

Comune, qualora questi preveda l'erogazione dei servizi riconosciuti alla famiglia, o, nel caso in cui *il comune non prevede tale erogazione, consegnato direttamente alla famiglia* la quale provvederà ad "acquistare" il servizio altrove. In questo modo, ciascuna famiglia beneficiaria potrà usufruire dei servizi ad essa spettanti.

3.2.1.4. *I servizi previsti dal diritto allo studio ordinario*: come già si è detto precedentemente, il diritto allo studio ordinario dovrebbe garantire esclusivamente un sostegno mirato, concentrando la totalità delle risorse economiche a disposizione esclusivamente sui reali servizi essenziali.

Essendo il *diritto allo studio un diritto sociale*, come prevede la stessa costituzione sui diritti sociali, sarebbe compito anche dello Stato stesso intervenire definendo i veri "**livelli essenziali**" sui quali poter concedere agevolazioni economiche. Questo implicherebbe un intervento normativo statale che, come si sa, richiede tempi non brevi; di conseguenza nasce l'esigenza di un intervento da parte della Regione Lombardia.

Per quanto riguarda la tipologia dei servizi da considerare diritto allo studio ordinario, a nostro avviso, sarebbero da considerare:

- 1 mensa: come prevede già la legge 31/80 "i servizi relativi alle mense scolastiche dovrebbero essere realizzati in modo da favorire l'attuazione del tempo pieno nelle scuole dell'obbligo, agevolare la regolare frequenza nelle scuole superiori e garantire il livello qualitativo e dietetico dei cibi, anche ai fini di una corretta educazione alimentare". Gli istituti scolastici, a tal fine, dovrebbero provvedere a adibire un apposito zona per la "ristorazione" o rivolgersi presso le strutture di terzi;
- 2 trasporto: devono essere previsti servizi speciali di trasporto, per gli alunni delle scuole materne e di primo grado e concedere agevolazioni tariffarie differenziate sulla base della situazione reddituale, agli studenti delle scuole superiori, al fine di "garantire e razionalizzare la frequenza scolastica in ogni parte del territorio" (legge 31/80, art 3);
- 3 Libri e materiale didattico: i libri di testo devono essere assegnati ad uso individuale esclusivamente ai quei soggetti che versano in particolari condizioni di disagio economico, con un reddito Isee inferiore ad Euro 31.350. Per quanto riguarda invece, i libri e gli strumenti didattici ad uso collettivo per i singoli istituti scolastici, devono essere tali da "soddisfare le esigenze della sperimentazione didattica e dell'innovazione metodologica nell'ambito della programmazione educativa" (l.r. 31/80, art. 7);
- 4 pre-post scuola: il servizio relativo al pre e post scuola deve essere realizzato in modo da garantire un'adeguata assistenza e vigilanza da parte di persone competenti, durante l'orario extra-scolastico;
- 5 sostegno ai soggetti portatori di handicap: attualmente la legge 31/80 prevede che "al fine di raggiungere la necessaria unitarietà degli interventi, l'assistenza

sociopsicologica, connessa ai problemi pedagogici, è prestata attraverso le strutture socio-sanitarie istituzionali del territorio, in raccordo con la programmazione educativa e didattica di carattere generale e specifico. In particolare, l’inserimento degli invalidi, degli emarginati e dei disabili fisici, psichici e sensoriali, è favorito mediante fornitura di attrezzature specialistiche e strumenti didattici differenziati, nonchè mediante la concessione di assegni individuali o posti in convitti o residenze, utilizzando comunque ogni altro strumento idoneo a superare l’emarginazione” (art. 6). Il cambiamento da effettuare, come già detto prima, è che tale servizio, come tutti gli altri, venga erogato in egual misura e con le medesime condizioni agli studenti anche delle scuole paritarie.

- 6 inserimento di soggetti stranieri: già trattato in modo specifico nel capitolo precedente;
- 7 borsa di studio per studenti meritevoli: è prevista l’erogazione di borse di studio agli studenti che raggiungono risultati di profitto meritevoli. Resta aperta la questione di cosa si debba intendere per “risultati meritevoli”.

Tabella 3.1 - Ipotesi di possibili livelli essenziali per tipologia di servizio

Tipologia servizio	Beneficiario	Avente diritto
Mensa	Scuole materne, scuole dell’obbligo, scuole superiori.	Nucleo familiare con reddito ISEE ≤ Euro 11.000
Trasporto	Scuole materne, scuole dell’obbligo, scuole superiori.	Nucleo familiare con reddito ISEE ≤ Euro 11.000
Pre/Post-scuola	Scuole materne, scuole dell’obbligo, scuole superiori.	Nucleo familiare con reddito ISEE ≤ Euro 11.000
Assistenza Handicap	Scuole materne, scuole dell’obbligo, scuole superiori.	Nucleo familiare con reddito ISEE ≤ Euro 11.000
Inserimento soggetti stranieri	Scuole materne, scuole dell’obbligo, scuole superiori.	Nucleo familiare con reddito ISEE ≤ Euro 11.000

Fonte: nostra elaborazione

3.2.2. Proposte di semplificazione del sistema di contribuzione per le famiglie

Gli attuali sistemi di distribuzione di contributi alle famiglie, descritti nel loro complesso (cfr cap. 1., par. 1.2.), determinano alcune criticità:

- difficoltà, per alcuni soggetti potenzialmente interessati all’ottenimento di contributi, di acquisire le informazioni necessarie per la presentazione delle domande. La mancanza di un interlocutore istituzionale unico in grado non solo di informare, ma di promuovere la partecipazione ai bandi, sollecitando quelle fasce sociali dove presumibilmente si riscontra un bisogno maggiore, ma nelle quali le capacità di rapporto con le istituzioni è più pronunciata, determina una frammentazione della comunicazione istituzionale che non

- aiuta a collocare le contribuzioni dove esse sono più necessarie;
- la dispersione della spesa determina la proposta di contributi poco attraenti dal punto di vista economico, se presi singolarmente;
- la frammentazione delle proposte di finanziamento alle famiglie causa un aggravio delle incombenze amministrative a loro carico, con un'elevata probabilità di duplicazione delle attività di reperimento dei documenti necessari.

La proposta di semplificazione che illustriamo si pone gli obiettivi di:

- garantire a coloro che propongono una richiesta di contribuzione **che utilizzi disponibilità regionali** un interlocutore unico, almeno per tutte le fasi che accompagnano la presentazione della richiesta e il monitoraggio dell'andamento della sua evasione. L'interlocutore unico si preoccupa di gestire ed emanare anche l'atto finale di liquidazione del contributo;
- evitare la duplicazione delle attività da parte degli enti coinvolti nei procedimenti amministrativi di distribuzione del contributo;
- consentire agli organi di governo impegnati nelle politiche di definizione delle strategie operative una più chiara visione del quadro di interventi proposti dalle varie amministrazioni.

La soluzione individuata è lo Sportello Unico per il Diritto allo Studio (figura 3.2) con funzione di cerniera fra famiglie e pubblica amministrazione, trasparenza e semplificazione dei rapporti.

Le funzioni esercitate dallo Sportello Unico per il Diritto allo Studio sono così riassumibili:

- ascolto e consulenza delle persone che manifestano esigenze problematiche relativamente a temi connessi al diritto allo studio;
- informazione preliminare sulle opportunità di acquisizione dei contributi;
- assistenza nella predisposizione e presentazione delle richieste di contributo;
- informazione sullo stato di avanzamento delle pratiche di contribuzione.

Figura 3.2. – Proposta di Sportello unico per il diritto allo studio. Ruoli e processi coinvolti nella gestione della richiesta e dell'evasione del procedimento di contribuzione



Il modello prevede, inoltre, la creazione di una struttura unica che possieda la titolarità dell'emanazione di un provvedimento finale di un procedimento unico (figura 3.3). Il modello è ispirato alla normativa (D.P.R. 447/1998 e successive modificazioni) e alle esperienze maturate in tema di Sportello Unico Imprese. La responsabilità della struttura unica, in attuazione del principio di sussidiarietà può anche essere affidata alle amministrazioni comunali. La struttura unica, oltre al coordinamento del procedimento unico, può anche direttamente svolgere attività istruttorie, secondo le scelte organizzative adottate da ciascun comune. In situazioni particolarmente complesse, infatti, una parte dell'attività istruttoria attribuita ai comuni può essere svolta da unità organizzative diverse da quelle in cui risiede la struttura unica, cui saranno attribuiti compito di coordinamento ed emanazione dell'atto finale. In questa situazione le unità organizzative comunali titolari d'istruttoria sono assimilabili, rispetto alla struttura unica, ad altre istituzioni, come la regione. La tabella 3.1 mostra il quadro delle responsabilità istituzionali suddivise per ruolo ricoperto. Si noti, infine, la differente valenza, nell'ambito del modello, fra struttura unica e sportello unico. La struttura unica si riferisce alla gestione del procedimento amministrativo, lo sportello unico, costituisce, invece, una struttura deputata alla comunicazione, attraverso la quale avviene il colloquio fra l'amministrazione e cittadino. Nel modello amministrativo ora evidenziato, il soggetto interessato presenta un'unica domanda alla struttura unica, con la mediazione dello sportello unico che tale domanda riceve. Il responsabile della struttura, dopo aver verificato la completezza della documentazione ed aver

eventualmente provveduto a chiederne l'integrazione, valuta i profili di propria competenza e trasmette la documentazione a tutte le autorità di volta in volta competenti per i profili procedurali diversi. La Regione rappresenta sostanzialmente l'ente con maggiori competenze, visto il suo ruolo di responsabilità nell'erogazione di più linee contributive alle famiglie. Le risposte delle autorità coinvolte sono inserite nel provvedimento finale, che contiene i termini di acquisizione della contribuzione. Nel caso, ad esempio, il provvedimento regionale contenga la quantificazione del contributo, in relazione alle disponibilità del proprio fondo, la distribuzione del contributo sarà comunque di competenza della struttura unica. In questo senso la comunicazione del provvedimento ha natura di emanazione dell'atto finale del procedimento e non di semplice trasmissione dei provvedimenti adottati da altri enti interessati.

Il funzionamento dello Sportello unico per il Diritto allo studio e lo svolgimento del procedimento unico, richiedono la ridefinizione della normativa per quanto riguarda le caratteristiche dei procedimenti di contribuzione, con particolare riferimento a:

- coordinamento del calendario di acquisizione ed evasione delle domande di contribuzione;
- coerenza dei criteri di selezione delle domande;
- integrazione dell'offerta di contribuzione per coprire tutte le aree di fabbisogno;
- più razionale distribuzione delle competenze delle singole istituzioni.

Un'innovazione possibile, su quest'ultimo punto, è, per esempio, l'assegnazione del calcolo dell'ISEE, ad un'unica amministrazione che sia di riferimento per le altre.

Figura 3.3. - Ruoli, processi e relative relazioni coinvolte nella gestione della richiesta e dell'evasione del procedimento unico di contribuzione

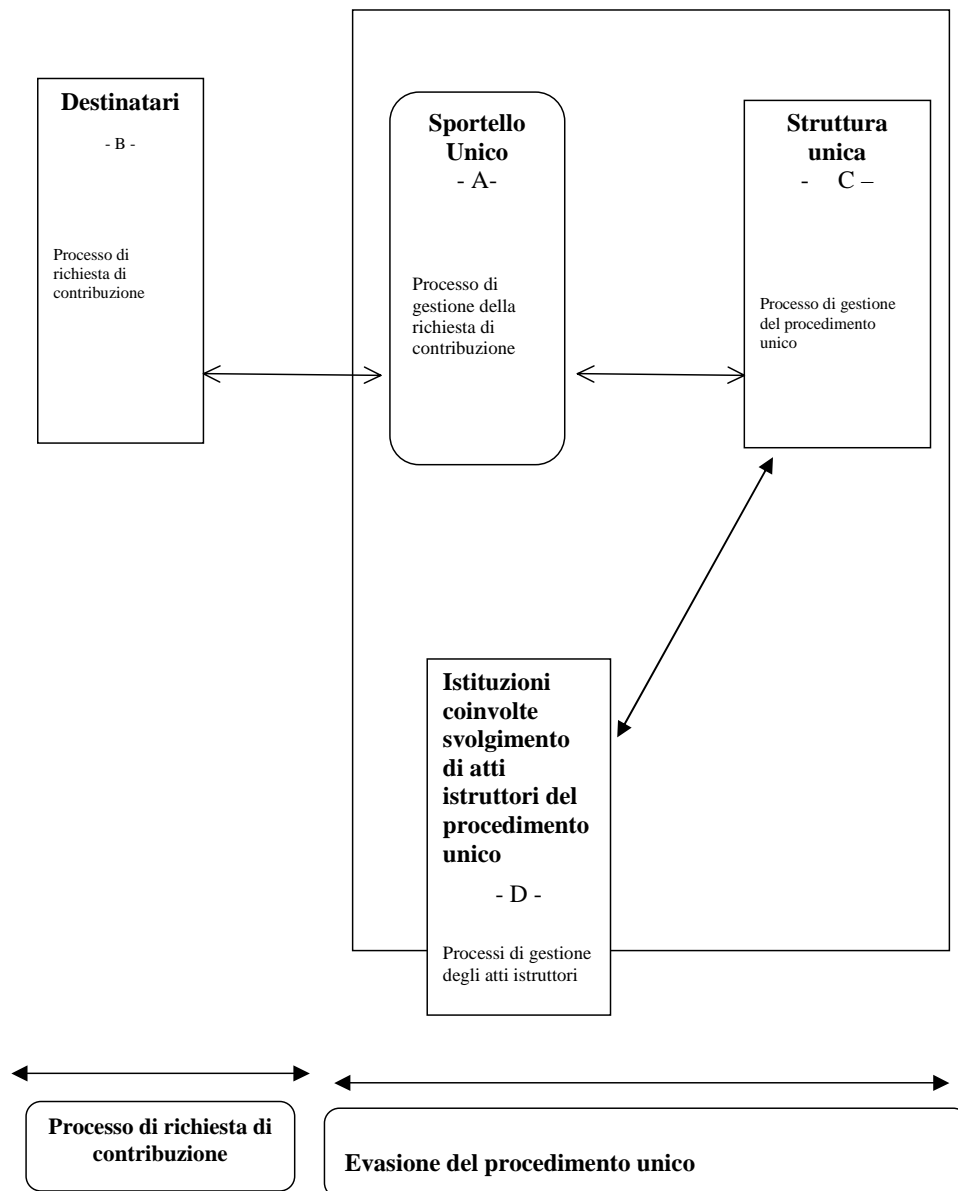


Tabella 3.2 – Ruoli e soggetti istituzionali correlati coinvolti nella gestione della richiesta e dell'evasione del procedimento unico di contribuzione

Ruoli	Soggetti istituzionali
Destinatari	Famiglie
Struttura unica	Amministrazioni comunali
Sportello unico	Amministrazioni comunali
Istituzioni con responsabilità di evasione di atti istruttori	Amministrazioni comunali, Regione

La proposta di attivazione di un procedimento unico e dello Sportello Unico per il Diritto allo Studio garantisce potenzialmente maggiori rendimenti istituzionali rispetto all'attuale situazione, in particolare, mediante:

- una più efficace tutela dell'interesse pubblico, interpretabile nel senso di garantire l'accesso agli studi a coloro che ne hanno effettiva necessità;
- la creazione di un riferimento unico di relazione con le famiglie, in grado di potenziare la capacità di comunicazione istituzionale e assistenza alla presentazione delle domande, soprattutto in favore di quelle fasce sociali dove presumibilmente si riscontra un bisogno maggiore;
- l'aumento dell'attrattività dell'offerta di contribuzione dovuta all'aggregazione di più fonti di finanziamento, potenzialmente e simultaneamente a disposizione di un medesimo soggetto richiedente;
- la riduzione delle incombenze amministrative a carico delle famiglie, che si moltiplicano quando si assiste ad una frammentazione dei bandi di finanziamento.

Condizione necessaria di successo è che tutti i soggetti istituzionali coinvolti dagli adempimenti istruttori adottino nuove forme di comunicazione, coordinamento e collaborazione. Inoltre la proposta è coerente con i principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, orientata ad una semplificazione delle procedure amministrative, anche e soprattutto alla luce della recente legge regionale di semplificazione n° 1/2005.

L'articolo 6 della legge regionale disciplina i rapporti dei cittadini con la Regione relativamente all'accesso ai servizi erogati dalla regione stessa o da altri enti, con costi a carico del bilancio regionale, sancendo il diritto del cittadino di essere accompagnato sin dalla fase iniziale fino alla conclusione del rapporto con l'ente.

L'articolo 6 prosegue stabilendo che gli organi competenti di ciascun ente individuano idonei strumenti per assicurare l'esercizio dei diritti all'informazione ed all'accompagnamento.

Contestualmente la legge regionale di semplificazione sancisce la regola di principio

per la semplificazione amministrativa del rapporto tra i cittadini e gli enti locali, proseguendo in questo nell'azione intrapresa dalla legge regionale n° 1 del 5 gennaio 2000 "Riordino del sistema delle autonomie". Attuazione del D.lg. n° 112/98 "Conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali".

In particolare, proprio il riferimento al dlgs n° 112/98 (che in materia di attività produttive istituisce la struttura unica ed il procedimento unico) fornisce alla Regione la possibilità di intervenire con un'azione di semplificazione rappresentata dalla statuizione di norme generali che favoriscano e promuovano l' istituzione di strutture uniche comunali di riferimento per i procedimenti relativi alle sovvenzioni in tema di diritto allo studio, in parallelismo con quanto codificato in materia di attività produttive.

L'azione di semplificazione regionale potrebbe indirizzarsi nella:

- ricognizione puntuale e revisione dei procedimenti interni e a carattere interistituzionale
- creazione degli schemi di regolamento, di funzionamento interno e interistituzionale, di gestione dei procedimenti, di individuazione dei diversi livelli di responsabilità;
- predisposizione di pratiche tipo, e dove possibile definizione di procedimenti di richiesta standardizzati;
- consulenza globale di base rivolta agli addetti dei front- office degli sportelli unici per le famiglie;
- assistenza ai comuni nella fase di avvio del servizio e nella successiva fase di sviluppo e implementazione delle competenze;
- creazione di un sistema di monitoraggio dei procedimenti avviati e conclusi.

3.3. Proposte per la qualificazione dei contributi per l'erogazione dei servizi: criticità e proposte d'innovazione

Il paragrafo ha lo scopo di proporre nuove norme di utilizzo delle risorse regionali distribuite per finanziare le attività di erogazione dei servizi. Il principale cambiamento proposto riguarda il passaggio da un sistema di distribuzione di contributi condizionati dalle sole caratteristiche strutturali degli enti di destinazione dei finanziamenti a un sistema di contribuzione definito per programmi d'innovazione e di rispetto di standard.

La valutazione dell'attuale sistema regionale di contribuzione consiglia una radicale ridefinizione dei sistemi di finanziamento delle attività svolte per la realizzazione di servizi. L'attuale sistema, in sintesi, presenta lati negativi largamente preponderanti rispetto a quelli positivi.

In particolare si nota:

- trascurabilità della spesa per ogni singolo ente di destinazione. Le somme distribuite a ogni singolo comune sono trascurabili rispetto alle esigenze e non incidono significativamente sia sui processi di mantenimento dei servizi sia su quelli d'innovazione;
- inessenziale incentivazione del cambiamento e della qualità. I criteri di distribuzione non premiano il miglioramento e l'innovazione, ma sono centrati su dati strutturali che non considerano il livello di qualità dei progetti nei quali i fondi trasferiti sono utilizzati;
- Mancato sostegno dell'associazionismo (cfr. cap. 1 paragrafo 1.4.). Il sistema non è in grado di sostenere lo sviluppo di gestioni associate o progetti integrati fra comuni e istituzioni scolastiche.

L'ipotesi sulla quale sono state fondate le modifiche del sistema di distribuzione delle risorse regionali si basa sull'assunzione che l'incremento del fondo globale finalizzato a finanziare le attività comunali si mantenga circa sul livello attuale o subisca variazioni in aumento (cfr capitolo 2 paragrafo 2.3). Una variazione che abbassi l'attuale ammontare di risorse determinerebbe una situazione sulla quale riflettere con attenzione per la possibilità che:

- si instauri un rapporto negativo fra costi di gestione regionali e comunali del fondo in rapporto ai benefici del loro utilizzo;
- si diffonda una ancor più marcata percezione di un'inconsistente impegno regionale in tema di sostegno ai comuni in tema di diritto allo studio.

Affinché si giunga ad un miglioramento sensibile dell'attuale situazione, l'azione regionale dovrebbe ispirarsi a principi radicalmente diversi rispetto a quelli che attualmente la guidano. In questa sede ne suggeriamo quattro, che cercano di aiutare, ma non esauriscono la gamma di riflessioni necessarie per riorientare l'atteggiamento regionale.

Principio di qualificazione della spesa. I criteri di distribuzione dei finanziamenti debbono essere centrati sul raggiungimento di risultati previsti, come espressione di standard di funzionamento o di innovazioni tali da garantire sperimentazioni utili per la diffusione di buone pratiche. La qualità richiesta dovrebbe essere tanto più elevata quanto più sono scarse le risorse da distribuire. In sintesi si tratta di trasformare l'attuale sistema di distribuzione di contributi non condizionati dal contenuto del loro utilizzo a un sistema di incentivazione di programmi d'innovazione e di mantenimento di alti standard di qualità.

Principio di cofinanziamento. Si tratta di costruire sistemi che si fondino sulla partecipazione finanziaria da parte degli enti coinvolti, in quanto esso rappresenta un importante strumento di responsabilizzazione dei destinatari del contributo.

Principio di concentrazione della spesa. I trasferimenti ad ogni destinatario del finanziamento debbono essere commisurati alle effettive necessità di sostegno a servizi innovativi, che possono richiedere alti costi di avviamento e sperimentazione. La frammentazione della spesa non consente di premiare coloro che intendono accettare i rischi dell'innovazione. L'accettazione della sfida dell'innovazione rappresenta un atteggiamento fortemente positivo sul quale fondare processi di successiva diffusione delle soluzioni di successo e delle esperienze che facilitano l'apprendimento organizzativo. Se venisse attuata la concentrazione della spesa su poche realtà si determinerebbe la necessità, per molti comuni attualmente finanziati con contribuzioni irrisorie, di gestire leggere riduzioni d'entrate attraverso modesti recuperi di efficienza o leggeri aggiustamenti dei contenuti dei servizi. Questi disagi si ritengono sistemicamente modesti rispetto ai benefici acquisibili con il rafforzamento complessivo del sistema dovuto alla diffusione di modelli ed esperienze d'innovazione.

Principio di rafforzamento dell'adeguatezza della gestione. L'azione regionale deve sostenere lo sviluppo delle gestioni associate comunali e l'instaurazione di sistemi di governance locale del diritto allo studio. In particolare, lo sviluppo di una governance locale che sia di reale sostegno al miglioramento economico e sociale di un territorio, implica che l'azione autonoma dei soggetti istituzionali coinvolti sia orientata alla definizione e attuazione di efficaci politiche condivise. La costruzione di reti istituzionali fondate su regole concordate e dinamiche in grado di contemperare interessi divergenti, gestendo adeguatamente i conflitti e attivando la partecipazione di cittadini e associazioni, rappresenta una condizione necessaria per rispondere alle sfide imposte dai disegni di realizzazione del decentramento e federalismo che hanno caratterizzato i recenti cambiamenti costituzionali e legislativi. L'amministrazione regionale lombarda si è distinta negli ultimi anni per l'attuazione di politiche di sviluppo della governance locale, considerando tale obiettivo come cruciale per qualificare le proprie azioni di government, in una logica di attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Inoltre, la Regione Lombardia ha sviluppato politiche di sostegno delle gestioni associate per ottenere che esse, da forme eventuali e sporadiche, divengano, soprattutto per i comuni di piccole dimensioni, una modalità ordinaria di governo e gestione. La gestione associata, costituendo aree più vaste ed omogenee rispetto ai confini comunali, è stata vista, infatti, come efficace strumento per riqualificare il ruolo dei comuni, così da diminuire la frammentazione istituzionale nella realizzazione di sistemi di governance locale e migliorare la qualità dei servizi, con la creazione di sistemi di erogazione complessi, difficilmente realizzabili da organizzazioni di dimensioni limitate. Il Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2003 - 2005 della regione Lombardia afferma formalmente la volontà di perseguire "la qualificazione dei rapporti con gli Enti Locali, a partire dai 1546 Comuni lombardi, ad esempio, mediante le iniziative atte a favorire l'associazione per la gestione dei

sempre più numerosi servizi comunali”.

Infine si tratta di favorire le costruzione di rapporti significativi e stabili tra amministrazioni comunali e istituti scolastici attualmente non adeguati quantitativamente e qualitativamente allo sviluppo di sistemi scolastici locali (cfr cap.1 paragrafo 1.3.4). Il sistema di gestione della contribuzione che proponiamo basa il suo funzionamento su due logiche distinte, coerenti con i principi sopra descritti.

La prima si fonda sulla **realizzazione di progetti locali di sviluppo del rendimento istituzionale**, in questo caso gli obiettivi progettuali sono definiti in ambito locale e, se riconosciuti coerenti con priorità espresse dall'amministrazione regionale sono finanziati a risultati ottenuti.

Questa logica si caratterizza per un pronunciato ruolo attribuito alle culture amministrative locali. L'ente erogatore dell'incentivo mantiene un ruolo d'indirizzo nella definizione delle priorità e dei criteri per valutare l'ammissibilità dei progetti delle amministrazioni locali che sono chiamate a strutturare proposte d'intervento nell'ambito di ampi quadri di riferimento regionali. Non sono, quindi, definiti semplici standard di riferimento, ma criteri di valutazione che presuppongono una capacità di proposta e discrezionalità accentuata degli enti. Si ritiene che il finanziamento regionale possa essere corrisposto per la realizzazione di progetti locali orientati sia allo sviluppo di nuovi servizi sia al miglioramento significativo di servizi già erogati. Si propone che la gestione dei progetti d'innovazione sia, in prima approssimazione, affidati ai distretti sociosanitari che negli ultimi anni sono stati rivitalizzati per la realizzazione dei Piani di zona sociali. Nell'ambito della costruzione dei piani di zona si tratta di coinvolgere anche le istituzioni scolastiche.

La seconda logica utilizzabile per qualificare i sistemi di erogazione dei servizi, definita di conformità a modelli regionali, intende vincolare l'erogazione del finanziamento alla **valutazione positiva dell'aderenza dei risultati ottenuti a requisiti definiti dall'ente erogatore (requisiti di conformità)**.

La logica per conformità possiede come asse centrale della sua struttura il confronto fra lo stato effettivo e standard di riferimento definiti dall'ente erogatore del contributo, che rappresentano quei vincoli che si suppone possano rappresentare un rendimento istituzionale accettabile. Nel caso siano considerati delle dimensioni descrittive e risultati che hanno un impatto sull'ambiente di riferimento si parlerà di conformità effettiva. Nel caso in cui il riferimento siano atti amministrativi si parlerà di conformità amministrativa.

Le conformità debbono essere espresse nei requisiti programmati, orientare la valutazione e informare il sistema di distribuzione degli incentivi.

La conformità è relativa a una specifica situazione in un arco di tempo stabilito (valutazione statica) oppure alle variazioni che si determinano fra situazioni in periodi differenti (valutazione dinamica).

L'incentivazione in base alla conformità vista in una dimensione statica deve specificarsi in relazione alla focalizzazione dei fattori caratterizzanti le fasi di avvio e gestione (figura 3.4).

Per quanto riguarda l'approccio dinamico si tratta di considerare la conformità delle variazioni di risultato nella fase di gestione, cioè di soddisfacimento di standard di variazione dei risultati in periodi diversi, come riferimento per l'erogazione di un contributo (figura 3.5).

Figura 3.4 - Le conformità da presidiare considerando un approccio statico

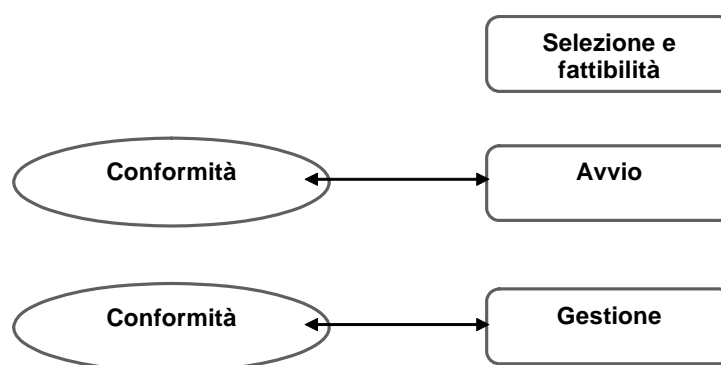
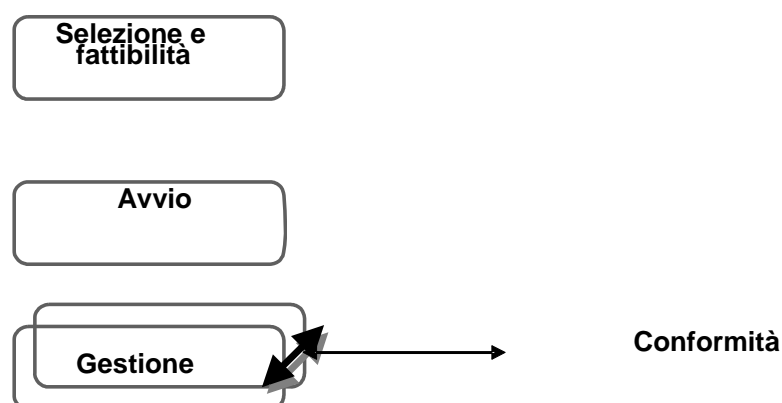


Figura 3.5 - Le conformità da presidiare considerando un approccio dinamico



Di particolare importanza per la costruzione dell'intero sistema di contribuzione, e tale da costituire un punto di riferimento per i sistemi di valutazione e distribuzione dei contributi, è il sistema di definizione dei requisiti.

I requisiti che debbono essere specificati per valutare la conformità sono quell'insieme di aspetti osservabili che, opportunamente valutati, concorrono alla definizione del contributo regionale ad un singolo ente o a una situazione associata. Essi sono collocabili in uno spazio definito dalla congiunzione di due dimensioni:

- dimensione del contenuto della conformità: riguarda l'oggetto della valutazione di conformità e considera sia i requisiti che riguardano i sistemi di gestione e il contenuto delle prestazioni (aspetti di risultato), sia la natura della documentazione amministrativa che deve evidenziare il contesto, la previsione e l'effettiva realizzazione delle azioni e le prestazioni erogate (aspetti amministrativi);
- dimensione temporale delle conformità: attiene alla considerazione di uno stato del sistema osservato in dato periodo (aspetto statico) o alla valutazione di serie storiche in grado di tracciare un'evoluzione (aspetto dinamico).

Il grado di numerosità dei requisiti e la loro distribuzione è variabile nel tempo. Affinché si giunga alla delineazione di un loro efficace catalogo è necessario che l'ente erogatore rafforzi le proprie conoscenze sulle dinamiche d'impatto della contribuzione e sulla natura tecnica dei sistemi da incentivare. Le tabelle presentate nell'Allegato 1 rappresentano un contributo per innalzare il grado di conoscenza sulle caratteristiche e peculiarità dei servizi per il diritto allo studio. Si sottolinea che la selettività ed efficacia del sistema di contribuzione è direttamente proporzionale all'acquisizione di conoscenze specifiche dei servizi.

In questo senso, una prima applicazione del sistema, affinché siano poste le base per una sua duratura applicazione, dovrebbe essere rigoroso nella metodologia e commisurato alle conoscenze disponibili nell'identificazione dei requisiti di conformità.

In linea generale, la conformità di un servizio può essere ottenuta se viene dimostrato che:

- sono tenuti sotto controllo i principali fattori in grado d'incidere sui processi che contribuiscono all'erogazione del servizio;
- le prestazioni erogate rispettano standard di prodotto.

La conformità di processo è ottenuta dando opportuna dimostrazione che sono tenuti sotto controllo i processi che garantiscono l'erogazione di servizi per il diritto allo studio: processi di supporto, processi primari di erogazione del servizio associato e processi di organizzazione.

La tenuta sotto controllo include la necessità di dimostrare che tutte e tre le tipologie di processi sono programmati e orientati al miglioramento continuo nell'ottica del modello P.D.C.A. (plan – do – check – act), come riportato nello schema della figura

3.6. In altre parole, la situazione deve anche dimostrare, in linea generale, di procedere sistematicamente al miglioramento delle attività attraverso:

- la definizione dei requisiti della prestazione erogata;
- l'erogazione della prestazione;
- il controllo sui risultati ottenuti;
- la definizione della raccolta, archiviazione e gestione di dati relativi alle non conformità, al grado di soddisfazione espressi e ai reclami prodotti dai destinatari delle prestazioni che permettano ai responsabili delle strategie di definire azioni di miglioramento;
- l'applicazione di azioni correttive.

I requisiti debbono:

- essere espressi mediante standard che individuano quei dati quantitativi e/o qualitativi che rappresentano valori di soglia di conformità;
- descrivere quali caratteristiche di processo sono necessari per conseguire la conformità. Per ogni caratteristica il requisito richiede che sia data evidenza della loro effettiva esistenza;
- esibire quali atti amministrativi debbono accompagnare le informazioni relative all'effettivo svolgimento dei processi e conseguimento dei risultati.

Per la tenuta sotto controllo dei processi non dovrebbe essere richiesta cogentemente, in una prima fase di applicazione del sistema, l'adesione a normazioni volontarie riconosciute in ambito nazionale o internazionale come riferimento per garantire l'efficacia della gestione. Relativamente a quest'ultimo punto ci riferiamo alle norme Uni En Iso della serie 9000, al modello di Valutazione dell'Eccellenza (EFQM) e ad altri modelli, per esempio, di gestione della Sicurezza Informativa ISO 1799. La dimostrazione di un loro utilizzo in ambito locale dovrebbe costituire elemento di rafforzamento dell'efficacia del sistema valutato.

Il raggiungimento della conformità complessivamente considerata per l'intera fase di gestione è dipendente dal raggiungimento di singole conformità elementari. E' necessario fissare regole per stabilire in quali casi può essere raggiunta la conformità anche in presenza di requisiti elementari non soddisfatti completamente.

Il sistema di schede che introdurremo (figura 3.7) può essere utilizzato come esempio metodologico, da articolare nelle parti che non sono ancora specificate.

Le tabelle 3.3 e 3.4 (Scheda A) presentano sinteticamente i requisiti di conformità riguardanti gli aspetti operativi dei processi di supporto. La tabella 3.5 (Scheda B) illustra un esempio di tabella di conformità operativa di un servizio. La tabella 3.6 (Scheda C) riguarda i requisiti organizzativi che deve esibire l'organizzazione. Infine, la tabella 3.7 (Scheda D) si preoccupa di definire i requisiti riguardanti i processi di pianificazione/programmazione e controllo orientati al miglioramento.

Figura 3.6 – Modello generale di funzionamento di un sistema di gestione di un servizio

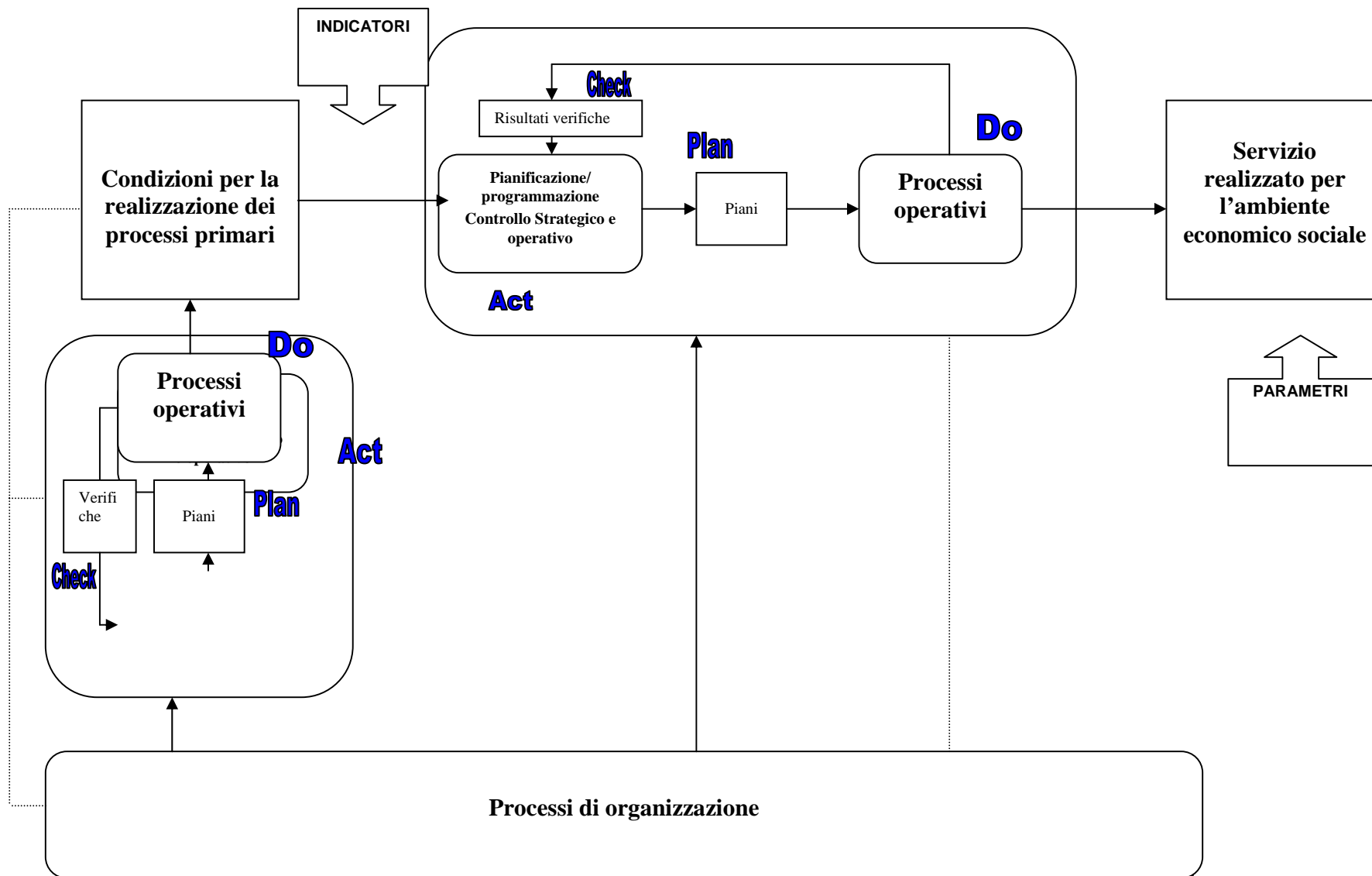


Figura 3.7 - Scheda per la definizione dei requisiti di conformità

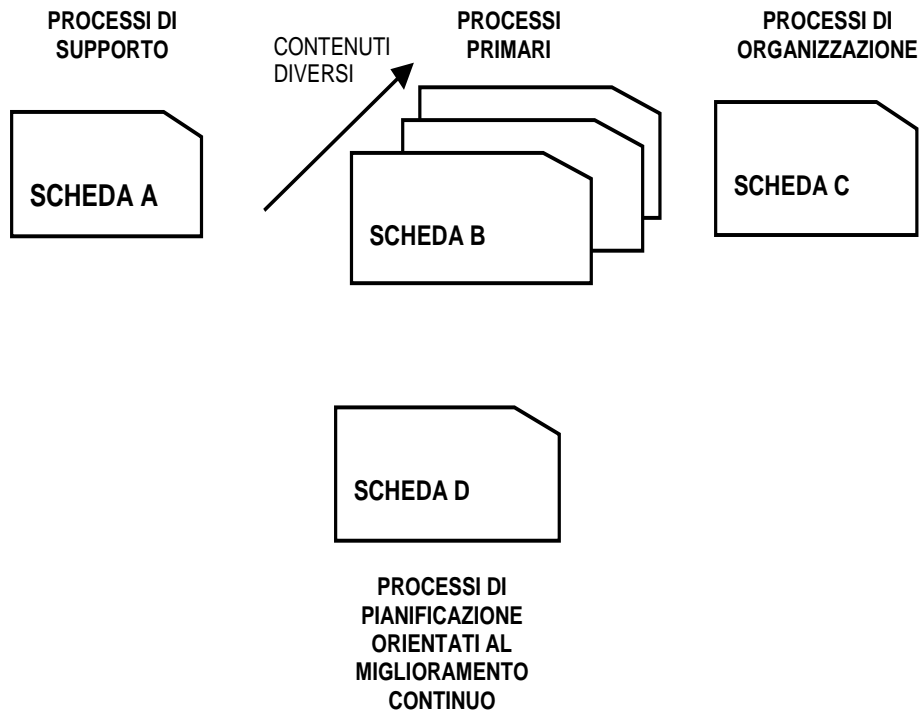


Tabella 3.3 – Scheda di definizione dei requisiti per il raggiungimento della conformità.

Scheda A – parte I

REQUISITI DI RISULTATO	PROCESSO OPERATIVO DI SUPPORTO	REQUISITI DEL PROCESSO	RIFERIMENTI A NORME	REQUISITI ATTI AMMINISTRATIVI DETERMINAZIONI
	Gestione del personale	<p>Dare evidenza che:</p> <p>Sono state definite le competenze necessarie per il personale.</p> <p>E' stata pianificata la formazione, è stata realizzata ed è stata valutata la sua efficacia.</p> <p>E' stato previsto un sistema d'incentivazione per il personale</p>	<p>Uni En Iso 9001 : 00</p> <p>Modello EFQM</p>	<p>Dotazione organica coinvolta</p> <p>Piano formativo</p> <p>Resoconti formazione effettuata</p>

Tabella 3.4 – Scheda di definizione dei requisiti per il raggiungimento della conformità

Scheda A – parte II

REQUISITI DI RISULTATO	PROCESSO OPERATIVO DI SUPPORTO	REQUISITI DEL PROCESSO	RIFERIMENTI A NORME	REQUISITI ATTI AMMINISTRATIVI DETERMINAZIONI
	Gestione degli acquisti	<p>Dare evidenza che: E' stato predisposto un sistema di registrazioni sui fornitori ritenuti qualificati.</p> <p>Sono stati definiti dei criteri e modalità di controllo sui fornitori e/o presso i fornitori</p>	<p>Uni En Iso 9001 : 00</p> <p>Modello EFQM</p>	
	Gestione delle informazioni	<p>Dare evidenza che: E' stato pianificato e realizzato un sistema informativo automatizzato</p>	<p>Legge 675</p> <p>Uni En Iso 9001 : 00</p> <p>ISO 1799</p>	Piano di sviluppo del sistema informativo
	Gestione economico finanziaria	<p>Dare evidenza che: E' stata realizzata una gestione contabile specifica dell'associazione</p> <p>E' stato definito un sistema di controllo del budget</p>	<p>Uni En Iso 9001 : 00</p> <p>Modello EFQM</p>	Documenti contabili attestanti le dinamiche finanziarie a preventivo e a consuntivo

Tabella 3.5 – Scheda di definizione dei requisiti per il raggiungimento della conformità nella fase di gestione

Scheda B

REQUISITI RISULTATO	DI	PROCESSO OPERATIVO PRIMARIO	REQUISITI DEL PROCESSO	RIFERIMENTI A NORME	REQUISITI ATTI AMMINISTRATIVI DETERMINAZIONI
<standard risultato>	di	<Denominazione processo > Per es. "Trasporto scolastico"	<requisiti tipici del processo> Per esempio possesso di una sede operativa comune attrezzata per il processo "Trasporto scolastico"		

Tabella 3.6 – Scheda di definizione dei requisiti per il raggiungimento della conformità nella fase di gestione

Scheda C

REQUISITI DI RISULTATO (STANDARD)	PROCESSO DI ORGANIZZAZIONE	REQUISITI DEL PROCESSO	RIFERIMENTI A NORME	REQUISITI ATTI AMMINISTRATIVI DETERMINAZIONI
	<Denominazione servizio>	<p>Dare evidenza che: E' stata formalizzata la struttura organizzativa</p> <p>Sono state formalizzate le responsabilità e assegnati obiettivi gestionali ai responsabili incaricati</p>	<p>Uni En Iso 9001 : 00</p> <p>Modello EFQM</p>	

Tabella 3.7 – Scheda di definizione dei requisiti per il raggiungimento della conformità nella fase di gestione.

Scheda D

REQUISITI DI RISULTATO	PROCESSI DI PIANIFICAZIONE/PROGRAMMAZIONE CONTROLLO STRATEGICO OPERATIVO	REQUISITI DEL PROCESSO	RIFERIMENTI A NORME	REQUISITI ATTI AMMINISTRATIVI DETERMINAZIONI
10% di risposte ad indagine sulla soddisfazione del servizio elaborate	<Denominazione processo>	<p>Dare evidenza che: E' stato rilevato il fabbisogno</p> <p>E' stato progettato il Servizio e definiti i requisiti di base</p> <p>E' stato pianificato il servizio</p> <p>E' stato verificato e valutato il servizio</p> <p>Sono stati gestiti eventuali reclami o non conformità</p> <p>Sono state svolte Azioni Correttive e di miglioramento</p> <p>E' stata definita la politica per la qualità</p> <p>Sono state definite modalità per il riesame del sistema qualità da parte della Direzione</p>	<p>Uni En Iso 9001 : 00</p> <p>Modello EFQM</p>	

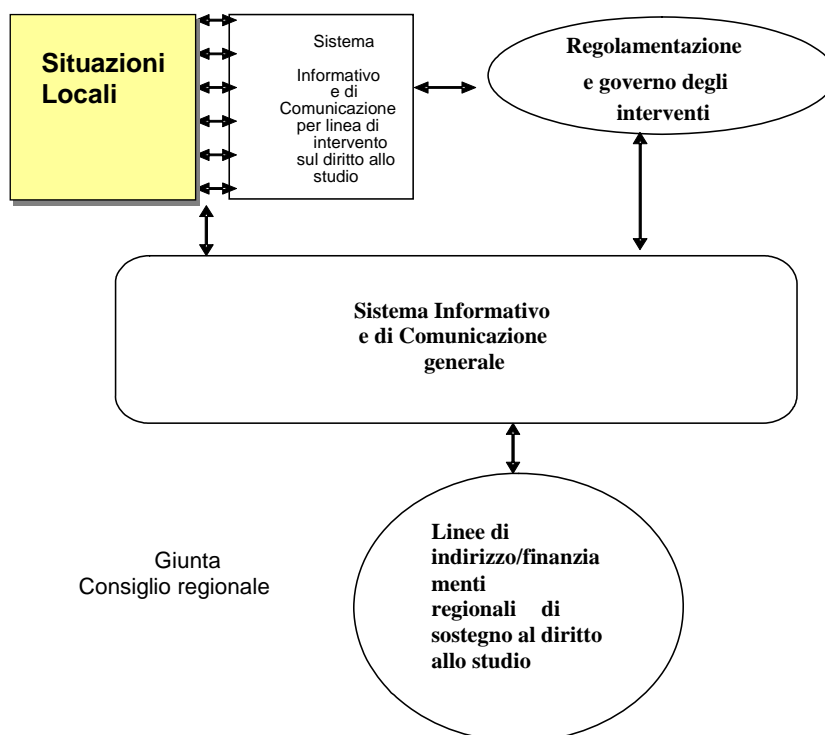
Si tratta, inoltre, di effettuare l'analisi della variazione della configurazione dei processi in una dimensione almeno annuale per individuare il tasso di miglioramento, cioè un indicatore il cui tasso di variazione positivo, relativamente ad un dato periodo, sia meritevole di contribuzione.

3.4. Proposte per la governance generale dei sistemi di contribuzione regionale

L'attivazione dei sistemi di contribuzione alle famiglie e di qualificazione delle strutture di erogazione dei servizi richiede alcune innovazioni nei sistemi di governo e gestione che succintamente illustreremo nei paragrafi seguenti.

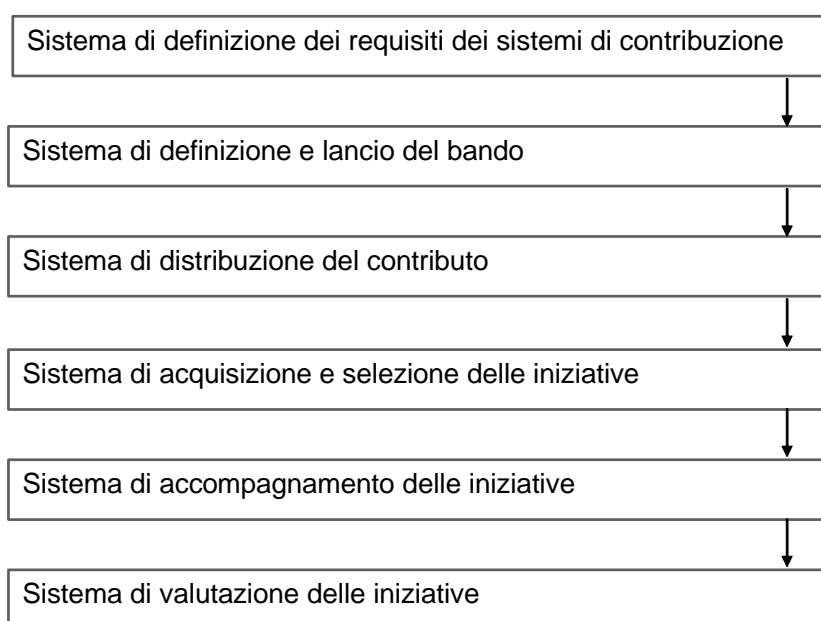
In primo luogo, l'innovazione del sistema delineato passa per la realizzazione di un sistema informativo e comunicazione a fini di monitoraggio di primo livello, connesso ai sistemi di gestione di singole iniziative di contribuzione e di secondo livello, in grado di sintetizzare le informazioni gestite dal primo livello e garantire una più efficace presa di decisione in relazione alle politiche di contribuzione di carattere globale. Inoltre il sistema di comunicazione deve essere in grado non solo di garantire circuiti comunicativi in un livello, ma di superarne i limiti per realizzare una più vasta connessione fra gli attori (figura 3.8).

Figura 3.8 - Modello di sistema generale di gestione degli interventi di sostegno del diritto allo studio



In secondo luogo, si sottolinea che una più efficace gestione dei singoli bandi utilizzando metodologie attente al presidio dell'intero ciclo delle fasi previste. Alcune di esse, in particolare quelle di valutazione e di accompagnamento degli enti, debbono essere, inoltre, oggetto di articolazione. Si ipotizza, infatti, che l'efficacia nell'utilizzo dei fondi distribuiti aumenta quando sussistono servizi di accompagnamento in grado di orientare l'azione in corso d'opera degli enti destinatari che, spesso, non sono in grado di governare progetti complessi.

Figura 3.9 – Componenti di un sistema regionale di gestione



In linea generale considerando i sistemi coinvolti nella gestione di un bando incentivante (figura 3.9.) gli obiettivi di cambiamento che proponiamo riguardano:

- sistema di definizione dei requisiti dei sistemi di contribuzione. Concepire ogni azione di gestione dei contributi come un progetto, richiedendo garanzie sulla professionalità e le strutture di gestione e la definizione di indicatori in grado di tenerlo sotto controllo;
- sistema di definizione e lancio del bando. Realizzare un'articolata promozione delle opportunità di contribuzione. Realizzare iniziative di formazione sulle modalità d'impostazione dei progetti di risposta ai bandi;
- sistema di accompagnamento delle iniziative. Realizzare centri servizi regionali d'intervento nelle situazioni più problematiche;

- sistema di valutazione regionale. Definire sistemi di valutazione coerenti con le informazioni effettivamente acquisibili e previste in fase di inizio del progetto. Predisporre un sistema d'ispezione intermedio e finale regionale, attraverso enti terzi, dei risultati dell'iniziativa di distribuzione dei contributi. Favorire la diffusione e la formazione dei risultati valutati positivamente, valorizzando i protagonisti dei progetti efficaci;
- sistema di distribuzione del contributo. Rendere certi e minori i tempi di corresponsione degli incentivi.

In terzo luogo, è necessario realizzare un forte investimento in tecnologie informatiche e telematiche per:

- fornire informazioni utili sull'andamento delle iniziative di distribuzione dei contributi già terminate per coadiuvare la definizione di nuovi interventi incentivanti;
- fornire on line informazioni sulle opportunità di partecipazione ai bandi;
- consentire la presentazione on line delle richieste di finanziamento e la pubblicazione dei risultati della selezione;
- coadiuvare la costituzione di una comunità di pratiche nella quale realizzare azioni di accompagnamento delle iniziative di distribuzione dei contributi;
- consentire, introducendo on line le informazioni, la costruzione di basi dati nelle quali registrare periodicamente l'andamento delle iniziative incentivate;
- mantenere in basi dati il quadro delle contribuzioni erogate.

3.5. Conclusioni e qualche interrogativo

Viste fin qui le caratteristiche che dovrebbe assumere una nuova legislazione regionale di settore che sia coerente con i nuovi assetti normativi del sistema scolastico nazionale e regionale, è necessario, anche nell'ottica dei risultati acquisiti dagli altri gruppi di ricerca che fanno capo al tema (e in particolare i risultati relativi allo stato reale del diritto allo studio tradizionale oggi in Lombardia, che vede i comuni in prima linea, almeno sul piano quantitativo, nel sostenere e finanziare i servizi), interrogarsi sulla questione di fondo che dal lavoro è stata messa in luce, e cioè se sia effettivamente necessario regolamentare a livello regionale tale attività.

La risposta a tale bruciante quesito non può prescindere dal mutato quadro costituzionale, che si ripercuote anche nel contesto interno alla Regione. Come è noto, infatti, la Regione ha acquisito notevoli competenze nel settore dei diritti sociali, di cui il diritto allo studio ordinario è parte integrante e fondamentale. Tale competenza, tuttavia (così come anche l'intera competenza regionale nel settore scolastico), risulta fortemente influenzata dalla previsione in capo allo Stato della competenza ad emanare e determinare i livelli essenziali relativi a tali diritti, che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Di qui, come si è visto, l'intera normativa statale relativa alla riforma del sistema scolastico (legge Moratti), che proprio da tale competenza trae la sua ragione d'essere. In questo senso, anche la determinazione dei livelli essenziali nel settore del diritto allo studio vede una prevalenza del livello nazionale di regolamentazione, che non può essere semplicemente posto nel nulla da eventuali interventi regionali posti in essere in carenza (come oggi attualmente è il caso) di legislazione nazionale.

Una prima risposta al quesito deve quindi consistere nella presa d'atto che, esistendo un potere statale – per ora solo virtuale – in materia di diritto allo studio, ogni intervento regionale (che non è perciò stesso sconsigliabile, si badi bene) deve nascere con la consapevolezza della sua precarietà, essendo sempre condizionato da eventuali futuri interventi statali. Ora, tale situazione è ben nota alla Regione Lombardia, che anche in passato non ha temuto di legiferare in assenza di normativa statale, con ciò preconstituendo modelli normativi che poi hanno costituito il paradigma per la normazione statale. Tuttavia, è bene che i decisori politici facciano scelte ponderate nel settore, tenendo conto – tra l'altro – anche del descritto fattore.

L'altra situazione di contesto da considerare è il forte impegno dei Comuni nel settore, cui si è accennato in precedenza, cosicché la Regione deve essere cosciente del fatto che ogni sua iniziativa si muove come dentro una forbice costituita da un lato dalla “minaccia” di interventi statali in materia e dall'altro dalla forte presenza di fatto degli enti locali che, proprio grazie a questa loro forza, tendono anch'essi a rivendicare poteri decisori in materia e andrebbero ampiamente coinvolti nei processi di normazione regionale, se essi fossero posti in essere o anche semplicemente messi in cantiere.

Di nuovo, il parallelo tra quanto accade fuori e quanto accade dentro le mura

regionali può essere instaurato: così, come per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti al diritto allo studio, le regioni devono, per scelta costituzionale, essere coinvolti nelle decisioni statali, analogo coinvolgimento deve avvenire per quanto riguarda gli enti locali nelle decisioni regionali, affinché le scelte in materia possano essere condivise e si giunga ad un ragionevole *trade off* tra la dimensione dell'autonomia e quella dell'eguaglianza nel godimento dei diritti sociali da parte dei cittadini.

Un nota bene conclusivo: in questa fase di transizione sembrerebbe opportuno – ma anche questa ipotesi va sottoposta ad ulteriore verifica – privilegiare gli interventi sui progetti rispetto agli intereventi a pioggia, pur dimensionati secondo le ipotesi fatte in questa sede.

Bibliografia

Libri e Riviste

AMBROSINI M., *Una speranza di integrazione. I minori di origine straniera e le attività educative extrascolastiche*, in AMBROSINI M.- COMINELLI C. (a cura di), *Educare al futuro – Il contributo dei luoghi educativi extrascolastici nel territorio lombardo*, Milano, 2003, p. 17 ss;

BERGHÈ LORETI A., *La tutela internazionale dei diritti del fanciullo*, 1995, Padova;

BESOZZI E., *Progetti di educazione interculturale in Lombardia. Una prima analisi*, in www.ismu.org;

BONETTI P. – GUALANDI F., *L'accesso all'istruzione scolastica, all'università e alle professioni*, in NASCIMBENE B. (a cura di), *Diritto degli stranieri*, 2004, Padova, p. 1044 ss;

CAMUSSONE C., *Attività di appoggio e sostegno ai preadolescenti in difficoltà: l'associazione Angela Giorgetti Onlus*, in AMBROSINI M.- COMINELLI C. (a cura di), *Educare al futuro – Il contributo dei luoghi educativi extrascolastici nel territorio lombardo*, Milano, 2003, p. 81 ss;

CARITAS/MIGRANTES, *XIII Rapporto sull'immigrazione*, Roma, 2003;

COLOMBO M., *Le caratteristiche dell'immigrazione nei contesti di ricerca*, in GIOVANNINI G. – QUEIROLO L. (a cura di), *Una scuola in comune*, Torino, 2002, p. 240 ss;

COMITO P. – DI DOMENICO R., *Il minore straniero in Italia normativa e procedure amministrative*, Milano, 2000;

COMMISSIONE PER LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI, *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Roma, 13 dicembre 2000, in www.cestim.it/integra2/integr2_d2.htm;

GIANNINI D., *I minori stranieri: diritto e cittadinanza*, in www.diritto.it;

LUCCA G.A., *L'integrazione scolastica degli alunni stranieri*, in www.allegroweb.it;

M.I.U.R., *Alumni cittadini non italiani*, a.s. 1998/1999, in www.istruzione.it;

M.I.U.R., *Alumni con cittadinanza non italiana*, a.s. 2001/2002, in www.istruzione.it;

M.I.U.R., *Alumni con cittadinanza non italiana*, a.s. 2002/2003, in www.istruzione.it;

M.I.U.R., *Alumni con cittadinanza non italiana*, a.s. 2003/2004, in www.istruzione.it;

M.I.U.R., *La trasformazione della scuola nella società multiculturale*, 2001, in

www.istruzione.it;

MENONNA A., *La scuola e l'educazione interculturale*, in FONDAZIONE ISMU (a cura di), *Gli immigrati in Lombardia*, Milano, 2003;

MIAZZI L., *La tutela dei minori nel nuovo quadro normativo*, in www.minoriefamiglia.it;

ROZZI E., *I minori stranieri non accompagnati*, 2002, in www.savethechildren.it;

AA.VV., *La scuola dell'obbligo e gli alunni stranieri*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2, 1991;

BENEDETTI G., *Alunni stranieri in classe. Convocati i provveditorati*, in *Corriere della Sera*, 16 settembre 2004, p. 15;

BESOZZI E., *Inserimento ed integrazione di bambini e ragazzi stranieri a scuola: gli orientamenti della politica scolastica*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 22, 1999, p. 515;

BRUCCOLA V., *A scuola con gli stranieri*, in *Studi emigrazione*, 151, 2003, p. 540;

CARRERA L., *La condizione giuridica del minore straniero non accompagnato*, in *Famiglia e diritto*, 4, 2001, p. 447 ss;

CESAREO V., *La presenza degli alunni stranieri in Lombardia: considerazioni introduttive*, in *Insieme a scuola, Quaderni Ismu*, 2, 2000, p. 14;

DANIELE N., *Il crocefisso nelle aule scolastiche*, in *Rivista giuridica della scuola*, 2001, p. 959;

FRAGOLA U., *La scuola e la globalizzazione*, in *Rivista giuridica della scuola*, 4-5, 2002, p. 576;

GIANNATTASIO M., *Integrazione a scuola? Non serve il commissario*, in *Corriere della Sera - Cronaca di Milano*, 21 agosto 2004, p. 51;

GUASTELLA G. – SACCHI A.C., *Negano la scuola ai figli, più di mille sotto inchiesta*, in *Corriere della Sera – Milano*, 3 settembre 2004, p. 51;

MIAZZI L., *La condizione giuridica dei bambini stranieri in Italia*, in *Minori e giustizia*, 3, 1999, p. 104 ss;

MOROZZO DELLA ROCCA P., *La condizione giuridica del minore straniero: norme, giurisdizione e prassi amministrative*, in *Minori e giustizia*, 3/4, 2002, p. 29 ss;

MOYERSOEN J. – TARZIA G., *L'evoluzione della normativa sui minori stranieri non accompagnati*, in *Cittadini in crescita*, 1, 2002, p. 7 ss;

POGGI A., *Autonomia delle istituzioni scolastiche e multiculturalismo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2000, p. 186 ss;

ROZZI E., *La valutazione dell'interesse del minore straniero nella scelta tra accoglienza in Italia e rimpatrio*, in *Minori e giustizia*, 3-4, 2002, p. 87 ss;

RUBINACCI C., *La società multiculturale, i minori stranieri e il ruolo della scuola*, in *Minori e giustizia*, 3, 1999, p. 38 ss;

SACCHI A., *Io, islamica nella scuola cattolica. In aula ho imparato l'integrazione*, in *Corriere della Sera – Cronaca di Milano*, 8 ottobre 2004, p. 53;

SPADARO R., *Inserimento, integrazione, intercultura*, in *Insieme a scuola, Quaderni Ismo*, p. 81;

TURRI G.F., *I bambini stranieri non accompagnati*, in *Minori e giustizia*, 3, 1999, p. 10 ss;

WINKLER S., *Minore straniero soggiornante in Italia e interesse all'ingresso dei genitori: una tutela negata*, in *Famiglia e diritto*, 1, 2003, p. 25 ss;

Normativa statale

ACCORDO MIUR – risorse finanziarie per percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale;

CIRCOLARE MINISTERIALE N. 122/92, *L'educazione interculturale a scuola*; Pronuncia del C.n.p.i. del 24 marzo 1993, *Razzismo e antisemitismo: il ruolo della Scuola*;

CIRCOLARE MINISTERIALE N. 138/93, *L'educazione interculturale e la prevenzione del razzismo e dell'antisemitismo*;

CIRCOLARE MINISTERIALE N. 40 del 6 novembre 2004, *Misure incentivanti per progetti relativi alle aree a rischio, a forte processo immigratorio e contro l'emarginazione scolastica*;

CIRCOLARE MINISTERIALE N. 66 del 31 luglio 2003;

CIRCOLARE MINISTERIALE N. 86 del 23 luglio 2002;

CIRCOLARE MINISTERIALE N. 160 del 6 novembre 2001, *Corsi scolastici di lingua per gli stranieri extracomunitari*;

CIRCOLARE N. 131 del 3 agosto 2001: nuovi stanziamenti;

Comunicazione Presidenza del Consiglio 4 ottobre 1993, *Diritto all'istruzione dei minori ex*

Cee irregolari e clandestini;

D.lgs 13 aprile 1999, n. 113, *Disposizioni correttive al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 47, comma 2, della legge 6 marzo 1998, n. 40*, in *Gazzetta Ufficiale*, 27 aprile 1999, n. 97;

D.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, *Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative urgenti in materia di istruzione relative alle scuole di ogni genere e grado*, in *Gazzetta Ufficiale*, 19 maggio 1994, n. 115, s.o.;

D.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, *Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo d'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53*, in *Gazzetta Ufficiale*, 2 marzo 2004, n. 51, s.o. 31;

D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, in *Gazzetta Ufficiale*, 18 agosto 1998, n. 191, s.o. 139;

D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali in attuazione del capi I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in *Gazzetta Ufficiale*, 21 aprile 1998, n. 92, s.o. 77;

D.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535, *Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*, in *Gazzetta Ufficiale*, 25 gennaio 2000, n. 19;

D.P.R. N. 347, 6 novembre 2000, , *Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione*, in *Gazzetta Ufficiale*, 27 novembre 2000, n. 277;

D.P.R. N. 492, 1 dicembre 1999, , *Regolamento recante norme per la costituzione, l'organizzazione e il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali, a norma dell'articolo 7, commi 1 e 2, della legge 31 dicembre 1998, n. 476*, in *Gazzetta Ufficiale*, 27 dicembre 1999, n. 302;

D.P.R. N. 722, 10 settembre 1982, , *Attuazione della direttiva CEE n. 77/486 relativa alla formazione scolastica dei lavoratori immigrati*, in *Gazzetta Ufficiale*, 11 ottobre 1982, n. 280;

DECRETO DIPARTIMENTALE N. 20 del 16 luglio 2003 – finanziamenti alle regioni per fornitura libri testo;

DECRETO INTERMINISTERIALE- erogazione alle famiglie che iscrivono i figli alle scuole paritarie;

Decreto legge n. 241 del 14 settembre 2004, *Disposizioni urgenti in materia di immigrazione*, in *Gazzetta Ufficiale*, 14 settembre 2004, n. 216;

DECRETO MINISTERIALE del 16 giugno 2003 – finanziamenti alle regioni per borse di studio a scuole statali e paritarie;

DECRETO MINISTERIALE N. 61 del 22 luglio 2003;

Direttiva CEE n. 486/77 del 25 luglio 1977, *Formazione scolastica dei figli di lavoratori migranti*, accolta dal D.P.R. 722/1982 (art. 1, 1°); l'art. 12 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, emanato dall'ONU il 16 dicembre 1966;

DIRETTIVA N. 48 del 8 maggio 2003;

DPCM N. 106/2001- regolamento borse di studio;

DPR 14 gennaio 1972, n° 3, Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza scolastica e di musei e biblioteche di enti locali e dei relativi personali ed uffici;

DPR N. 275/99;

LEGGE N. 848, 4 agosto 1955, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952*, in *Gazzetta Ufficiale*, 24 settembre 1955, n. 221;

LEGGE N. 742, 24 ottobre 1980, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla competenza delle autorità e sulla legge applicabile in materia di protezione dei minori, adottata all'Aja il 15 ottobre 1961*, in *Gazzetta Ufficiale*, 12 novembre 1980, n. 310;

LEGGE N. 149, 28 marzo 2001, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*, in *Gazzetta Ufficiale*, 26 aprile 2001, n. 96.

LEGGE N. 184, 4 maggio 1983, *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, in *Gazzetta Ufficiale*, 17 maggio 1983, n. 133 s.o.;

LEGGE N. 176, 27 maggio 1991, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo fatta a New York il 20 novembre 1989*, in *Gazzetta Ufficiale*, 11 giugno 1991, n. 155, s.o.;

LEGGE N. 390, 2 dicembre 1991, *Norme sul diritto allo studio universitario*, in *Gazzetta Ufficiale*, 12 dicembre 1991, n. 291;

LEGGE N. 218, 31 maggio 1995, *Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato*, in *Gazzetta Ufficiale*, 3 giugno 1995, n. 128, s.o. 68.

LEGGE N. 591, 5 marzo 1997, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la*

semplificazione amministrativa, in *Gazzetta Ufficiale*, 17 marzo 1997, n. 63;

LEGGE N. 285, 28 agosto 1997, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, in *Gazzetta Ufficiale*, 5 settembre 1997, n. 207;

LEGGE N. 440 del 18 dicembre 1997- fondo per ampliamento e arricchimento offerta formativa;

LEGGE N. 40, 6 marzo 1998, *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero*, in *Gazzetta Ufficiale*, 12 marzo 1998, n. 59, s.o. 40;

LEGGE N. 476, 31 dicembre 1998, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a l'Aja il 29 maggio 1993. Modifica alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri*, in *Gazzetta Ufficiale*, 12 gennaio 1999, n. 8;

LEGGE N. 64, 15 gennaio 1994, in *Gazzetta Ufficiale*, 29 gennaio 1994, n. 23 s.o.;

LEGGE N. 189, 30 luglio 2002, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*, in *Gazzetta Ufficiale*, 26 agosto 2002, 199, s.o. 173L.;

LEGGE N. 289/2002 (FINANZIARIA 2003);

LEGGE N. 7, 20 marzo 2003, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996*, in *Gazzetta Ufficiale*, 18 aprile 2003, n. 91, s.o. 66;

LEGGE N. 53, 28 marzo 2003, *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*, in *Gazzetta Ufficiale*, 2 aprile 2003, n. 77;

NOTA MINISTERIALE del 13 marzo 2003 – adozione libri scolastici.

Normativa regionale

L.R. N° 13 del 6 giugno 1972, norme provvisorie sull'assistenza scolastica in applicazione degli articoli 1,2,3,4,5,6 del DPR 14 gennaio 1972, n° 3;

L.R. N° 38 del 5 dicembre 1972, finanziamento dell'edilizia scolastica minore;

L.R. N° 40 del 12 luglio 1974, interventi regionali a favore dell'edilizia scolastica;

L.R. N° 59 del 9 settembre 1974, norme per l'attuazione del diritto allo studio;

L.R. N° 32 del 20 agosto 1976, Modifiche e integrazioni alla Legge Regionale 9 settembre 1974, n. 59 "Norme per l'attuazione del diritto allo studio";

L.R. N° 82 del 12 giugno 1975, integrazione dell'intervento regionale a favore dell'edilizia scolastica;

L.R. N° 37 del 18 agosto 1977, norme per la realizzazione delle opere di edilizia scolastica in attuazione della legge 5 agosto 1975;

L.R. N° 42 del 25 agosto 1977, ulteriore integrazione all'art. 8 della l.r. n. 59/74 contenente "Norme per l'attuazione del diritto allo studio" già modificato dall'art. 6 della l.r. n. 32/76;

L.R. N° 49 del 3 settembre 1977, norme e finanziamenti integrativi delle leggi regionali n. 40 del 12 luglio 1974 e n° 82 del 12 giugno 1975, concernenti interventi regionali a favore dell'edilizia scolastica;

L.R. N° 27 del 10 marzo 1978, integrazione della l.r. n° 49/77, concernente gli interventi regionali a favore dell'edilizia scolastica;

L.R. N° 54 del 28 agosto 1978, Attuazione della l.r. n° 49/77 recante "Norme e finanziamenti integrativi in materia di edilizia scolastica";

L.R. N° 31 del 20 marzo 1980, Diritto allo studio - norme di attuazione;

L.R. N° 70 del 6 giugno 1980, norme sugli interventi regionali per la realizzazione di opere di edilizia scolastica;

L.R. N° 68 del 31 dicembre 1984, modifica alla legge regionale 20 marzo 1980, n. 31 "Diritto allo studio-norme di attuazione";

L.R. N.8 del 11 febbraio 1999: interventi regionali a sostegno funzionamento scuole materne autonome;

L.R. N° 23 del 6 dicembre 1999, Politiche regionali per la famiglia, in B.U.R.L., 10 dicembre 1999, n. 49, 1° s.o.;

L.R. N° 1 del 5 gennaio 2000, riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n° 112, art. 4 (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);

L.R. N° 25 del 5 settembre 2000, Assestamento al bilancio per l'esercizio finanziario 2000 ed al bilancio pluriennale 2000/2002 - il provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali;

L.R. N° 10 del 9 maggio 2002, Introduzione di criteri di valutazione della qualità dell'offerta formativa ai fini dell'erogazione dei buoni scuola - modifica dell'art. 4 della l.r. 5 gennaio 2000, n° 1.

Giurisprudenza

App. Bari, Sez.Min.Civ., 31 dicembre 2001, in *Famiglia*, 2, 2002, p. 552 ss.;

Cass. 17 settembre 2001, n. 11624, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, p. 1662;

Cass. 19 marzo 2002, n. 3991, in *Foro italiano Mass.*, 2002, p. 299;

Corte Cost. sent. n. 222 del 15 luglio 2004;

Corte Cost. sent. n. 223 del 14 luglio 2004;

Pronuncia del C.n.p.i. del 15 giugno 1993, *La tutela delle minoranze linguistiche*;

Regolamento d'attuazione D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, *Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21 della legge del 15 marzo 1997, n. 59*, in *Gazzetta Ufficiale*, 10 agosto 1999, n. 186, s.o. 162/L.;

Trib.Min.Bologna 3 luglio 2000, in *Famiglia e diritto*, 1, 2001, p. 83 ss.

Allegati

ALLEGATO 1

Piano annuale regionale del Diritto allo Studio

Piano del diritto allo studio

Secondo l'art. 14 il Consiglio regionale, su proposta della giunta ed in coerenza con le previsioni del programma di sviluppo regionale, approva entro il mese di febbraio di ogni anno, il piano degli interventi regionali per il diritto allo studio relativo all'anno scolastico successivo. Il piano indica gli obiettivi prioritari da realizzare, determina l'ammontare dei finanziamenti per il successivo riparto tra i comuni, nonché le direttive per lo svolgimento dei servizi. L'art. 16, invece, disciplina la programmazione dei comuni in relazione al piano del diritto allo studio. Gli enti locali, singoli o associati, devono, entro il mese di luglio, deliberare il piano di intervento per l'attuazione del diritto allo studio, coordinando con le proprie risorse i finanziamenti regionali.

Gli interventi regionali in attuazione del diritto allo studio, per l'anno scolastico 2004-2005, hanno la seguente articolazione tematica:

A. SERVIZI PER L'ACCESSO ALL'ISTRUZIONE (Trasporto scolastico e Assistenza disabili)

B. INTERVENTI A SOSTEGNO DELLE FAMIGLIE

B1 Assegni di studio

B2 Interventi in attuazione della legge n. 62/2000

C. INTERVENTI A SOSTEGNO DELLE ATTIVITA' DI ORIENTAMENTO MUSICALE

D. INTERVENTI A SOSTEGNO DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE E PER L'ATTUAZIONE DELLE AZIONI PREVISTE DAL PIANO PER IL DIRITTO ALLO STUDIO

Gli interventi regionali per il diritto allo studio 2004 prevedono il seguente impiego di risorse finanziarie:

€ 5.883.709,40 suddivisi nei seguenti capitoli di spesa e con la seguente destinazione:

U.P.B. 2.5.2.3.2.77 cap.4503 - €4.480.487,10 per gli interventi in attuazione del diritto allo studio dei comuni, destinati ai servizi per l'accesso all'istruzione (punto A).

U.P.B. 2.5.2.3.2. 77 cap.1046 - €1.403.222,30 per gli interventi in attuazione del diritto allo studio, per le attribuzioni generali e gli interventi complementari, destinati agli interventi a sostegno del sistema di istruzione, ad azioni dirette regionali finalizzate all'attuazione degli interventi regionali per il diritto allo studio ed alle attività di orientamento musicale. Le risorse finanziarie non utilizzate in questo ambito saranno destinate ai servizi per l'accesso all'istruzione.

Eventuali ulteriori risorse finanziarie che risultassero disponibili a seguito di variazione di bilancio, o a seguito di specifiche assegnazioni statali in materia di diritto allo studio saranno

destinate a favore degli interventi attuati dai comuni per i servizi per l'accesso all'istruzione. Gli indirizzi ed i criteri per l'attuazione degli interventi sono i seguenti:

A SERVIZI PER L'ACCESSO ALL'ISTRUZIONE (trasporto scolastico e assistenza disabili):

I contributi devono intendersi come sostegno agli interventi per il diritto allo studio di competenza dei comuni a vantaggio degli alunni residenti utenti dei servizi, devono quindi essere utilizzati per ridurre o se possibile azzerare gli oneri finanziari eventualmente a carico dell'utenza.

Per quanto attiene all'assistenza ai disabili, gli interventi dei comuni per cui possono essere richiesti contributi regionali riguardano:

- l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisica, psichica o sensoriale certificata dalle strutture competenti (ASL, UONPIA, strutture accreditate);
- la fornitura di materiale specifico per la didattica differenziale e di attrezzature specialistiche;
- il trasporto casa-scuola.

Le domande dovranno essere corredate dalla richiesta di intervento presentata al comune da parte della scuola e dalla relativa certificazione della ASL o di una struttura accreditata che ha analoga competenza.

I comuni singoli o le Unioni di comuni possono presentare richiesta di contributo con riferimento alla spesa complessiva da essi sostenuta per i servizi per l'accesso all'istruzione (trasporto scolastico e assistenza disabili).

Le modalità attuative, la modulistica e i termini per la presentazione delle domande sono definiti dalla Direzione Generale Formazione Istruzione e Lavoro.

I contributi a sostegno dei servizi per l'accesso all'istruzione per l'anno scolastico 2004-2005, sono destinati ai comuni con popolazione fino a 7.000 abitanti o 10.000 se comuni montani (per le Unioni di comuni il limite di popolazione è da intendersi come valore medio per comune). Le richieste formulate dai comuni verranno valutate in base ai criteri della seguente griglia di

valutazione, determinando una graduatoria in base alla quale verranno assegnati contributi fino ad esaurimento delle risorse. A pari punteggio prevarrà il comune con il minor numero di abitanti.

Criteri di valutazione	Indicatore	Punteggio Massimo
<i>Condizione demografica</i>		
Dimensione del comune	Numero abitanti (rilevato da ultimi dati ISTAT disponibili)	1-1.000 30 punti 1.001-3.000 20 punti 3.001-5.000 10 punti 5.001-7.000/10.000* 5 punti
<i>Caratteristiche del territorio</i>		
Difficoltà legate alle caratteristiche orografiche o alla dispersione territoriale	Comune montano Comune non montano densità popolazione (n. abitanti / kmq.)	Comune montano 20 punti Fino a 200 ab/kmq 15 punti Da 201 a 400 ab/kmq 10 punti Da 401 a 1000 ab/kmq 5 punti Oltre 1000 ab/kmq 0 punti
<i>Condizione economica in rapporto alla domanda di servizi</i>		
Mancanza scuole sul territorio comunale	Manca la scuola dell'infanzia (materna) 5 punti Manca la scuola primaria (elementare) 5 punti Manca la scuola primaria (elementare) 5 punti	
Indice di degrado	Indicatore fornito dal Ministero dell'Interno per la ripartizione ai comuni delle risorse per la fornitura dei libri di testo.	Oltre 8,5 punti Da 4,1 a 8,2 punti Fino a 4,0 punti
Entità della spesa in rapporto alla dimensione del comune	Spesa per i servizi per l'accesso all'istruzione divisa per il numero di abitanti del comune	Massimo** 20 punti
<i>Progettazione integrata</i>		
Coordinamento fra le istituzioni e coinvolgimento delle risorse del territorio	Unione di comuni oppure intervento integrato comune-scuola-asl (per assistenza ai disabili)	10 punti
TOTALE		100 punti

B INTERVENTI A SOSTEGNO DELLE FAMIGLIE :

B.1. Assegni di studio

I bandi per l'assegnazione di 2000 assegni di studio individuali dell'importo di € **500,00** a studenti meritevoli ed in condizioni economiche disagiate, frequentanti scuole secondarie superiori statali e paritarie, dovranno essere rivolti agli studenti residenti in Lombardia iscritti e frequentanti per l'anno scolastico 2004-2005 scuole secondarie superiori statali o paritarie aventi sede in Lombardia o nelle regioni confinanti e frequentate da studenti lombardi in riferimento al pendolarismo scolastico. Si intende per studente pendolare l'alunno che al termine delle lezioni rientra quotidianamente alla propria residenza.

Le condizioni di merito e di reddito sono così definite:

- Condizioni di merito: aver conseguito almeno la media del **7,5** nell'anno scolastico 2003-2004 o, per chi proviene dalla scuola secondaria di primo grado (ex scuola media), il giudizio di **ottimo**;
- Condizioni di reddito: indicatore ISEE non superiore ad € **14.695,96**.

Sarà elaborata apposita graduatoria per mezzo di punteggi attribuiti in base al merito ed al reddito. Gli assegni di studio saranno assegnati sulla base di tale graduatoria fino ad esaurimento delle risorse; in caso di parità di punteggio prevarrà il reddito più basso. Sarà data priorità ai richiedenti

che non abbiano usufruito, in riferimento all'anno scolastico 2003/2004, del buono-scuola.

Sulla base dei presenti indirizzi la Giunta regionale provvederà alla definizione del bando per l'assegnazione dell'assegno di studio.

B.2. Interventi in attuazione della legge n. 62/2000

Gli indirizzi per l'attuazione degli interventi di cui alla legge n. 62/2000, validi a partire dall'anno scolastico 2004-2005 e fino a nuova determinazione, sono i seguenti:

BENEFICIARI DELL'INTERVENTO

Beneficiari dell'intervento sono gli alunni residenti in Lombardia e frequentanti scuole statali e paritarie primarie (ex elementari) secondarie di primo grado (ex medie) e secondarie superiori aventi sede in Lombardia o nelle regioni confinanti e frequentate da studenti lombardi in riferimento al pendolarismo scolastico. Si intende per studente pendolare l'alunno che al termine delle lezioni rientra quotidianamente alla propria residenza.

CONDIZIONI DI REDDITO

La situazione economica annua, in riferimento ai redditi percepiti nell'anno precedente, coerentemente con quanto previsto dal DPCM 14 febbraio 2001, n. 106, deve corrispondere ad un indicatore ISEE non superiore ad € **14.695,96**.

Dovranno essere favorite le famiglie in disagiate condizioni economiche.

SPESE AMMISSIBILI

Ai sensi della lettera b) del comma 1 dell'art. 5 del DPCM 14 febbraio 2001, n. 106, le spese effettivamente sostenute devono riferirsi esclusivamente a: frequenza, trasporto, mensa e sussidi didattici. Il tetto minimo di spesa effettivamente sostenuta per l'accesso alla borsa di studio, come stabilito dal DPCM 14 febbraio 2001, n.106, è di € 51,65.

IMPORTO DELLE BORSE DI STUDIO

L'importo delle borse di studio sarà commisurato al 30% della spesa ammissibile elevabile a seconda della disponibilità di risorse fino alla copertura totale delle spese ammissibili sostenute e documentabili con un tetto massimo di € 500,00 per la scuola primaria, € 800,00 per la secondaria di primo grado e di € 1.000,00 per la secondaria superiore.

CUMULABILITA'

La borsa di studio di cui al presente provvedimento è compatibile e cumulabile con analoghi provvedimenti di enti locali o della stessa Regione Lombardia, pur riferendosi allo stesso anno scolastico, nei limiti, per i provvedimenti della stessa Regione Lombardia, di quanto da questi previsto in ordine alla cumulabilità.

ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI

La Direzione Generale Formazione, Istruzione e Lavoro, con specifico provvedimento definirà, sulla base degli indirizzi espressi, i criteri e le modalità attuative di quanto disposto.

C ORIENTAMENTO MUSICALE

Possono essere richiesti contributi per attività di orientamento musicale attuate da associazioni bandistiche e corali e da scuole di musica. I corsi devono essere rivolti ad utenti in età di obbligo di istruzione (fino a 18 anni compiuti).

D INTERVENTI A SOSTEGNO DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE E PER L'ATTUAZIONE DELLE AZIONI PREVISTE DAL PIANO PER IL DIRITTO ALLO STUDIO

Tali interventi riguardano contributi assegnati, con deliberazione, dalla Giunta regionale ad enti ed associazioni, a sostegno del sistema di istruzione della Lombardia, per la sperimentazione di interventi innovativi per la qualità dell'offerta formativa, nonché azioni dirette regionali finalizzate all'attuazione degli interventi regionali per il diritto allo studio.

Secondo quanto stabilito dalla legge regionale 31/1980, quindi, la regione ogni anno pubblica gli indirizzi per l'attuazione del diritto allo studio. Gli enti locali, con popolazione, inferiore a 7000 abitanti (10.000 per le Comunità Montane) possono richiedere i contributi per l'erogazione dei servizi.

ALLEGATO 2
Questionario di rilevazione



Milano, 19/11/2004

Al Sindaco
All' Assessore all'istruzione
Al Responsabile del Servizio
Istruzione

Oggetto: Ricerca sull'erogazione dei servizi per il diritto allo studio

La Regione Lombardia è interessata a conoscere le attività svolte dai Comuni in materia di diritto allo studio. Per questo motivo, l'IReR, l'Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, in collaborazione con Ancitel Lombardia, ha curato il questionario di rilevazione che trova allegato alla presente.

L'attività di rilevazione è parte di una più ampia ricerca sugli scenari di trasformazione dei servizi comunali per il diritto allo studio, anche in prospettiva di una possibile revisione della Legge Regionale 20 marzo 1980, n. 31.

Vi chiediamo cortesemente di offrire il Vostro contributo all'iniziativa compilando l'allegato questionario e rispedendolo via fax al numero 02 2536204.

Per eventuali richieste di chiarimenti rivolgersi a Luca Bramati (bramati@ancitel.lombardia.it ; tel 02 26707271).

Si prega di rispedire entro il 6/12/2004

Ringraziando per la disponibilità alla collaborazione, porgiamo distinti saluti.

Anci Lombardia
Il Segretario Generale
(Gabriele Pellegrini)

“LE ATTIVITA’ PER IL DIRITTO ALLO STUDIO DEI COMUNI LOMBARDI”

Periodo di riferimento dell’indagine anno scolastico 2004 - 2005

- 1) Numero di scuole materne comunali.** *Indicare il numero di scuole materne comunali presenti sul territorio sul numero totale di scuole materne.*

N. di scuole materne comunali	N. totale di scuole materne

Tabella 1

- 2) Servizi per il diritto allo studio erogati.**

N. B.: il servizio è da considerare esistente se è previsto un finanziamento nel bilancio Comunale.

Per rispondere affermativamente barrare il quadrato

Tipologia di scuola	Servizi per diritto allo studio erogati nell’anno scolastico 2004/2005	Presenza del servizio	Il servizio è erogato anche alle scuole paritarie?	Il servizio è in gestione associata con altri comuni?	Esistono collaborazioni esterne attivate per la realizzazione del servizio? (è possibile barrare una o più risposte)					
					Coop. sociali	Professionisti	Aziende a partecipazione comunale	Imprese Private/ coop di lavoro	Altro	
Scuola dell’infanzia	Ristorazione scolastica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Servizio pre-scuola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Servizio post-scuola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Interventi didattici di sostegno al piano di offerta formativa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Servizio di assistenza handicap per l’integrazione scolastica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Scuola primaria e secondaria di 1° grado	Ristorazione scolastica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Servizi pre-scuola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Servizio post-scuola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Interventi didattici di sostegno al piano di offerta formativa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Servizio di assistenza handicap per l’integrazione scolastica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Attività pomeridiane (esclusi i progetti di tempo pieno e prolungato)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Educazione degli adulti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Servizi per l’orientamento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tabella 7	Trasporto alunni	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Fornitura gratuita di libri di testo per la scuola primaria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.1.) Nel caso in cui il comune eroghi servizi riguardanti il diritto allo studio diversi da quelli presenti nella tabella 2, inserire di seguito le informazioni aggiuntive:

Per rispondere affermativamente barrare il quadrato

Tipologia di scuola	Altri servizi per diritto allo studio erogati nell'anno scolastico 2004/2005	Presenza del servizio	Il servizio è erogato anche alle scuole paritarie?	Il servizio è in gestione associata con altri comuni?	Esistono collaborazioni esterne attivate per la realizzazione del servizio? (è possibile barrare una o più risposte)				
					Coop. sociali	Professionisti	Aziende a partecipazione comunale	Imprese Private/coop di lavoro	Altro
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Tabella 2.1

3) Collaborazioni tra Amministrazione comunale e Istituzioni scolastiche.

Compilare la seguente tabella nel caso siano stati formalmente regolati rapporti tra l'Amministrazione Comunale e tutte, o parte, delle Istituzioni scolastiche che sono destinatarie di interventi per il diritto allo studio

Dimensione giuridica degli accordi (più risposte possibili)	Tema della regolazione dei rapporti fra Amministrazione comunali e Istituzioni scolastiche (anno scolastico 2004/2005) (Es. : Protocollo di intesa per regolare i finanziamenti alle scuole pubbliche e paritarie)
<input type="checkbox"/> Protocolli di intesa	
<input type="checkbox"/> Convenzioni	
<input type="checkbox"/> Altro _____	

Tabella 3

4) Accordi interistituzionali: *Compilare la tabella seguente nel caso siano stati definiti accordi che includono, insieme all'Amministrazione Comunale e Istituzioni scolastiche, altre Istituzioni (Provincia, Asl, ecc..) sul tema del diritto allo studio.*

Dimensione giuridica degli accordi (più risposte possibili)	Tema degli accordi interistituzionali (anno scolastico 2004/2005)	Tipo di Enti Coinvolti (Provincia, Asl, ecc...)
<input type="checkbox"/> Accordi di programma		
<input type="checkbox"/> Protocolli di intesa		
<input type="checkbox"/> Altro _____		

Tabella 4

5) Aree prioritarie di potenziamento: *compilare la tabella seguente inserendo in ordine di importanza, tra i servizi già erogati, i primi tre che nel vostro Comune prioritariamente necessitano di un potenziamento in termini quantitativi e/o qualitativi.*

Tipologia di scuola	Servizi da potenziare (per presenza di liste di attesa, priorità sociali, esigenze di programma)
	1)
	2)
	3)

Tabella 5

6) Aree di bisogno emergenti: *compilare la tabella se ritenete che nel vostro Comune nelle materie del diritto allo studio stiano emergendo nuove esigenze (di famiglie, utenti, operatori) che potrebbero dar luogo a nuovi servizi (non inclusi nelle tabelle 2 e 2.1).*

Tipologia di scuola	Nuove esigenze e nuovi servizi che potrebbero proporsi nel futuro (es. interventi per stranieri, rapporto istruzione-formazione professionale, ecc.)
	1)
	2)
	3)

Tabella 6

7) Dati generali: *Compilare tutti i campi della tabella seguente*

Comune di:
Questionario compilato da:
Unità organizzativa di appartenenza:
Ruolo organizzativo:
Tel.:
Fax:
Indirizzo e-mail:

Tabella 7

Grazie per la collaborazione