



## PROVINCIA DI PERUGIA

Servizio Edilizia Scolastica e Programmazione Rete Scolastica-Offerta formativa

### Programmazione regionale della Rete scolastica e dell'Offerta formativa Analisi Idee e Proposte

#### Premessa

Dall'esperienza istituzionale maturata negli ultimi anni dalla Provincia di Perugia nella gestione della funzione propria in materia di "Programmazione della Rete scolastica e dell'Offerta formativa", si ritiene utile evidenziare alcuni aspetti tra i più significativi al fine di superare le criticità dell'attuale sistema scolastico regionale. Ciò alla luce anche degli indirizzi politici sulla riforma della programmazione scolastica, emersi nel dibattito del Consiglio regionale dell'Umbria del 28 dicembre 2020 in sede di approvazione Piano regionale a.s. 2021-2022 (DCR 92 del 28/12/2020) e, più in generale, della crisi del tessuto sociale, economico-produttivo e occupazionale che investe l'Umbria in misura maggiore rispetto ad altre regioni italiane.

#### 1) Riforma Dimensionamento scolastico

Prendendo a riferimento i dati dell'USR con gli indicatori monitorati dall'ufficio Programmazione Rete scolastica e offerta formativa dell'Ente, limitatamente gli iscritti delle **scuole del primo ciclo** del territorio provinciale di Perugia, **emerge un calo costante degli stessi pari all' 8,8% in meno**.

#### Analisi del contesto

Dal monitoraggio che segue sulla popolazione scolastica del primo ciclo e dall'analisi complessiva sulla situazione della popolazione scolastica nella provincia di Perugia dall'A.S. 2016-2017 all'A.S.2021-2022, emerge infatti un quadro piuttosto critico degli iscritti alla scuola per l'infanzia, primaria e secondaria di I°. Un andamento, questo, che nei prossimi anni si rifletterà negativamente nelle scuole secondarie di II° con una consistente riduzione di iscritti, anche se ad oggi (A.S. 2021-2022) presentano ancora un *trend* di iscrizioni in leggero aumento pari a circa 500 (organico di diritto) con una previsione tra due anni di una notevole inversione dei tendenza.

#### Popolazione scolastica primo ciclo



| Provincia di Perugia – Monitoraggio dimensionamento scolastico – scuole infanzia e primo ciclo territorio provincia di Perugia – Andamento generale |                 |                 |                      |          |                    |       |   |
|---|-----------------|-----------------|----------------------|----------|--------------------|-------|---|
| ISCRITTI A.S. 2016-2017   |                 |                 |                      |          | VARIAZIONI ANNUALI |       | VARIAZIONE % TOTALE DALL'A.S. 2016-2017 |
| TOTALI GENERALI ALUNNI DD/IC/OC   | SCUOLA INFANZIA | SCUOLA PRIMARIA | SCUOLA SECONDARIA 1° | TOTALE   | n.                 | %     | %                                       |
|   | 14425           | 29209           | 17901                | 61535    | -                  | -     | 0                                       |
| ISCRITTI A.S. 2017-2018   |                 |                 |                      |          | VARIAZIONI ANNUALI |       | VARIAZIONE % TOTALE DALL'A.S. 2016-2017 |
| TOTALI GENERALI ALUNNI DD/IC/OC   | SCUOLA INFANZIA | SCUOLA PRIMARIA | SCUOLA SECONDARIA 1° | TOTALE   | n.                 | %     | Variazione periodo 2016-2018            |
|   | 13737           | 28874           | 17927                | 60538    | -997               | -1,62 | - 1,62                                  |
| ISCRITTI A.S. 2018-2019   |                 |                 |                      |          | VARIAZIONI ANNUALI |       | VARIAZIONE % TOTALE DALL'A.S. 2016-2017 |
| TOTALI GENERALI ALUNNI DD/IC/OC   | SCUOLA INFANZIA | SCUOLA PRIMARIA | SCUOLA SECONDARIA 1° | TOTALE   | n.                 | %     | Variazione periodo 2016-2019            |
|   | 13471           | 28404           | 18123                | 59998    | -540               | -0,89 | - 2,50                                  |
| ISCRITTI A.S. 2019-2020   |                 |                 |                      |          | VARIAZIONI ANNUALI |       | VARIAZIONE % TOTALE DALL'A.S. 2016-2017 |
| TOTALI GENERALI ALUNNI DD/IC/OC   | SCUOLA INFANZIA | SCUOLA PRIMARIA | SCUOLA SECONDARIA 1° | TOTALE   | n.                 | %     | Variazione periodo 2016-2020            |
|   | 13008           | 27666           | 18287                | 58961    | -1037              | -1,73 | - 4,18                                  |
| ISCRITTI A.S. 2020-2021   |                 |                 |                      |          | VARIAZIONI ANNUALI |       | VARIAZIONE % TOTALE DALL'A.S. 2016-2017 |
| TOTALI GENERALI ALUNNI DD/IC/OC   | SCUOLA INFANZIA | SCUOLA PRIMARIA | SCUOLA SECONDARIA 1° | TOTALE   | n.                 | %     | Variazione periodo 2016-2021            |
|   | 12663           | 27081           | 18176                | 57920    | -1041              | -1,77 | - 5,87                                  |
| ISCRITTI A.S. 2021-2022   |                 |                 |                      |          | VARIAZIONI ANNUALI |       | Variazione periodo 2016-2022            |
| TOTALI GENERALI ALUNNI DD/IC/OC   | SCUOLA INFANZIA | SCUOLA PRIMARIA | SCUOLA SECONDARIA 1° | TOTALE   | n.                 | %     |   |
|   | 12051           | 26319           | 17715                | 56085,00 | -1835              | -3,17 | - 8,8                                   |

I dati evidenziano anche il rischio per prossimi anni di ulteriori sottodimensionamenti (rispetto alla soglia minima di legge di 600/400 iscritti) delle Autonomie scolastiche del primo ciclo e di conseguenza, in prospettiva, anche degli istituti secondari di II°, oltre a quelli già conclamati da tempo in tante realtà dell'Umbria che da anni sono in regime di *prorogatio* (vedi comuni di Valfabbrica, Massa Martana, Cascia, Monteleone di Spoleto, Cerreto di Spoleto, Sellano). A ciò va anche aggiunto il rischio di abbandono scolastico a seguito della pandemia da Covid-19, come già si registra in alcune regioni italiane.

Il fenomeno dipende, come noto, dalla denatalità, comunque in linea con il *trend* nazionale, ma soprattutto dall'invecchiamento della popolazione (rappresentata in Umbria nel 2019 - fonte AUR - dal 12,2% nella fascia di età 0-14 anni, dal 61,8% nella fascia di età 20-64 anni, dal 26% nella fascia di età 70-84 e oltre) e dal depauperamento del territorio umbro con particolare riferimento allo spopolamento, specie nelle aree interne maggiormente colpite dalla crisi, segnato dalla migrazione di interi nuclei familiari che lasciano l'Umbria come ad esempio dalle fasce territoriali dei comuni sopra indicati, per effetto della riduzione dell'occupazione sia nel settore pubblico che nel privato e della crisi della piccola media impresa.

## Possibili interventi

Nel contesto sopra rappresentato si evidenziano tre possibili direttrici di intervento in materia di *“ottimale dimensionamento delle istituzioni scolastiche”* per allentare i rischi di soppressione e/o

accorpamento delle autonomie scolastiche che per molti comuni piccoli rappresentano già oggi l'unico presidio scolastico sul territorio (ad esempio: Valfabbrica e Massa Martana con un solo Istituto Comprensivo e in sofferenza):

### Riorganizzazione della Rete scolastica

è strettamente legata al percorso in atto di riforma del sistema del dimensionamento scolastico italiano che è stato avviato nel 2019 dalla Conferenza Stato-Regioni-Provincie autonome di Trento e Bolzano. Accordo non ancora concluso ma del quale è nota la Bozza di accordo).

La proposta del nuovo accordo ha come obiettivo quello di raggiungere l'*ottimale dimensionamento delle istituzioni scolastiche* e la condivisione dei criteri per la programmazione e l'assegnazione degli organici docenti/non docenti, demandandone alle Regioni il compito a decorrere dall'a.s. 2020/2021 e a.s. 2021/2022, sulla base delle peculiarità e di esigenze specifiche del territorio regionale anche in deroga dei parametri minimi di cui ai commi 5 e 5 bis dell'art.19 della Legge 111/2011 (legge di riduzione della spesa pubblica) e stante le sentenze della Corte istituzionale in merito:

#### **commi 5 e 5 bis dell'art.19 della Legge 111/2011:**

5. Negli anni scolastici 2012/2013 e 2013/2014 alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un **numero di alunni inferiore a 600 unità, ridotto fino a 400** per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato. Le stesse sono conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome. *(comma modificato dall'art. 4, comma 69, legge n. 183 del 2011, poi dall'art. 12, comma 1, legge n. 128 del 2013)*

5-bis. Negli anni scolastici 2012-2013 e 2013-2014, alle istituzioni scolastiche autonome di cui al comma 5 non può essere assegnato in via esclusiva un posto di direttore dei servizi generali ed amministrativi (DSGA); con decreto del Direttore generale dell'Ufficio scolastico regionale competente il posto è assegnato in comune con altre istituzioni scolastiche, individuate anche tra quelle cui si applichi il medesimo comma 5. Al personale DSGA che ricopra detti posti, in deroga all'articolo 9, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è riconosciuta, a seguito di specifica sessione negoziale, una indennità mensile avente carattere di spesa fissa, entro il limite massimo del 10 per cento dei risparmi recati dal presente comma. *(comma introdotto dall'art. 4, comma 70, legge n. 183 del 2011, poi così modificato dall'art. 12, comma 1, legge n. 128 del 2013).*

Tale proposta di accordo Stato-Regioni in corso di discussione scaturisce in particolare da **due Sentenze della Corte Costituzionale** opportunamente evidenziate:

- Sentenza della Corte Costituzionale n. 92/2011 che, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, co. 4 e 6, del DPR 89/2009, ha affermato che non spetta allo Stato disciplinare l'istituzione di nuove scuole dell'infanzia e di nuove sezioni della scuola dell'infanzia, nonché la composizione di queste ultime, ma alle Regioni nell'ambito della determinazione del dimensionamento della rete scolastica sul territorio, anche al fine di ridurre il disagio dei bambini;

- Sentenza della Corte Costituzionale n. 147/2012 che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, co. 4, del D.L. 98/2011 (L. 111/2011), ha precisato che:

- 1. è indubbio che compete allo Stato la definizione dei requisiti che connotano l'autonomia scolastica**, ma questi riguardano il grado della loro autonomia rispetto alle amministrazioni, statale e regionale, nonché le modalità che la regolano;
- la competenza sul dimensionamento e sulla programmazione della rete scolastica spetta alle **Regioni** nell'ambito della **competenza concorrente**;
- se lo Stato stabilisce la soglia minima di alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per ottenere l'autonomia, **le Regioni sono escluse da qualsiasi possibilità di decisione**, imponendo un dato numerico preciso sul quale le stesse non possono in alcun modo interloquire.

### Strategia nazionale Aree interne

A cosa serve una strategia se non a mettere al centro anche la relazione scuola-lavoro-inclusione sociale-peculiarità del territorio? In tal senso è urgente rafforzare le politiche e le scelte nel settore "scuola" attraverso i percorsi già attivi in alcune aree interne dell'Umbria e con azioni di co-progettazione tra Comitato tecnico nazionale aree interne, Comuni, Regione e altri attori rilevanti

del territorio, concentrando maggiori risorse finanziarie e umane attualmente scarse nelle aree dove si combinano elevati bisogni, opportunità e capacità di coglierle, al fine di superare le criticità delle scuole conseguenti alla crisi economica di taluni territori-aree interne:

La Regione Umbria, per raggiungere tali obiettivi ha infatti già individuato un approccio metodologico innovativo basato sui seguenti principi:

- a) le azioni per riequilibrare l'offerta di servizi di base non possono avere natura straordinaria, ma qualora la sperimentazione darà gli effetti desiderati l'Amministrazione responsabile si impegnerà a dare alla misura carattere permanente;
- b) i Comuni partecipanti ad ogni area-progetto organizzano in forma associata i propri servizi sul territorio e costruiscono sistemi intercomunali permanenti;
- c) l'efficacia della Strategia dipende dalla capacità di concentrare risorse finanziarie e umane scarse nelle aree dove si combinano elevati bisogni, opportunità e capacità di coglierle;
- e) il punto di forza innovativo della Strategia è il percorso di partecipazione e co-progettazione congiunto tra Comitato tecnico nazionale aree interne, amministrazioni comunali, Regione, attori rilevanti del territorio;
- f) le aree-progetto devono indicare i risultati attesi con riferimento agli obiettivi della Strategia, misurabili attraverso indicatori appropriati per poi valutarne gli esiti.

In sintesi:

- si ravvisa l'esigenza, sia nel processo di riforma generale della programmazione scolastica che nella programmazione annuale dell'offerta formativa e della programmazione della rete scolastica, di una maggiore incisività e raccordo con i programmi-strumenti regionali della *Strategia nazionale Aree interne*, i cui presupposti e indirizzi risultano scarsamente applicati al contesto istruzione e delle giovani generazioni che andrebbero valorizzate di più e meglio nella conoscenza del territorio e delle sue potenzialità per poter contribuire a creare nuove opportunità di rilancio economico e occupazionale in opposizione al rischio crescente di spopolamento-depauperamento-dispersione scolastica.

**Si consideri inoltre in tale contesto che l'Umbria in realtà è tutta un' "Area interna", stante il fatto che l'80% del territorio è composto da piccoli comuni;**

- **le scuole presenti nelle Aree interne devono costituire un presidio educativo di eccellenza, supportare le politiche di sviluppo e la permanenza degli abitanti**, nel senso che istruzione e formazione sono i principali strumenti di connessione tra i diversi elementi della strategia;
- **Il fenomeno dello spopolamento è particolarmente sentito nelle aree montane e più isolate dove oggi le scuole primarie rappresentano dei presidi fondamentali.**

Anche la presenza delle pluriclassi è vissuta in molti piccoli comuni come una risorsa per i bambini che le frequentano e una ricchezza per il territorio. Nell'affrontare questo tema appare però necessario coniugare le istanze che provengono da enti locali e comunità con l'esigenza generalizzata di una elevata qualità del servizio, in termini di qualificazione degli insegnanti e di strumenti didattici impiegati, garantendo un insegnamento di qualità e condizioni adeguate per l'innovazione della didattica.

In tal senso diventa fondamentale al fine di consentire il superamento delle pluriclassi, poter realizzazione *Poli didattici associati* su Comuni limitrofi (vedi indirizzo Linee Guida regionali).

### **Strategia Nazionale: Aree Interne Regione Umbria (SNAI)**

Progetti di sviluppo locale e potenziamento dei servizi per invertire la rotta e contrastare marginalizzazione e spopolamento sono attivati con la Strategia nazionale Aree Interne.

La Regione Umbria ha individuato, nel Quadro Strategico Regionale 2014-2020, quali aree territoriali candidate nell'ambito del processo di elaborazione della Strategia delle Aree Interne, l'Area Nord Est corrispondente alla fascia appenninica al confine con le Marche, l'Area Sud Ovest corrispondente ai comuni della fascia orvietana confinante con la Toscana ed il Lazio e l'Area ricomprensente il territorio della Valnerina colpita dal sisma nel 2016. Si fa leva su mobilità, patrimonio culturale e ambientale, ricchezze enogastronomiche ma ancora poca leva si fa sull'istruzione come si evince dalla programmazione 2021-2027, rispetto alle direttive della stessa Regione in materia di aree interne dettate con le Linee Guida regionali per la programmazione della Rete scolastica e dell'Offerta formativa...

### Area Interna Nord-Est dell'Umbria - Seconda Area



L'Area interna "Nord – Est Umbria" è distinta tra Area Strategica composta da tutti i 10 Comuni e Area Progetto costituita da 7 Comuni (Costacciaro, Montone, **Nocera Umbra\***, Pietralunga, Scheggia e Pascelupo, Sigillo, **Valfabbrica\***) per una dimensione territoriale di 1.166 Km<sup>2</sup> con una densità della popolazione pari a 56,3 abitanti per Km<sup>2</sup>. L'area è posta interamente in territorio perugino, è costituita dal 30% di comuni classificati "Polo intercomunale" mentre il 50% sono considerati "cintura" e il 20% sono comuni "intermedi" secondo il modello di classificazione territoriale e sottintende a due ex Comunità Montane, due GAL e, ad oggi, quattro ambiti territoriali per i servizi socio-sanitari.

**Istruzione:** nell'Area Interna Nord Est sono presenti i seguenti Istituti scolastici: IIS "Cassata Gattapone" di Gubbio; IIS "G. Mazzatinti" di Gubbio; IIS "R. Casimiri" di Gualdo Tadino; Istituto Omnicomprensivo "D. Alighieri" di Nocera Umbra; Istituto Comprensivo "S. Benedetto" di Valfabbrica; Istituto Comprensivo di Sigillo; IC Gualdo Tadino; DD 1° Circolo "G. Matteotti" di Gubbio; DD 2° "Aldo Moro" di Gubbio; DD 3° Circolo "S. Martino" di Gubbio; DD secondaria 1° "Mastrogiorgio-nelli" di Gubbio.

A luglio 2020 si è svolta in videoconferenza la riunione operativa sull'avanzamento della Strategia. Vedi la Presentazione sui temi dell'incontro e la Relazione sullo stato di avanzamento al 31 dicembre 2019 (Fonte Regione Umbria)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Vedi Accordo di Programma Quadro Area Interna Nord Est Umbria

- <https://www.regione.umbria.it/documents/18/9246419/Area+Interna+Nord+Est+Umbria+-+Relazione+di+avanzamento+annuale+2019/5f0a4204-c084-45db-8a6b-d631e68a6a8a>
- <https://www.regione.umbria.it/documents/18/9246419/Area+interna+Nord+Est+Umbria+-+Attuazione+APQ/9b16facb-c4f6-4b5e-b998-09aa06af3079>

\*vedi ipotesi nuovi ambiti funzionali territoriali

### Area interna Valnerina

L'Area interna della Valnerina, è composta da 14 comuni, di cui 10 sono ubicati nella provincia di Perugia (Cascia, Cerreto di Spoleto, Monteleone di Spoleto, Norcia, Poggiodomo, Preci, Sant'Anatolia di Narco, Scheggino, Sellano\* (attuale ambito folignate n. 8), Vallo di Nera e 4 comuni in quella di Terni (Arrone, Ferentillo, Montefranco, Polino).

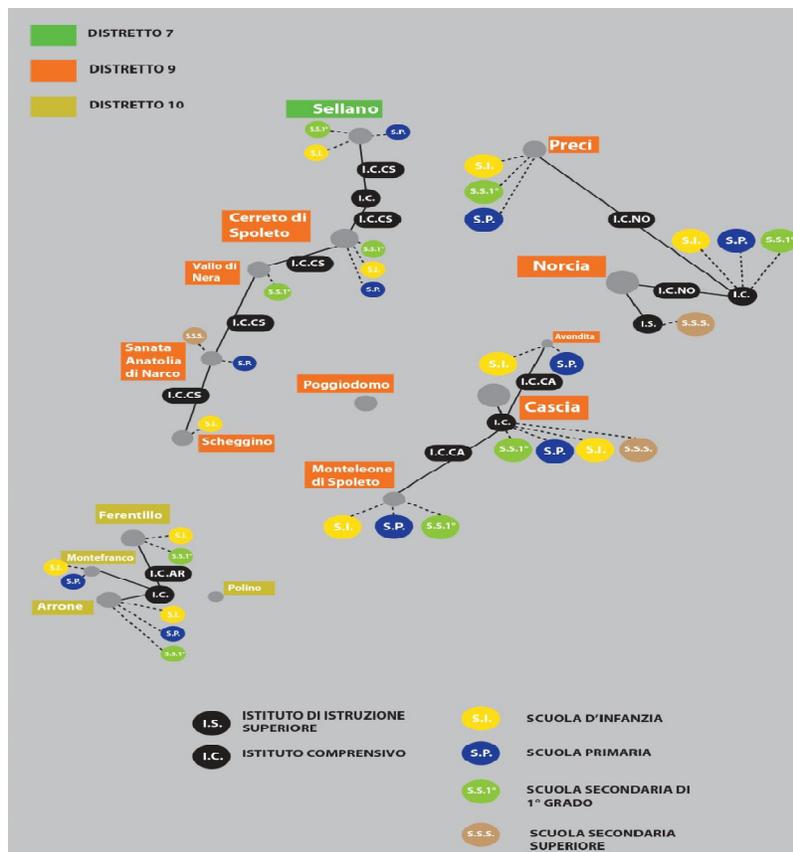


\* vedi ipotesi nuovi ambiti funzionali territoriali

La lettura di quanto esposto è fondata su dati demografici disponibili che evidenziano, in termini di numero di abitanti, come il 50% della popolazione complessiva è distribuita nei centri capoluogo dei comuni e il restante 50% della popolazione risiede nelle località o centri frazionali. Tale dispersione insediativa rappresenta una ulteriore difficoltà nel garantire i servizi di base esistenti all'interno dell'ambito territoriale e un ulteriore grado di perifericità delle aree rispetto ai poli principali, in quanto le distanze e i tempi di percorrenza per il raggiungimento degli stessi se considerato dai centri frazionali di ciascun comune aumentano data la localizzazione di detti centri frazionali.

**La mancanza di servizi essenziali adeguati e le ridotte opportunità economiche soprattutto per le fasce più giovani, ha determinato il fenomeno dell'allontanamento progressivo dai territori della popolazione.**

**Istruzione:** nell'Area Interna della Valnerina sono presenti quattro Istituti Comprensivi, ovvero l'Istituto Omnicomprensivo "A. De Gasperi" - "R. Battaglia" - Norcia, l'Istituto Omnicomprensivo "Beato Simone Fidati" di Cascia, l'Istituto Omnicomprensivo "G. Pontano" di Cerreto di Spoleto - Sellano, l'Istituto Comprensivo "G. Fanciulli" di Arrone. Sono inoltre presenti due complessi di scuola di infanzia paritaria nei comuni di Ferentillo e Cerreto di Spoleto.



Ancora oggi si sta assistendo ad un lento ma continuo spopolamento del comprensorio a causa della chiusura di alcune aziende-chiave e della conseguente mancanza di lavoro, che spinge le famiglie a trasferirsi verso altri contesti.

Dai **dati statistici<sup>2</sup>** emerge che le principali criticità del sistema scolastico riguardano principalmente:

- la discontinuità formativa dovuta all'alto tasso di mobilità dei docenti che nella Scuola primaria risulta essere pari al 12,3 rispetto al 2,9 della Regione Umbria e nella scuola secondaria di I Grado risulta essere pari al 8,1 rispetto al 5,5 della Regione Umbria;
- la presenza eccessiva di "pluriclassi" che, per quanto riguarda la Scuola primaria risultano essere pari al 5,5% delle classi totali rispetto al 1,7% della Regione Umbria;
- bassi tassi di apprendimento per la scuola secondaria di secondo grado che presenta dati relativi ai Test Invalsi in termini di risultati al di sotto della media regionale e nazionale: punteggio medio del test di Italiano - Classe II Secondaria di II grado 46,7 rispetto alla media regionale (59,2) e a quella nazionale (57,5); Test Invalsi: punteggio medio (e dev. standard) del test di matematica - Classe II Secondaria di II grado 38,1 rispetto alla media regionale (50,9) e a quella nazionale (49,5).

Il fenomeno dell'abbandono dei centri urbani montani e alto collinari, in rarefazione, non è certamente un fenomeno nuovo in tale contesto, ma rappresenta dalla fine degli anni '70 ad oggi la sfida delle comunità locali verso una inversione di tendenza del trend negativo demografico soprattutto per combattere l'abbandono del presidio territoriale.

A fronte del quadro rappresentato, si prende atto della volontà comune dei quattordici sindaci di definire una unica idea di sviluppo dell'area proponendo un **cambio di paradigma in favore di una visione unitaria di sviluppo**. Il cambio di paradigma si assume anche in relazione agli eventi sismici del 2016 che impongono una accelerazione verso l'adozione di modelli unitari piuttosto che frammentati per rilanciare lo sviluppo

<sup>2</sup> Strategia Nazionale Aree Interne Regione Umbria – AREA INTERNA VALNERINA (DGR N. 557/2019)

dell'intero contesto della Valnerina.

In questa direzione di unità si pone il primo elemento fondativo dell'idea di unitarietà, ovvero:

- il modello di *governance* adottato attraverso l'Integrazione di funzioni e gestione di servizi in forma associata di cui al Progetto "Governance Valnerina";
- la volontà di associare il servizio di trasporto scolastico e sociale.

### Area Interna Sud - Ovest (Orvietano) - Area prototipo



**"UNA TERRA RICCA DI TEMPO TRA BORGHI STORICI BENI CULTURALI E AMBIENTALI"**



L'area Orvietana è particolarmente ampia, comprende 20 Comuni per una dimensione territoriale di 1.187 Km<sup>2</sup> con una densità della popolazione medio-bassa pari a 52,7 abitanti per Km<sup>2</sup>, circa la metà del valore medio regionale pari a 104,5. Il territorio è ricompreso al 100% nelle aree interne, è costituita dal 55% di comuni classificati "intermedi" mentre il 45% sono considerati "periferici" secondo il modello di classificazione territoriale e sottintende a due Province, due ex Comunità Montane, due GAL e, ad oggi, quattro ambiti territoriali per i servizi socio-sanitari.

Comuni afferenti l'Area Interna Sud Ovest (Orvietano): [Comune di Alleronia](#) [Comune di Alviano](#) [Comune di Attigliano](#) [Comune di Baschi](#), [Comune di Castel Giorgio](#), [Comune di Castel Viscardo](#), [Comune di Città della Pieve](#), [Comune di Fabro](#), [Comune di Ficulle](#), [Comune di Giove](#), [Comune di Guardea](#), [Comune di Lugnano in Teverina](#), [Comune di Montecchio](#), [Comune di Montegabbione](#), [Comune di Monteleone di Orvieto](#), [Comune di Orvieto](#), [Comune di Parrano](#), [Comune di Penna in Teverina](#), [Comune di Porano](#), [Comune di San Venanzo](#).

### **Filiera Istruzione – Ricerca - Politiche attive del lavoro-Programmazione**

Si evidenzia nel medesimo contesto di riferimento (crisi demografica, decremento della popolazione scolastica in Umbria), la scarsità di risorse finanziarie per l'istruzione specie nelle aree interne e la mancanza di indirizzi coordinati e integrati dei settori strategici della pianificazione regionale. Si

evidenzia cioè come sia fondamentale concepire un nuovo modello di sviluppo dell'Umbria rafforzando in modo "scientifico" la **relazione** tra:

- Ricerca sulla struttura socio-economica attraverso l'Università, l'Agenzia Umbria Ricerche (AUR) della Umbria che: a) *cura la raccolta, l'osservazione e l'analisi dei dati riferiti alle principali grandezze economiche, sociali e territoriali;* b) *svolge studi e ricerche sulle trasformazioni e gli andamenti della struttura socio-economica;* c) *redige un Rapporto periodico sull'andamento economico e sociale dell'Umbria;*
- Politiche attive del lavoro (ARPAL UMBRIA) analizzando in *primis* e in modo continuo gli indici di occupazione per comparti produttivi, figure/gruppi professionali (artigiani, meccanici, professionisti, Ordini professionali, lavoro autonomo...);
- Centri studi delle Associazioni di categoria utili per confrontare gli studi di settore;
- Programmazione scolastica a livello regionale con l'adozione di nuovi criteri di scelta legate al dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche che dovrebbe stare in capo alle Regioni (come sopra indicato) e con una più concreta volontà di rafforzare l'architettura dell'Offerta formativa sul territorio adattandola ad un reale fabbisogno formativo e occupazionale dell'Umbria, evitando così anche la migrazione altrove di giovani formati e laureati. Un punto, quest'ultimo, più volte emerso negli incontri della Cabina di regia regionale e nelle Conferenze partecipative d'ambito territoriale, lamentando il fatto che le imprese spesso non trovano i tecnici e le professionali adeguate alla mission aziendale e obiettivi innovativi...

## 2) Riforma Offerta formativa

**Cabina di Regia regionale** – Partendo dal lavoro della Cabina di regia, istituita con atto della Giunta regionale dell'Umbria n. 37 del 15.01.2018, su proposta della Provincia di Perugia, si evidenzia che la stessa non ha prodotto in questi anni i risultati attesi come condiviso con gli attori del Tavolo tecnico-istituzionale (Regione Umbria, Provincia di Perugia, Provincia di Terni, ANCI Umbria, USR) che avevano delineato, nei seguenti campi d'azione, i necessari interventi specie in materia di programmazione dell'offerta formativa rendendola meno frammentata e più aderente al mercato del lavoro, al fabbisogno tecnologico e produttivo del mondo imprenditoriale umbro con una particolare attenzione alle aree interne.

E' necessario in tale senso attivare nuove politiche regionali, coordinate e integrate con i soggetti strategici del territorio, coerentemente con i percorsi di revisione dell'istruzione e della formazione professionale (Legge 107/2015 "Buona scuola" e Riordino istituti professionali e tecnici), con le proposte emerse dagli Stati Generali della scuola promossi dalla regione Umbria (Villa Umbra, 17 novembre 2017) e con i nuovi strumenti di concertazione:

- Strategia nazionale Aree interne che pone un'attenzione particolare al settore istruzione e al coinvolgimento delle giovani generazioni che devono conoscere sempre meglio il proprio territorio e contribuire a creare le opportunità per un suo rilancio. Le scuole nei territori delle Aree interne devono fornire un presidio educativo di eccellenza e supportare le politiche di sviluppo e la permanenza degli abitanti;
- Conferenze partecipative d'Ambito (Linee guida per la programmazione territoriale della rete scolastica in Umbria) attraverso le quali tutta la programmazione regionale dell'offerta formativa e della rete scolastica deve praticare una strategia di *governance* tra competenze istituzionali differenti ed autonome, partendo sempre da un'attenta analisi delle attese e dei bisogni espressi dal territorio;
- Coordinamento generale del Piano annuale dell'Offerta formativa e della programmazione della rete scolastica tra i diversi soggetti coinvolti istituzionali e non, al fine di analizzare con tutti i decisori pubblici le esigenze di razionalizzazione degli indirizzi esistenti, anche in considerazione delle caratteristiche socioeconomiche dei territori interessati e del *trend* demografico;
- Verifica dell'efficacia dell'offerta formativa e la sua rispondenza sul territorio ai bisogni formativi e di mercato, anche in relazione al nuovo quadro normativo introdotto dai decreti attuativi della "Buona Scuola" che sono tuttavia ancora in corso di approfondimento con i relativi regolamenti."

## **Breve analisi di contesto e ipotesi di riforma degli Ambiti Funzionali Territoriali**

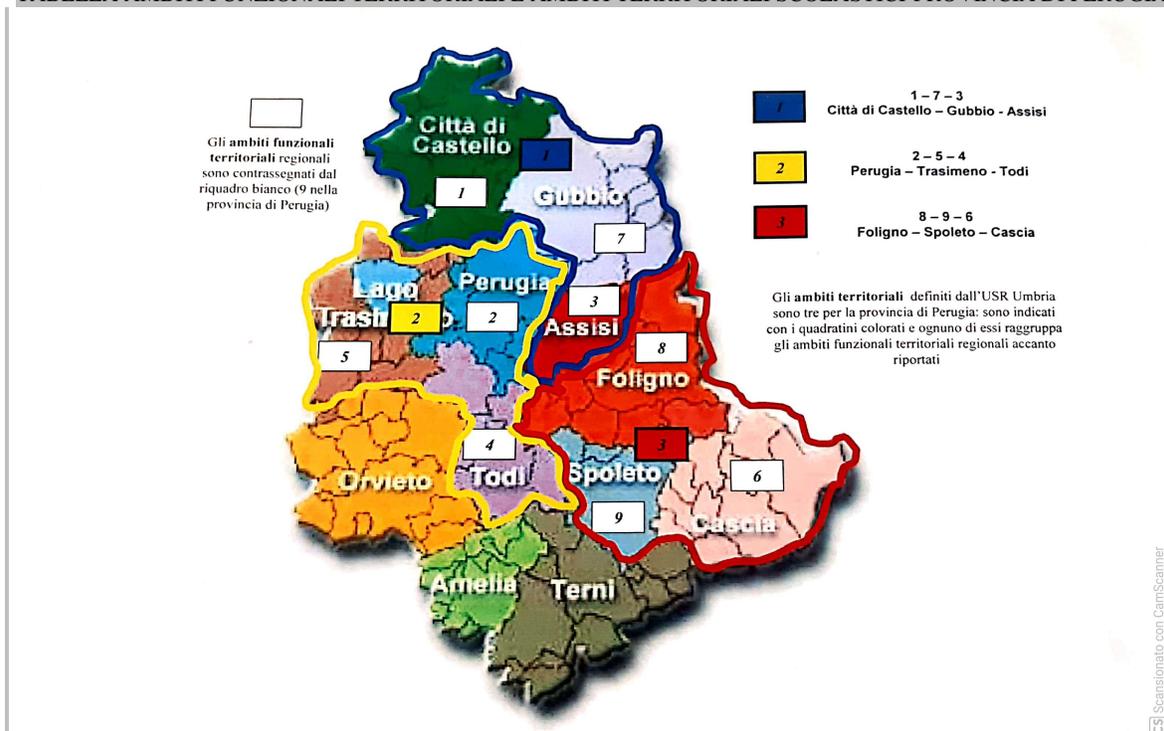
Al fine di superare le criticità legate all'eccessiva frammentazione/ridondanza (anche tra comuni limitrofi) degli indirizzi formativi delle scuole secondarie di II° ancora oggi programmati e articolati per Ambiti Funzionali Territoriali dell'Umbria, è auspicabile, specie a fronte del costante calo degli iscritti come sopra rappresentato (A.S. 2021/2022 meno 3,17% e meno 8,5% dal 2016 al 2021) per il primo ciclo di istruzione (infanzia, primaria e secondaria di I° grado), di poter giungere ad un'articolazione ottimale dell'offerta formativa su base territoriale più ampia.

Ciò a partire da un'analisi comparativa degli effetti prodotti nel mercato del lavoro dai differenti indirizzi formativi attivi per decidere quali indirizzi siano realmente da potenziare e/o da depotenziare/riorganizzare (specie quelli che per lo più mostrano sofferenza continua di iscrizioni) in base al fabbisogno del mercato locale e nazionale.

In tale direzione, stante i considerevoli mutamenti demografici e strutturali in atto nella regione a partire dai dati sulla grave crisi economica dell'Umbria e del suo tessuto socio-ambientale e dal bisogno di ripensare il paradigma di vita e di lavoro imposto dalla Pandemia, si auspicherebbe un rinnovato impegno della politica regionale che almeno per il sistema scolastico possa proiettare il suo futuro andando oltre l'attuale modello di riferimento basato sugli Ambiti Funzionali Territoriali, lo stesso delle Zone sociali dell'Umbria così ripartite: n.9 nella provincia di Perugia e n. 3 in quella di Terni.

Infatti detti Ambiti funzionali (vedi mappa), ancora oggi coincidenti con le 12 zone sociali istituite nel 2005 (DCR n. 40 del 20/12/2002), sono suddivisi in **n. 9 Ambiti Funzionali Territoriali in provincia di Perugia e in n. 3 Ambiti in quella di Terni**. Ambiti che per molti aspetti risultano ormai obsoleti e non in linea con la recente riforma del **MIUR che ha ridefinito il sistema scolastico territoriale umbro istituendo n. 5 Ambiti Territoriali Scolastici**, di cui n. 3 in provincia di Perugia (alta Umbria, Perugino-Trasimeno e Bassa Valle del Tevere) e n. 2 in quella di Terni (area Ternana-Narnese e Orvietano).

TABELLA AMBITI FUNZIONALI TERRITORIALI E AMBITI TERRITORIALI SCOLASTICI-PROVINCIA DI PERUGIA



Ciò che in sintesi si vuole ravvisare è una nuova visione dell'Umbria nell'ottica delle città, dei territori e delle esigenze sociali che cambiano. L'Umbria è una regione piccola è vero ma è ricca di opportunità da cogliere per costruire nuovi equilibri imposti dalla situazione di crisi attuale.... senza sottovalutare che da oltre dieci anni l'Umbria è penalizzata in termini di presenza di funzioni/direzioni strategiche in loco (vedi ad esempio Poste italiane Umbria sotto il Compartimento di Firenze), accorpate con altre regioni dell'Italia Centrale diventate forse più strategiche?.

Si pensi ancora all'incidenza delle multinazionali attive in altre regioni limitrofe, molto meno insediate in Umbria, in quanto dotate magari di maggiori infrastrutture trasportistiche su ferro e di logistica sul territorio che assorbono indirettamente forza lavoro proveniente dall'Umbria.

D'altro canto si è assistito negli ultimi anni ad un processo di unificazione/accorpamento dei servizi alla persona, come ad esempio la riforma del sistema socio-sanitario con l'istituzione di sole due USL, una nella provincia di Perugia e una in quella di Terni, così come, in campo ambientale, la riforma delle ex Comunità montane con l'istituzione dell'AFOR, Agenzia forestale regionale...

Sempre in un'ottica di riorganizzazione del sistema scolastico correlato alle trasformazioni del territorio, si può altresì osservare come un mutato assetto della viabilità regionale e nazionale, negli ultimi 10-15 anni, abbia prodotto effetti positivi nei collegamenti rapidi tra grandi assi viari (vedi la Perugia-Ancona, la Foligno-Civitanova, l'allargamento della Flaminia-SS3 nel tratto Foligno-Spoleto, la dorsale Spoleto-Valnerina con la galleria Forca di Cerro), a differenza del ferro che per l'alta velocità sconta ancora oggi l'assenza di infrastrutture ferroviarie strategiche che sono il perno del futuro per un'economia sostenibile e la mobilità tra regioni.

Sono questi alcuni degli aspetti da porre all'attenzione dei decisori pubblici che possono contribuire a riorganizzare il sistema scolastico in relazione al mutato contesto socio-economico-amministrativo umbro, ridisegnando gli attuali *Ambiti Funzionali Territoriali* (Regione Umbria) con una più realistica attenzione alle aree interne e di crisi complessa e con una diversa articolazione degli stessi per renderli più aderenti al territorio di Area vasta e più coerenti con la riforma del sistema organizzativo della scuola con i suoi attuali cinque *Ambiti Territoriali Scolastici*(MIUR).

Si tratta di un quadro, quello rappresentato che potrebbe costituire la base di una riorganizzazione dei criteri per una più qualificata programmazione dell'offerta formativa sul territorio regionale superando le frammentazioni e quell'eccesso di cultura dei "campanili" che non consente spesso di guardare avanti e che alimenta frizioni e rivendicazioni infruttifere tra Sindaci di comuni anche dello stesso ambito funzionale, specie negli ambiti territoriali che di più mostrano evidenti segni di crisi, di spopolamento e del conseguente ridimensionamento funzionale.

**Proiezione unificazione di alcuni *Ambiti funzionali territoriali*** nella provincia di Perugia.

Nell'ottica delle riflessioni sopra descritte sulla strategia Aree interne e criticità dell'Umbria, si ipotizza quanto segue:

- a. Unificazione Ambito funzionale spoletino n. 9 (Comuni di **Spoleto**, Campello sul Clitunno, Castel Ritaldi, Giano dell'Umbria e Ambito n. 6 Valnerina (**Norcia**, Cascia, Cerreto di Spoleto, Monteleone di Spoleto, Poggiodomo, Preci, Sant'Anatolia di Narco, Scheggino, Vallo di Nera, **Sellano** (attuale ambito folignate n. 8);
- b. Unificazione Ambito funzionale folignate n. 8 (**Foligno**, Bevagna, Gualdo Cattaneo, Montefalco, Spello, Trevi, Valtopina e n. 3 assisano (**Assisi**, Bastia Umbra, Bettona Cannara);

- c. Unificazione Ambito funzionale Eugubino-gualdese n.7 (**Gubbio**, Costacciaro, Fossato di Vico, Gualdo Tadino, **Nocera Umbra** (attuale ambito folignate n. 8) Scheggia e Pascelupo, Sigillo, **Valfabbrica** (attuale ambito assisano n. 3) e Alta Umbria n. 1 Città di Castello (**Città di Castello**, Citerna, Lisciano Niccone, Monte Santa Maria Tiberina, Montone, Pietralunga, San Giustino, Umbertide).

### **Sintesi di nuovi criteri per la riforma della Programmazione regionale dell’Offerta formativa:**

- Studio e analisi, con periodicità triennale, delle variabili sull’andamento economico, produttivo, occupazionale e sociale dell’Umbria, attraverso ARPAL, AUR, Università, Istituti di ricerca, Associazioni di categoria e Sindacati;
- Analisi dei fabbisogni professionali in Umbria (quali figure professionali servono);
- Analisi delle competenze che devono avere le figure professionali;
- Analisi del fabbisogno formativo in relazione alle competenze da sviluppare per il fabbisogno del territorio regionale e nazionale;
- Le istanze delle diverse Autonomie scolastiche dovranno essere coerenti con questo nuovo quadro di indirizzo.

### **Casi di studio e di riflessione a sostegno di una nuova Offerta formativa**

Si evidenziano, in sintesi, le idee progettuali di cui molte scuole sono portatrici attraverso studi puntali nel contesto del rapporto scuola-territorio e che troppo spesso non trovano risposta o una meritata attenzione specie per gli eccessivi vincoli burocratici a livello ministeriale.

Ciò può aiutare ad innescare per i prossimi anni nuove strategie da mettere in campo per innovare e rendere più aderenti le scelte in materia di percorsi formativi con le esigenze del territorio, del mercato del lavoro locale, regionale e nazionale.

A tal proposito si riportano alcuni dei punti più dibattuti con i decisori pubblici a partire dalle nostre Conferenze d’Ambito degli ultimi anni:

1. Comune di Assisi e IIS M. Polo-P. Bonghi: riferimento incontro Tavolo interistituzionale Regione-Provincia-Comuni-Direzione scolastica (*Ambito funzionale territoriale* n. 3) del 24 luglio 2019 per approfondimento sulle reali potenzialità e vocazioni del territorio in relazione alla proposta di attivazione di un nuovo indirizzo professionale “*Agricoltura, sviluppo rurale, valorizzazione dei prodotti del territorio e gestione delle risorse forestali e montane*” – sede di Bastia Umbra, nonché, come proposta alternativa, di sperimentazione di un nuovo indirizzo quale la Meccatronica per gli impulsi economici e occupazionali derivanti dall’innovazione tecnologica dell’area;
2. Riforma degli istituti alberghieri: vedi Assisi (con 340 iscritti in meno nel periodo 2016-2020) e Spoletto (con 250 iscritti in meno nello stesso periodo 2016-2020);
3. Comune di Foligno - Istituto Tecnico Scarpellini di Foligno: proposta di sperimentazione di un indirizzo formativo in “Aeronautica” anche per la presenza di multinazionali e del loro indotto, come ad esempio Umbra Cuscinetti e per l’aeroporto civile di Foligno;

4. Comune di Magione – Ist. Omnicomprensivo “Mazzini” (Secondaria di I° e di II°), da anni in sofferenza per il costante calo del bacino di utenza con particolare riferimento all’Istituto Tecnico-economico il quale, a seguito della soppressione nel 2018 dell’indirizzo non più attivo “*Amministrazione Finanza e Marketing*”, è rimasto con un unico indirizzo formativo: “*Turismo*” e con soli n. 86 iscritti (A.S. 2021-2022) di cui 15 *handicap*. Da ciò emerge la necessità di ripensare quanto meno l’offerta formativa di II° di questa autonomia scolastica analizzando diversi aspetti:

- capacità di innovare l’offerta formativa in relazione all’orientamento scolastico del territorio e al potenziale fabbisogno del territorio. In tal senso si può prendere ad esempio l’andamento dell’IIS “Casimiri” di Gualdo Tadino da anni in sofferenza ma che in questi ultimi anni ha registrato un *trend* migliore degli iscritti con l’introduzione di due nuovi indirizzi formativi (“*Grafica e comunicazione*” e “*Servizi per la sanità e l’assistenza sociale*”) in sostituzione di altri ritenuti obsoleti per quel territorio;

- dall’analisi periodica dei flussi di studenti provenienti da fuori comune, emergono per l’area di Magione due elementi fondamentali:

1) tanti studenti residenti a Magione sono iscritti al Liceo scientifico G. Alessi di Perugia (n. 119 – A.S. 2021-2022), così come da Corciano (n. 197 – A.S. 2021-2022). Altri da Magione frequentano il liceo Galilei di Perugia (n. 11 – A.S. 2021-2022);

2) altri studenti si spostano da Magione a Perugia per frequentare lo stesso indirizzo “Turismo” o altri indirizzi presso l’ITET “Capitini”;

**Proposta:** considerata l’annosa situazione di sofferenza di detta autonomia scolastica e considerato altresì che il liceo scientifico “Alessi” oltre ad essere ampiamente sovradimensionato e in continuo aumento di iscritti (1426 iscritti A.S. 2021-2022), così come peraltro anche il Liceo scientifico “Galilei”, si ritiene utile valutare l’opportunità di istituire presso l’Omnicomprensivo di Magione un nuovo indirizzo formativo “Liceo Scientifico” per i motivi sopra descritti, specie per effetto dei flussi di spostamento degli studenti tra comuni diversi per tale indirizzo. Tale proposta consentirebbe di consolidare tale Istituto nell’area del Trasimeno.

5. Comune di Spoleto – proposta dell’Istituto professionale “De Carolis” di un suo accorpamento con l’Istituto tecnico IIS “G. Spagna” (IPSIA-ITIS), in quanto risponderebbe al bisogno di creare un Polo unico tecnico-professionale sul territorio anche in relazione al fenomeno della migrazione della popolazione con il conseguente decremento della popolazione scolastica;

6. Bacino Eugubino-Gualdese-Nocerino: emerge da anni nelle Conferenze partecipative il bisogno di rimodulare l’offerta formativa per le criticità legate alla frammentazione/dispersione degli indirizzi formativi, attraverso la creazione di due Poli didattici: Tecnico e Professionale...;

7. Perugino: ITIS “Volta” Perugia: ripensare lo sviluppo di questo Istituto in relazione al territorio, attraverso una diversa articolazione di detta Autonomia scolastica, stante l’eccesso di sbilanciamento di alunni iscritti dell’ITIS rispetto a tutte le altre istituzioni scolastiche del perugino, con 1700 iscritti nell’A.S.2021-2022, a fronte di una soglia massima consentita di 900/1000 iscritti;

8. Questione Valnerina: serve una politica di ripopolamento delle aree colpite dal sisma che ha impoverito il territorio e di conseguenza un rilancio delle politiche turistiche finalizzate anche ad re-indirizzare su basi nuove la formazione professionale negli istituti esistenti. E' altresì utile compire un approfondimento specifico per l'istituzione di un indirizzo professionale alberghiero nell'Omnicomprendivo "Beato Fidati" di Cascia, sollecitato da anni dalle istituzioni locali alla Regione e Provincia di Perugia, partendo da una riorganizzazione dell'alberghiero di Spoleto;

9. Questione annosa dei Licei musicali e Sportivi (vedi Assisi-Foligno-Città di Castello-Umbertide...) – Si rende opportuno approfondire fino in fondo a livello ministeriale la fattibilità e la rispondenza dell'incremento di tale offerta formativa con i bisogni del territorio, in virtù delle analisi, studi, motivazioni e obiettivi più volte rappresentati dagli istituti scolastici, dagli enti locali e dalle organizzazioni territoriali che da tempo sollecitano il potenziamento formativo in campo musicale e sportivo come una delle leve di rilancio socio-economico della regione. Si tratta di un approfondimento che può essere posto nell'ottica di una riforma generale dell'offerta formativa in Umbria.

Maggio 2021

Documento a cura di:

Dott.ssa Lorena Pesaresi (A.P. Programmazione Rete scolastica e Offerta formativa-Provincia di Perugia)