




*Ministero dell' Istruzione,
dell'Università e della Ricerca*
Ufficio Scolastico Regionale per l' Emilia-Romagna
- Direzione Generale -
Ufficio VII - Ordinamenti

Bologna, 1 dicembre 2014

- Ai Dirigenti dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna
Loro Sedi
- Ai Dirigenti delle Istituzioni scolastiche dell'Emilia-Romagna
Loro sedi

Oggetto: Iscrizioni alle Istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado – Indicazioni generali

Con il Decreto legge n.95/2012, convertito in Legge n. 135/2012, si è avviato il processo di dematerializzazione degli atti e delle procedure amministrative, a seguito del quale anche per le iscrizioni scolastiche sono state introdotte modalità di gestione on line.

Dall'a.s. 2012/2013 le iscrizioni per le classi iniziali dei corsi di studio delle istituzioni scolastiche avvengono per via informatica, utilizzando le applicazioni che il MIUR mette a disposizione sia delle scuole sia delle famiglie. Si tratta di un'innovazione che comporta un'attenta rivisitazione delle procedure e delle prassi, da orientare alla luce dei principi di trasparenza e rendicontazione che informano l'azione della Pubblica Amministrazione.

Si osserva preliminarmente che l'iscrizione ad una scuola costituisce per le famiglie un importante momento di decisione relativamente alla formazione dei propri figli e rappresenta altresì una significativa occasione di incontro con le istituzioni scolastiche. Nei primi dieci anni di scolarizzazione, inoltre, l'iscrizione assume un significato di particolare rilevanza in relazione all'assolvimento dell'obbligo di istruzione e delle correlate responsabilità dei diversi soggetti interessati (genitori, Istituzioni scolastiche, Amministrazione ed Enti locali).

La presente Nota trae spunto dal riconoscimento dell'importanza segnalata dell'iscrizione scolastica e si propone di fornire spunti di attenzione e miglioramento dei passaggi correlati.

AMBITI DI COMPETENZA DEGLI EE.LL. E DELLA REGIONE

Le iscrizioni si collocano all'interno di un più ampio processo, che prende avvio con la Programmazione della rete territoriale e dell'offerta formativa, di competenza regionale e degli EE.LL., e giunge a conclusione con la formazione delle classi e l'assegnazione della dotazione organica all'istituto scolastico. Tale processo va tenuto in considerazione in tutta la sua ampiezza, in quanto ogni suo momento è correlato e interagente con gli altri, andando a condizionare le dinamiche che ne scaturiscono.



*Ministero dell' Istruzione,
dell'Università e della Ricerca*

Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna

- Direzione Generale -

Ufficio VII - Ordinamenti

Emerge in ciò anche il carattere policentrico del processo stesso, con la competenza concorrente di più soggetti sul medesimo tema, all'interno del quale è opportuno siano chiari gli ambiti di intervento e le responsabilità di ciascuno.

Due sono le competenze di Regione ed Enti locali che hanno rilievo per il tema di cui trattasi: quella inerente gli edifici scolastici e quella relativa alla definizione della rete territoriale e dell'offerta formativa. Entrambi costituiscono i presupposti per la predisposizione da parte della scuola della propria offerta formativa e della relativa presentazione alle famiglie.

Particolare rilevanza assume il tema degli edifici, in quanto la recettività della scuola è vincolo pregiudiziale alla possibilità di iscrizione e dunque aspetto da valutare con attenzione preventivamente. E' infatti materialmente da escludere la possibilità che gli Enti Locali siano in grado - sempre e comunque - di approntare di volta in volta i locali scolastici necessari in relazione al flusso annuale delle iscrizioni. Pertanto, l'utilizzo degli edifici scolastici va programmato preventivamente all'apertura delle iscrizioni, tenendo conto dello storico delle iscrizioni, degli edifici e locali materialmente disponibili e di eventuali altre variabili territoriali, così da individuare le soluzioni praticabili.

L'annuale Circolare ministeriale sulle iscrizioni recita: *"Le domande d' iscrizione sono accolte entro il limite massimo dei posti complessivamente disponibili in ogni singola istituzione scolastica; tale limite è definito [.....] in relazione ai piani di utilizzo degli edifici scolastici predisposti dagli Enti locali (EE.LL.) competenti."*

Due sono le implicazioni più evidenti:

- L'onere per l'Ente locale di definire il piano di utilizzo degli edifici scolastici: si tratta di una competenza specifica, nei confronti della quale l'Ufficio Scolastico Territoriale e le scuole possono portare il proprio contributo, ponendo all'attenzione particolari esigenze e valutazioni, o compiendo, per quanto riguarda l'Ufficio Territoriale, azione di coordinamento, senza che ciò possa configurarsi in Accordi, in quanto la responsabilità decisionale resta comunque riservata all'Ente Locale.

- L'onere per l'istituzione scolastica di accogliere nuove iscrizioni in numero compatibile con gli spazi messi a disposizione dall'Ente locale: si tratta non solo di rispettare le reciproche competenze, ma di porsi con trasparenza nei confronti delle famiglie, cui non possono essere proposte possibilità non praticabili, contando su soluzioni logistiche che l'Ente locale non si sia già inderogabilmente impegnato a praticare.

Con riferimento al termine temporale in cui il Piano di utilizzo degli edifici scolastici deve essere definito e portato a conoscenza degli Istituti scolastici, la sua correlazione con il numero delle iscrizioni accoglibili in ogni scuola impone che tale termine sia fissato precedentemente all'avvio delle iscrizioni, al fine di rispettare criteri di trasparente comunicazione con le famiglie e di consentire il buon andamento delle procedure di iscrizione.



*Ministero dell' Istruzione,
dell'Università e della Ricerca*

Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna

- Direzione Generale -

Ufficio VII - Ordinamenti

Totalmente incongrua e sterile sarebbe una disputa sulla insufficienza dei locali che dovesse insorgere tra scuole, famiglie ed EE.LL. successivamente al termine di chiusura delle iscrizioni, per mancata definizione del Piano in tempi utili.

Ovviamente, poiché è dovere di ciascun soggetto del sistema garantire per quanto di competenza il diritto all'istruzione, occorrerà assicurare tale fondamentale diritto soggettivo tramite ogni utile forma di raccordo e di coordinamento.

Analoga trasparenza nelle comunicazioni con le famiglie occorre seguire in relazione alla proposta di offerta formativa dell'istituto. Non di rado l'offerta formativa, di competenza regionale e deliberata nell'ambito del piano territoriale regionale, è dimensionata su un bacino d'utenza superiore a quello effettivo dell'istituto. Può dunque porsi il problema di iscrizioni frammentate su più percorsi, tali da non consentire l'avvio di tutti gli indirizzi, per mancanza del numero minimo di iscritti per la formazione delle classi. L'analisi del trend degli anni precedenti e la conoscenza del territorio dovrebbero consentire al dirigente di formulare un'ipotesi attendibile dei possibili indirizzi attivabili, così da esplicitare, sia negli incontri con le famiglie sia nel sito della scuola, l'eventuale impossibilità di attivare tutti i percorsi.

ISCRIZIONI ON LINE: L'AUTOPRESENTAZIONE DELLA SCUOLA

La gestione informatica delle iscrizioni prevede che ogni Istituzione scolastica metta a disposizione delle famiglie, anche attraverso il portale "Scuola in Chiaro", il proprio Piano dell'Offerta Formativa. Il POF, come noto, è lo strumento progettuale e organizzativo con il quale vengono definite e comunicate le caratteristiche fondamentali della proposta educativa, sotto il profilo sia delle scelte curriculari sia dei profili organizzativi, quali: l'articolazione e la scansione dell'orario settimanale, la distribuzione dei rientri pomeridiani, la disponibilità dei servizi mensa.

In riferimento alle iscrizioni, è fondamentale che il POF dell'Istituzione scolastica, proposto agli utenti e pubblicato su Internet, sia il più chiaro ed esaustivo possibile, nella consapevolezza che la scelta delle famiglie è determinata da quanto la scuola dichiara di offrire nelle fasi di autopresentazione.

Le informazioni fornite on line dovranno pertanto essere chiare e precise, non equivocabili, così da permettere alle famiglie di scegliere consapevolmente fra le varie possibilità proposte quelle che meglio si adattano al percorso di studio dei figli e alle necessità organizzative familiari. E' inoltre da rilevare che, in caso di reclami o contenziosi, farà testo ciò che la scuola ha esplicitato come autopresentazione sul proprio sito, poiché le informazioni fornite in tale sede si configurano come presupposti per la scelta delle famiglie.

E' buona prassi di ogni scuola, nel periodo antecedente le iscrizioni, svolgere incontri in presenza con i genitori dei "nuovi" alunni per la presentazione della propria offerta formativa, tuttavia non può ritenersi che la partecipazione ad essi assuma per le famiglie il carattere di



*Ministero dell' Istruzione,
dell'Università e della Ricerca*

Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna

- Direzione Generale -

Ufficio VII - Ordinamenti

obbligatorietà, pertanto le informazioni fornite in tali incontri non potranno in alcun modo sostituire quelle esplicitate sull'apposita documentazione resa disponibile on line. Sarà cura della scuola, ad evitare fraintendimenti e disorientamenti, che le informazioni fornite da diversi soggetti e in diversi momenti, nella fase di autopresentazione della scuola, siano univoche e coerenti tra loro.

DOMANDE IN ESUBERO E CRITERI DI ACCOGLIENZA

Particolare rilievo assume la questione dei criteri di accoglienza, da utilizzare in caso di esubero delle domande rispetto alla ricettività della scuola.

Le iscrizioni sono a tutti gli effetti un procedimento amministrativo finalizzato alla formazione delle classi. Più specificamente, sotto il profilo giuridico, si tratta di un procedimento amministrativo a domanda di parte (infatti, anche ove corrisponda ad un obbligo, come avviene relativamente al segmento dell'istruzione obbligatoria, è lasciata alle famiglie la facoltà di scegliere la scuola da frequentare ai figli, a parità di ordine e grado). La richiesta di iscrizione ad una scuola piuttosto che ad un'altra apre un procedimento amministrativo nell'ambito del quale la posizione dell'interessato (genitore o esercente la potestà parentale sul minore) è qualificabile come interesse legittimo.

Nella previsione di domande in eccedenza, le scuole devono definire preventivamente, con delibera del Consiglio di Istituto, criteri di precedenza nell'accoglimento delle domande, che dovranno essere resi pubblici.

I criteri, nonché la graduazione attribuita agli stessi, non sono soggetti ad autorizzazione dell'Amministrazione, in ossequio al principio di autonomia organizzativa delle istituzioni scolastiche, poiché la competenza amministrativa sul punto è ad essa attribuita; i criteri devono tuttavia corrispondere ai principi generali dell'azione amministrativa: essere non arbitrari, non contraddittori, non discriminatori, e rispondere a principi di ragionevolezza. Tutto il procedimento amministrativo, inoltre, è bene ricordarlo, dovrà avere le caratteristiche della trasparenza e dell'imparzialità.

Unico criterio previsto dalla normativa generale è quello della territorialità, che si riscontra nel DPCM 7.6.1995, all'art.4 comma 1 (Carta dei Servizi): “ *L'utente ha facoltà di scegliere fra le istituzioni che erogano il servizio scolastico. La libertà di scelta si esercita tra le istituzioni scolastiche statali dello stesso tipo, nei limiti della capienza obiettiva di ciascuna di esse. In caso di eccedenza di domande va, comunque, considerato il criterio della territorialità (residenza, domicilio, sede di lavoro dei familiari, ecc.)*”.

L'articolo summenzionato, da un lato sancisce il diritto della famiglia di scelta dell'istituzione scolastica, svincolandola dall'obbligatorietà delle indicazioni di stradario; dall'altro richiama il criterio della territorialità in caso di eccedenza delle domande di iscrizione.

Il punto va considerato con attenzione, poiché è indubbio che la definizione dei bacini d'utenza secondo uno stradario predefinito consenta alle istituzioni scolastiche una più agevole



*Ministero dell' Istruzione,
dell'Università e della Ricerca*

Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna

- Direzione Generale -

Ufficio VII - Ordinamenti

programmazione degli accessi alla scuola e agli EE.LL. una migliore programmazione dell'organizzazione degli interventi di edilizia scolastica e dei servizi, oltre a garantire che ciascun studente in obbligo d'istruzione trovi una sede di accoglienza.

Nella più parte dei territori i Comuni provvedono a definire il bacino d'utenza delle scuole di propria competenza (primarie e secondarie di primo grado), aggiornandolo periodicamente. Si tratta del criterio dello "stradario", solitamente riferimento per Accordi di programma tra Comuni e istituzioni scolastiche, finalizzati al coordinamento delle azioni e degli interventi promossi dall'Amministrazione comunale. All'interno dei predetti Accordi lo "stradario" viene più spesso inteso quale sistema per regolamentare l'accesso alle scuole primarie e di primo grado, individuando per ogni alunno la scuola di competenza definita in base ad esso.

Logica conseguenza di quanto sopra richiamato è che, configurandosi la territorialità come un sistema, appare improprio l'intervento di una singola scuola che unilateralmente, con delibera dei propri OO.CC., modificasse o non tenesse conto dello stradario definito; in tal modo infatti si altererebbe l'equilibrio complessivo, mettendo a rischio la certezza che ad ogni alunno in obbligo sia garantita una sede di accoglienza.

Gli Accordi richiamati in materia di iscrizioni possono dunque costituire utili strumenti regolatori dei flussi di iscrizioni; vanno comunque temperati con il diritto delle famiglie alla scelta delle scuole (tutelato dal richiamato DPCM 7.6.1995), nonché con le competenze degli OO.CC.

Va rimarcato al proposito che esiste un principio generale secondo cui l'alterazione delle competenze amministrative come allocate dalla legge su determinati soggetti, possa avvenire solo in presenza di una successiva disposizione di rango legislativo, né può un accordo eventualmente raggiunto tra due enti avere effetto legittimante in assenza di previsione legislativa.

Pertanto il Dirigente scolastico non può concordare con altre scuole, né con l'Ente locale, una serie di criteri che non siano stati deliberati dagli Organi collegiali. Né un Accordo serve a sanare tale illegittimità sul piano delle competenze, salvo che l'Accordo stesso non sia approvato dagli OO.CC, con ciò approvando l'intero suo contenuto. In caso contrario, il vizio di illegittimità che sul piano del diritto amministrativo accompagna simile operazione potrebbe essere fatto valere da chi si ritenesse lesa dall'applicazione dei criteri suddetti.

Nel merito della congruità dei criteri, va precisato che la territorialità andrà declinata in modo differenziato secondo le tipologie di istituzione scolastica: diverso è il caso di una scuola primaria da una scuola di secondo grado, che a sua volta si troverà in situazione diversa se trattasi di indirizzo unico sul territorio provinciale oppure con corsi contingentati (ad esempio Licei musicali e Licei ad indirizzo sportivo).

Altrettanto importanti sono i criteri che pongono attenzione alle esigenze dello studente (ad esempio portatore di handicap, orfano, segnalato dai servizi sociali), e successivamente a particolari situazioni (ad esempio famiglie monoparentali, genitori entrambi occupati).



*Ministero dell' Istruzione,
dell'Università e della Ricerca*

Ufficio Scolastico Regionale per l' Emilia-Romagna

- Direzione Generale -

Ufficio VII - Ordinamenti

Un dettagliato parere dell'Avvocatura dello Stato del 31 marzo 2004, che pare utile riprendere, segnala come il criterio che privilegia l'iscrizione alla scuola primaria di alunni che abbiano frequentato la scuola dell'infanzia del medesimo Istituto Comprensivo viola il diritto all'istruzione in condizione di parità e crea una discriminazione dell'azione amministrativa della scuola, in quanto svantaggia sia gli alunni che hanno frequentato materne comunali o private sia gli alunni che non abbiano frequentato alcuna scuola materna.

Infine, l'ordine d'arrivo delle richieste di iscrizione non può in nessun caso essere considerato un criterio adottabile, in quanto agisce sui tempi di chiusura delle iscrizioni stesse, con ciò inserendo una variabile che altera il sistema e contrasta le indicazioni ministeriali, che sono a garanzia di equità e di uguaglianza di trattamento.

Va poi rammentato che le attività relative all'accoglimento o diniego delle richieste d'iscrizione e conseguente formazione delle classi sono parte di un procedimento amministrativo, nell'ambito del quale la funzione decisionale è di competenza del Dirigente scolastico, in coerenza con i poteri attribuiti dall'art.25 del DLgs 165/01.

La suddetta funzione è esercitata sulla base dei criteri generali indicati dal Consiglio di Istituto e delle proposte del Collegio dei docenti: la formulazione di detti criteri e proposte assume carattere preparatorio rispetto all'atto definitivo di esclusiva competenza del D.S. e pertanto è obbligatoria ma non vincolante. Il Dirigente, nell'adozione del provvedimento finale può discostarsene motivando adeguatamente tale decisione con puntuale riferimento ai superiori interessi dell'Istituzione scolastica (in tal senso il sopracitato parere dell'Avvocatura dello Stato, avvalendosi anche del precedente TAR Lombardia, Brescia, 14 settembre 1992, n.985)

Il Direttore Generale
Stefano Versari
firma autografa sostituita a
mezzo stampa ai sensi e per gli effetti
dell'art3, c.2 , DLgsn.39/93