

L'Autonomia scolastica nel decreto sulle semplificazioni

di Osvaldo Roman

L'art 50 del ddl di conversione del Decreto legge sulle semplificazioni riguarda l'autonomia scolastica.

Esso prevede che con un D.M del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, vengano adottate, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto linee guida riguardanti il potenziamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche; la definizione, per ciascuna istituzione scolastica, di un organico dell'autonomia funzionale; la costituzione, di reti territoriali tra istituzioni scolastiche; la definizione di un organico di rete.

Una prima osservazione, a cui si dà una risposta richiamando l'esigenza di garantire tempi molto stretti all'attuazione delle modifiche introdotte, riguarda il fatto che un Decreto interministeriale per definire tali materie sembra troppo poco. Servirebbe quantomeno una norma regolamentare più forte come quella formulabile ai sensi dell'art 17 della legge 400/1998. Il guaio è che una siffatta procedura, anche con il comma 2 dell'art.17, passa per il Consiglio di Stato e i tempi non potrebbero essere brevi. Resta però il dato che modificare l'attuale ordinamento degli organici, e qualche altra cosa, almeno nelle intenzioni, perché come vedremo tale obiettivo nel testo attuale è solo ipotetico, con un atto amministrativo che vale poco più di una Circolare, rappresenta una scelta molto precaria.

Ma è più grave che l'articolo del Decreto al comma 1 affermi il principio dell'organico funzionale e al comma 2 lo neghi.

Ciò accade perché il secondo che ho detto lo ha inserito il Tesoro dopo la scrittura del primo.

Se il Parlamento non lo cambia, nel senso che interpreta correttamente in che cosa consistono i tagli previsti dall'art. 64 e nel senso che l'organico funzionale non può esistere dentro la gabbia degli attuali organici di diritto e anche di fatto, tutta la vicenda diventa una clamorosa bufala.

L'articolo prevede che il potenziamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, dovrebbe essere ottenuto anche attraverso l'eventuale ridefinizione degli aspetti connessi ai trasferimenti delle risorse alle medesime, previo avvio di apposito progetto sperimentale da attuare nel rispetto della vigente legislazione contabile.

Non vi è più traccia della riorganizzazione del Bilancio del MIUR prevista in una precedente stesura. L'obiettivo di ridurre al 3%, a favore delle scuole, la quota di risorse gestita centralmente rientra sicuramente nelle possibilità di una gestione amministrativa del bilancio ma dovrebbe trovare una sanzione in qualche forma di vincolo parlamentare.

Per ciascuna istituzione scolastica, si prevede la definizione di un organico dell'autonomia, funzionale all'ordinaria attività didattica, educativa, amministrativa, tecnica e ausiliaria, alle esigenze di sviluppo delle eccellenze, di recupero, di integrazione e sostegno ai diversamente abili e di programmazione dei fabbisogni di personale scolastico.

Previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è prevista la costituzione, di reti territoriali tra istituzioni scolastiche, al fine di conseguire la gestione ottimale delle risorse umane, strumentali e finanziarie. Conseguente risulta la definizione di un organico di rete per tali finalità nonché per l'integrazione degli alunni diversamente abili, la prevenzione dell'abbandono e il contrasto dell'insuccesso scolastico e formativo, specie per le aree di massima corrispondenza tra povertà e dispersione scolastica;

La costituzione degli organici di istituto e di rete, avviene sulla base dei posti corrispondenti ai fabbisogni con carattere di stabilità per almeno un triennio sulla singola scuola, sulle reti di scuole e sugli ambiti provinciali, anche per i posti di sostegno, fatte salve le esigenze che ne determinano la rimodulazione annuale.

Al comma due come indicavo dianzi si stabilisce che l'organico funzionale in realtà non esiste perché i suddetti organici sono determinati, complessivamente, nel rispetto dell'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, **fermo restando quanto previsto dall'articolo 19, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111**, e fatto salvo anche per gli anni 2012 e successivi l'accantonamento in presenza di esternalizzazione dei servizi per i posti ATA.

Non è tanto il richiamo all'art. 64 che come vedremo va correttamente interpretato ma quello all'art 19 che ammazza tutto!

In poche righe viene ribadito per ben cinque volte che il limite per la definizione di tali organici funzionali di istituto e di rete avviene entro il limite di posti stabilito dalla legge 133/08 art 64. e che da tale attuazione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La questione a questo punto merita un opportuno approfondimento anche perché gli ultimi provvedimenti del ministro Tremonti avevano chiaramente fatto capire che il governo Berlusconi intendeva mistificare tale punto di riferimento conseguendo riduzioni di posti assai superiori a quelle previste e consentite dalla legge.

Infatti per tutto l'art. 19 del Decreto legge 98/2011 la relazione tecnica non quantifica le riduzioni di spesa che vengono per la loro quasi totalità attribuite al pieno conseguimento degli obiettivi finanziari previsti dall'art. 64, comma 6 della legge n.133/2008. La procedura adottata appare del tutto illegittima innanzitutto perché le misure adottate non sono previste nel Piano Programmatico e nei Regolamenti che lo hanno realizzato.

Inoltre la riduzione delle spese previste dall'art. 64 va a regime nel 2012. Ulteriori riduzioni di spesa quali quelle indicate nell'art.19 avrebbero dovuto essere motivate e quantificate negli anni. Invece il blocco degli organici di cui al comma. 7 e seguenti è permanente. Non si riesce a comprendere come al comma 9 del medesimo articolo 19 si sia inteso adottare una nuova norma di salvaguardia (il taglio lineare delle spese non obbligatorie) in assenza di una quantificazione nella legge dei risparmi da conseguire.

Inoltre si trattava di misure il cui carattere esclusivamente compensativo, rispetto a quelle adottate in attuazione dell'art. 64 avrebbe dovuto in ogni caso essere esplicitamente indicato nell'articolato di legge. Invece il blocco degli organici di cui al comma 7 è permanente entrando in tal modo in contrasto sia con lo stesso Regolamento n. 89/09, sia anche rispetto allo stesso articolo 64, come integrato dalla legge 137/09, in materia di generalizzazione del maestro unico e di soppressione totale dei TEAM nella scuola primaria.

Tale impostazione ha comportato la possibilità di una soppressione di un numero di posti nell'organico docente superiore a quegli 87.000 necessari per aumentare da 8,9 a 9,9 il rapporto studenti docenti. Era questo "l'unico principio pedagogico" posto alla base della riforma epocale. E la legge non consentiva e non consente al governo di superarlo.

Il blocco permanente degli organici può essere imposto per legge quantificandone i possibili risparmi di spesa ma non può essere fatto derivare, come ha fatto Tremonti con il comma 7 dell'art. 19, dall'attuazione dell'art.64 della legge 133/2009. In tal modo gli effetti economici dei tagli degli organici negli anni 2013 e 2014 e seguenti possono non essere stati inseriti in quella manovra. Nello stesso ambito si colloca la disposizione di cui al comma 10 dell'art.19 con cui si tenta di aggirare la sentenza del Tar circa l'obbligo di richiedere il parere alle Camere sui decreti di determinazione annuale degli organici

La legge può certamente stabilire che tale parere deve essere richiesto quando i Decreti ministeriali applicano, nella determinazione degli organici, parametri diversi da quelli in vigore in precedenza: sarebbe ricorso sicuramente il caso qualora fossero veramente definiti nuovi organici funzionali di istituto previsti da una diversa stesura del Decreto sulle semplificazioni.

Analoga situazione si determina ai commi 4, 5 e 6 dell'art 19 del DL 98/11 e successive modificazioni, introdotte dal DL 138/11, per l'aggregazione in istituti comprensivi; per l'obbligo di assegnare a reggenze le scuole autonome e per l'obbligo di ridurre il numero di casi in cui è previsto il semiesonero o l'esonero dall'insegnamento del docente collaboratore del Dirigente. Così pure al comma 11 per l'organico di sostegno e ai commi 12,13,14 e al comma 15 per il personale docente inidoneo.

In tutti questi casi la relazione tecnica non quantificava i tagli e li considerava strumentali al pieno conseguimento degli obiettivi finanziari previsti dall'art. 64 della legge 133/2008.

Con l'art.50 del Decreto sulle semplificazioni il mantra dell'art.64 viene ripetuto in continuazione e allora può essere veramente il caso di approfondire in materia adeguata tale materia individuando **quale è dunque realmente numero dei docenti che**

avrebbero dovuto essere in servizio secondo le previsioni del famigerato art. 64 della legge 133/08?

La questione per fortuna, è stata finora semplicemente obliterata e non presenta particolari difficoltà interpretative, ciò perché la relazione tecnica che accompagnava il Disegno di legge di trasformazione in legge del Decreto 112/08 è al riguardo molto chiara.

Essa ci quantifica che l'art.64, comma 1, era finalizzato a ridurre, nel triennio 2009-2011, di un punto il gap esistente tra il rapporto medio alunni-docenti esistente in Italia ed il corrispondente rapporto medio degli altri paesi europei; inoltre era previsto il decremento delle dotazioni organiche del personale Amministrativo, Tecnico ed Ausiliario (ATA) nella misura complessiva del 17 per cento.

Detti obiettivi, dovevano realizzarsi nel triennio 2009-2011, mediante l'adozione di un piano triennale (2009-2011) che doveva prevedere interventi strutturali finalizzati al conseguimento delle economie indicate al successivo comma 6.

La relazione tecnica indicava in **868.542** il numero complessivo dei docenti in servizio nell'anno scolastico 2008-2009 e in **8,944** il rapporto tra il numero degli studenti e quello dei docenti riferito allo stesso anno scolastico.

Alla fine dell'operazione, nell'anno scolastico 2011-2012, per passare al rapporto 9,944 il numero complessivo dei docenti in servizio avrebbe dovuto essere di 781.201 unità.

E' opportuno chiarire che in tali numeri dovevano essere considerati tutti i docenti e gli educatori di ruolo, quelli di sostegno su posti in deroga, i docenti di religione cattolica di ruolo e incaricati e i docenti non di ruolo incaricati su posti vacanti.

La relazione tecnica stabiliva anche le tappe intermedie di tale riduzione: nel 2009-10 e nel 2010-11 il totale dei docenti avrebbe dovuto essere rispettivamente di 826.437 e di 800.877 unità.

Poiché le relazioni tecniche dei recenti provvedimenti Tremonti, come si è visto, riconducono le nuove riduzioni di posti agli obiettivi di cui all'art. 64 si deve intendere che esse devono concorrere al raggiungimento del suddetto totale.

E se invece fossero destinate a produrre una maggiore riduzione di organico? Se ne dovrebbe concludere che quel risultato sarebbe da considerarsi fuori dalla legge qualora determinasse una riduzione ulteriore del numero complessivo degli insegnanti in servizio. Quindi anche fuori dal dettato di cui all'art.19 comma, 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che postula che la consistenza delle dotazioni organiche del personale docente educativo e ATA a partire dall'anno scolastico 2012-13 non deve superare quella determinata nell'anno scolastico 2011-12.

In ogni caso si deve considerare che, almeno per i docenti, la riduzione della dotazione organica é stata funzionale al raggiungimento dell'obiettivo quantitativo e al soddisfacimento del criterio (aumento di una unità del rapporto studenti insegnanti) che stanno alla base dell'art.64. In definitiva occorre aver presente che i **781.201** docenti ed educatori, che per legge dovrebbero essere in servizio nell'anno scolastico 2011-12, includono la dotazione organica di diritto e quant'altro, come si è visto, e che a tale

numero dovrebbe fare riferimento la costruzione degli organici funzionali di istituto e di rete di cui al decreto sulla semplificazione.

Per gli ATA il dato per il 2011-12 viene indicato dalla relazione tecnica dell'art 64 in **207.000** unità derivanti dalla riduzione di 42.500 posti (17%) rispetto ai 250.000 posti considerati costituenti l'organico ATA nell'a.s. 2008-09, scontato degli effetti della legge finanziaria 2008.

Soltanto su tali numeri, sicuramente insufficienti rispetto ai bisogni ma almeno certi, si potrebbe fondare, come ripetutamente ribadito nell'art 50, la costituzione dell'organico funzionale di istituto e di rete.

In realtà le cose non stanno così perché l'aggiunta imposta, al comma 2 dell'art. 50, dai tecnici eredi di Tremonti del richiamo al comma 7 dell'articolo 19 del DL 98/11 di fatto vanifica qualsiasi ipotesi di organico funzionale. Ciò perché se si mantiene fermo l'organico attuale(di diritto e di fatto) non si recuperano i posti che attualmente non vi sono compresi.

Ciò risulta dalla situazioni dei posti e degli organici riportata nelle due seguenti tabelle:

Docenti

Anno sc.	A	B	C	D ₀	D	E	F
	Organico	Di ruolo	N. di ruolo	Docenti di ruolo di religione	Incar. IRC	Rel. Tec. art.64	Tot B+C+D ₀ +D
2008-09*	730.566	721.328 [^]	131.143 ”	14.123	11.000	868.542	877.594
2008-09°	766.119						
2009-10*	703.185	694.448 [^]	117.265 ””	13.880	12.000	826.437	837.593
2009-10°	729.248						
2010-11*	684.700	678.737 [^]	113.348 ”””	13.633	12.000	800.877	817.718
2010-11°	709.912						
2011-12*	665.274	659.861 [^]	105.900	13.289	13.291	781.201	792.152
2011-12°	694.110					§	

*Organico di Diritto (compreso il sostegno, esclusi i posti di ruolo di IRC)

°Organico di Fatto (compreso il sostegno, esclusi i posti di ruolo di IRC)

[^] non sono compresi i doc. di RC)

“Comprende 110.553 incarichi fino al termine delle lezioni; 20.282 incarichi annuali; 310 educatori.

””Comprende 93.696 incarichi fino al termine delle lezioni; 23.277 incarichi annuali; 292 educatori.

”””Comprende 89.931 incarichi fino al termine delle lezioni; 23.032 incarichi annuali; 385 educatori.

§ con una previsione di 7.826.796 studenti per avere il rapporto 9,94 i docenti dovrebbero essere 787.343

A.T.A

	A	B	C	D	E
Anno sc.	Organico	Di ruolo	N. di ruolo	Tot. B+C	Rel. Tec. art.64
2008-09*	251.661	167.123	78.152	245.275	250.000
2008-09°	251.628				
2009-10*	236.661	166.348	64.770	231.281	234.833
2009-10°	237.467				
2010-11*	221.289	165.891	51.402	217.293	219.666
2010-11°	223.472				
2011-12*	207.122	185.586	14.508	200.094§	205.499
2011-12°	210.377				

*Organico di Diritto °Organico di Fatto

FONTI: Corte dei Conti Relazione sul Rendiconto Generale 2009.

MIUR- la Scuola statale: sintesi dei dati- a.s. 2009-10.

Relazione tecnica art.64 legge 133/08.

Piano programmatico art.64 legge 133/08.

MIUR: Osservatorio 2009 graduatorie ad esaurimento

L'ART.64 CI DICE DUNQUE CHE NEL 2011-12 DOVREBBERO ESSERE IN SERVIZIO 781 201 DOCENTI E 205.499 ATA.

In realtà se si considera che il numero degli studenti nello stesso anno scolastico 2011-12 è di 7.826.232 unità il conseguimento del rapporto 9,94 porta il numero dei docenti a **787.347** unità che son di più dei **781.201** previsti ma di meno dei **792.152** esistenti. Gioca in questa differenza il leggero aumento dei posti di sostegno dovuto all'attuazione della sentenza della Corte Costituzionale che ha impedito i previsti tagli.

Ma il decreto legge ignora che l'organico funzionale, se si deve fare, deve avere tale dato come riferimento. In effetti il comma due dell'art.50 riferendosi al tetto stabilito dagli attuali organici al massimo può riguardare 694.110 unità di docenti che rappresentano l'organico di fatto per il 2011-12. Con tali numeri non si fa alcun organico funzionale anzi si continuerà ad avere in piedi l'attuale organico dei non di ruolo comprendente il sostegno in deroga.

Si può concludere dunque che con tali previsioni, fondate sull'adorazione dell'articolo 64 totem, più presunto che reale, sembra proprio impossibile garantire l'attuazione dell'autonomia responsabile.