

## Ma quanto è brava la Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato!

di Osvaldo Roman

Nelle adunanze del 2 e del 6 febbraio la Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato ha fornito il suo parere sui due schemi di Regolamento riguardanti l'assetto ordinamentale organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione e la riorganizzazione della rete scolastica.

Venerdì 27 febbraio il Consiglio dei Ministri ha approvato i Regolamenti e si dovrà vedere, con la loro pubblicazione, quale è stata la stesura definitiva dei medesimi anche alla luce degli adeguamenti che dovrebbero essere stati apportati in seguito alle richieste della Conferenza Unificata accolte dal Consiglio di Stato.

Quello che a mio parere desta impressione, nel via libera pronunciato dalla Sezione Consultiva, è che l'approvazione dei Regolamenti si è fondata sull'interpretazione che dell'articolo 64 della legge 133/08 avrebbe fornito il Piano programmatico che si dice che sarebbe stato "preventivamente adottato" dal Ministro dell'istruzione di concerto con quello dell'Economia.

Con tale approccio la Sezione Consultiva dichiara di aver avuto in visione, contrariamente a quanto consentito alla Conferenza unificata, il piano Programmatico ufficialmente adottato dopo l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari e della stessa Conferenza unificata. Poiché le relazioni tecniche che accompagnano gli schemi di Regolamento dovrebbero essere state lette dai Consiglieri di Stato sorprende che questi non abbiano rilevato che tali Regolamenti non davano attuazione al Piano programmatico prevedendo per i tagli dell'organico, per i tempi della loro realizzazione e per numerose questioni di carattere normativo, soluzioni molto diverse rispetto a quelle in esso contenute.

Questa omissione colpisce particolarmente per la sua gravità perché si attribuiscono al Piano programmatico scelte quali quella del maestro unico generalizzato e quella dell'anticipo delle iscrizioni alla scuola dell'infanzia di cui non si trova traccia nelle norme di legge da cui prende le mosse la delegificazione regolamentare.

Evidentemente c'è voluto oltre allo zelo anche molto coraggio nel formulare tali pareri.

Entrambi i Pareri della Sezione Consultiva per gli Atti normativi del Consiglio di Stato dedicano molti apprezzamenti al ruolo che viene svolto dal Piano Programmatico fantasma ma in essi il riferimento ai suoi contenuti è praticamente inesistente.

Sarebbe importante che nella sedi universitarie in cui si fa ricerca, anche sulle questioni giuridiche, ci fosse un impegno di studio anche su vicende come questa che descriviamo e che sono destinate a cambiare il futuro della nostra scuola e i destini del Paese.

Stanti le diverse indicazioni contenute nei due preamboli (Piano del 4 settembre 2008 nel primo Regolamento e Piano senza data di nascita nel secondo) e stanti le argomentazioni formulate nei Pareri si deve ritenere che i Consiglieri non conoscano il vero Piano programmatico e non abbiano letto la relazione tecnica che lo accompagna e tantomeno l'abbiano confrontata con quelle che accompagnano i Regolamenti.

Di sicuro appare che essi si sono dati da fare per rimuovere dai Regolamenti ogni riferimento al Piano che lo avrebbe in qualche modo costretto ad esistere ufficialmente con l'emanazione degli stessi.

Nel primo Parere si cancella per ben due volte nel Regolamento il riferimento normativo al Piano programmatico (con le modifiche all'art. 1, comma 1, e con quelle all'art.2 comma 5). Nel secondo Regolamento non se ne parla quasi mai tranne che nell'anonima definizione riportata nel preambolo. La circostanza denunciata è ampiamente dimostrabile sulla base di quanto contenuto nei Pareri. L'innocenza alla centralità del Piano programmatico, per come viene declamato dai Consiglieri estensori, è, come vedremo, una colossale presa in giro.

Proviamo a ricordare qualche contenuto del Piano, anche in vista dei prossimi ricorsi che dovranno essere rivolti al Tar per l'annullamento dei Regolamenti in quanto difformi sia dall'art.64 della legge 133/08 sia dal Piano programmatico.

Entrambi i pareri formulano una singolare teoria nei confronti del Piano programmatico, salvo poi non verificarla negli effettivi contenuti del medesimo.

Diciamo, per educazione, che essi operano astrattamente sul piano dei principi.

Per gli estensori del primo Parere il Piano programmatico infatti ha il compito di indicare le linee guida di modifica della normativa esistente anche se queste riguardano materie non previste nella legge delegante.

Spetterebbe così al Piano stabilire che la scuola dell'infanzia sarà trattata nei Regolamenti e che in essi dovrà essere regolato l'anticipo delle iscrizioni ( con apposito intervento normativo e non con il Regolamento dato che l'art.64 non lo prevede).

Si prevede perfino,... punto e) pag 10 del Parere, l'attivazione di classi della scuola dell'infanzia affidate ad un unico docente. Perché lo dovrebbe prevedere il Piano programmatico se tale istituto già esiste? E' un mistero.

L'anticipo delle iscrizioni alla scuola dell'infanzia, per il quale il Piano programmatico, contrariamente a quello che hanno letto i Consiglieri, non rinvia al Regolamento ma prevede un apposito atto normativo, viene invece considerato tranquillamente come materia da delegificare in barba alla volontà del Parlamento che con la legge 296/2006, comma 630, aveva abrogato le disposizioni della Moratti.

Anche la generalizzazione del maestro unico sarebbe frutto di un' interpretazione del Piano programmatico tradotta nel Regolamento. In realtà le leggi deleganti non hanno previsto la sostituzione generalizzata del Team, dei tre insegnanti ogni due classi, con il modulo del cosiddetto maestro unico caratterizzato da un orario settimanale di lezione di 24 ore. Ma il Parere non dedica una riga per dimostrare tale assunto.

Il Piano inoltre non prevedeva esplicitamente tale obiettivo limitandosi ad indicare una riduzione del numero di ore settimanali di funzionamento del team, nella misura necessaria all'ottenimento della prevista riduzione dell'organico: 13/14 mila posti in due anni.

Di una introduzione generalizzata del Team non tratta l'articolo 64 della legge 133 che al comma 4 indica come criterio per ottenere i risparmi di cui ai commi 1 e 2 quello di cui alla lettera d) riguardante una non meglio definita rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria. La legge 169/08 all'art.4, comma 1, prevede che "le istituzioni scolastiche della scuola primaria costituiscono classi affidate ad un unico insegnante e funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali". E stabilisce che "nei regolamenti si tiene comunque conto delle esigenze, correlate alla domanda delle famiglie, di una più ampia articolazione del tempo-scuola".

Significa qualche cosa che né il Regolamento né il Consiglio di Stato si ricordino di questa nuova figura docente. Sarebbe il colmo delle beffe che dopo uno straparlare del maestro unico a 24 ore settimanali a conti fatti si siano accorti che basta, è più comodo e costa meno quello a 22 ore settimanali già esistente! Già ma allora, anche in questo caso, altro che puntuale attuazione del Piano e della legge!

Il Piano programmatico presentato in Parlamento nella sua relazione tecnica prevedeva la permanenza di 102.694 classi funzionanti con i moduli.

Il Regolamento invece, con la benedizione della Sezione Consultiva del Consiglio di Stato, sostituisce (a regime) ovunque i team. Di tale clamorosa innovazione (sostituzione generalizzata del team con il maestro unico) non trattano le leggi citate.

Lo stesso ministro Gelmini, nonostante le numerose esternazioni pronunciate, ha parlato di tale soluzione solo con un comunicato emesso il 12 dicembre, in prossimità delle decisioni del Consiglio dei ministri. Quindi anche l'abrogazione del team come modello didattico e soprattutto come criterio per la determinazione degli organici è totalmente illegittima.

Il Regolamento appare chiaramente formulato in violazione del Piano. Infatti il Piano, contrariamente a quanto avviene nel Regolamento, non prospetta esplicitamente, come avrebbe potuto, il superamento totale del team. Se la scelta del Piano fosse stata quella di introdurre il maestro unico al posto del team e non quella di consentire una determinata riduzione dell'organico, non sarebbe stato necessario, per raggiungere tale obiettivo, ricorrere alla formula che prevede la riduzione da 30 a 27 ore settimanali nel funzionamento delle 102.694 classi attualmente funzionanti con il team. Sarebbe stato sufficiente indicare la sostituzione dei team per tutte le classi, a cominciare dalle prime. Alla fine del quinquennio la riduzione di organico avrebbe raggiunto i 50 mila posti. Non risulta però che tale obiettivo sia mai stato posto nella legge e quantificato nella relazione tecnica che accompagnava il D.L. 112/08.

Il Parere del Consiglio di Stato è reticente sul fatto che l'organico delle classi non investite dal maestro unico non si definisca nel Regolamento sulla base delle 30 ore settimanali. In questo caso è in ballo la continuità didattica in tutte le classi attualmente in funzione. Tale indicazione presente nella Circolare n. 4 è ignorata dal Regolamento e se si va a rivedere l'ambigua riscrittura proposta nel Parere ai commi 6 e 7 dell'art. 4 si apprezza a pieno quale sia il livello di reciproca comprensione tra le due parti in causa. Il Parere così si esprime ed è tutto un programma: *La nuova formulazione dei commi, frutto del costruttivo dialogo con l'Amministrazione, chiarisca meglio sia i criteri di formazione dell'organico nazionale sia in particolare il rapporto fra tali criteri e gli organici di istituto; evidenzia inoltre il principio, oggetto di particolare attenzione anche in sede di Conferenza unificata, del rispetto degli organici afferenti alle classi come attivate nell'anno scolastico in corso.* Ma a proposito della "puntuale attuazione del Piano" che dovrebbe essere realizzata anche secondo

il Consiglio di Stato, con i Regolamenti, ricordiamo che secondo il Piano la riduzione dell' organico docente nella scuola primaria sarebbe dovuta essere nel triennio di 30.067 posti. Nella relazione tecnica al Regolamento si prevede, con l'abolizione delle compresenze non prevista dal Piano, che il taglio complessivo dei posti nella scuola primaria nel triennio sarà di 38.912 unità. Ora i Consiglieri possono essere pure strabici o distratti ma quando scrivono che il Regolamento fornisce una puntuale attuazione del Piano i casi sono solo tre:

o hanno ricevuto una versione clandestina del Piano ignota a tutti compreso il CNPI e la Conferenza unificata, o non hanno letto alcun Piano o mentono sapendo di mentire.

La stessa situazione si ripresenta con la distribuzione dei tagli nel triennio. Il Piano programmatico prevedeva per il triennio nella scuola secondaria di primo grado la riduzione di 29.740 posti. Non è una puntuale attuazione del medesimo, anche se più gradevole, tagliarne solo 22.143.

Così pure per la scuola secondaria superiore i tagli che iniziavano con il Piano nel 2009-10 iniziano con il Regolamento nel 2010-11 e il totale dei medesimi passa da 27.593 a 31.386 unità.

Queste cifre sono scritte nelle Relazioni tecnico-finanziarie che accompagnano il Piano (se c'è ancora) e i Regolamenti. I signori Consiglieri di Stato prima di scrivere in un parere, importante per il destino della scuola pubblica del nostro paese, che i Regolamenti attuano puntualmente un Piano avevano l'obbligo di leggerle e di documentarsi.

I Pareri non dovevano a mio parere sottovalutare che è inderogabile la necessità che i Regolamenti di delegificazione debbano operare esclusivamente secondo i criteri e entro gli ambiti indicati nelle leggi che li hanno promossi, nel caso in questione la legge 133/08 , art. 64 e la legge 169/08, art. 4. Di fatto il primo Parere ignora tale ultima legge.

Perché ciò si realizzi i Regolamenti, così come prevede l'art.64, dovevano dare piena attuazione al Piano programmatico. Analoga coerenza doveva essere garantita tra quanto indicato dal Piano e quanto stabilito dalla legge. Entrambe queste inderogabili condizioni risultano ripetutamente e grossolanamente violate con la conseguente precarietà e illegittimità del Piano e di quanto deliberato dal Consiglio dei ministri.

Ma ci sono anche altre difformità tra il Piano e i Regolamenti non rilevate dalla Sezione Consultiva esse riguardano la creazione dell'istituto del "posto orario" nella scuola primaria; l'orario settimanale delle lezioni nella scuola secondaria di primo grado, che nel Regolamento è di 30 ore, non è più quello di 29 ore settimanali a partire dal quale a pag.19 della relazione tecnica del Piano si quantificavano i 13.300 posti da tagliare. Sempre nella scuola secondaria di primo grado, non si prevede più, per l'istituzione del tempo prolungato, l'obbligo di almeno 3 giornate settimanali di funzionamento pomeridiano. Inoltre sempre per il tempo prolungato l'orario settimanale massimo passa da 36 ore a 40 con le relative modifiche ai tagli da apportare a pag 20 del Piano medesimo. Il Consiglio dei Ministri venerdì ha approvato i Regolamenti. Esamineremo anche i pareri della Corte dei Conti che, insieme ai Regolamenti, un Piano programmatico sicuramente lo avrà ricevuto dal Governo.

Ma di tutto questo dopo questa triste vicenda dei pareri formulati dalla Sezione Consultiva di Controllo degli Atti si dovranno occupare il TAR del Lazio e la Corte Costituzionale.

La partita non è chiusa le illegalità sono troppo gravi per poter continuare a determinare indisturbate il futuro della nostra scuola.