

4 aprile 2012

Legge 35, spunta l'organico funzionale

di Mario Guglietti

La decorsa XVI Legislatura (2008-2013), nella quale si sono avvicinati due distinti Governi alla guida del Paese, verrà sicuramente ricordata dal mondo della scuola – e dalla più ampia società civile attenta e interessata ai destini della scuola stessa – come la più terribile stagione di “tagli” che si siano abbattuti sul sistema scolastico e formativo pubblico, mettendone seriamente a rischio la “tenuta” qualitativa e quantitativa del servizio erogato, la cui sostanziale salvaguardia è stata comunque assicurata solo grazie alla responsabilità, alla professionalità e all’impegno del suo personale, a partire dai docenti.

In occasione del nostro ultimo Congresso Nazionale di Firenze (maggio 2013) in una delle numerose pubblicazioni congressuali **“Ricognizione dei principali Atti Normativi che hanno connotato la XVI Legislatura”** abbiamo ricostruito la sequenza temporale dei provvedimenti legislativi varati dal Parlamento nel corso del quinquennio che sotto vari titoli: (“razionalizzazione”, “stabilizzazione”, “contenimento della spesa”), hanno preso di mira – attraverso gli indicibili e inaccettabili “tagli lineari” – la previdenza, la sanità, il pubblico impiego – e quindi la scuola –, settori sistematicamente falciati di risorse umane e finanziarie quando i governi, incapaci di agire su una più energica lotta all’evasione fiscale, agli sprechi di vario genere e natura, ivi compresi quelli imputabili alla corruzione e al malaffare, e su una coraggiosa riduzione dei c.d. “costi della politica”, hanno l’impellente necessità di “fare cassa”.

Non è questa la sede per riproporre gli effetti impressionanti dei tagli e delle restrizioni imposti dalla sequela delle suddette manovre di contenimento della spesa pubblica e di rientro dal deficit, nessuna delle quali ha risparmiato la scuola e il suo personale, a partire da quelle varate dal Governo di centro-destra, con Berlusconi Presidente del Consiglio, Tremonti all’Economia e Profumo all’Istruzione, seguite poi da quelle disposte dal Governo di “larga coalizione” voluto soprattutto dal Presidente della Repubblica, con il neo-senatore Monti premier, Grilli all’Economia e Profumo all’Istruzione.

Tuttavia non posso esimermi dal richiamo al Decreto Legge n. 112/2008, convertito dalla Legge n. 133/2008, che con l’art. 64 ha innescato un progetto di complessiva ristrutturazione/riorganizzazione del sistema pubblico di istruzione e formazione (che sarebbe più corretto definire di “destrutturazione”), imponendo economie di spesa tassativamente stabilite in circa 8 miliardi di euro da realizzare nell’arco di un triennio.

A prescindere dalle materie oggetto dei “tagli”, l’art. 64 contiene almeno quattro profili di inusitata pesantezza, anche perché destinati ad assumere vincoli permanenti nell’azione di governo del sistema pubblico di istruzione e formazione:

- a) la totale delegificazione dell’ordinamento scolastico (comma 4);
- b) la diretta e personale corresponsabilizzazione dei dirigenti MIUR, compresi i dirigenti scolastici, nel raggiungimento degli obiettivi di “razionalizzazione”, prevedendo nei loro confronti, in caso negativo, l’insorgenza dell’ipotesi di responsabilità dirigenziale, la c.d. “responsabilità di risultato” (comma 5);
- c) il “commissariamento” di fatto del MIUR, con la costituzione di un “comitato di verifica tecnico-finanziaria” con il compito “... di assicurare la compiuta realizzazione degli obiettivi finanziari ivi previsti, segnalando eventuali scostamenti per le occorrenti misure correttive” (comma 7);

- d) il ripristino della c.d. “clausola di salvaguardia”, introdotta dalla Legge Finanziaria 2007, consistente nella decurtazione delle dotazioni complessive di bilancio annualmente assegnate al MIUR in misura pari alle minori economie accertate (comma 8).

La disposizione del comma 4, sopra richiamata alla lett. a), nel momento in cui ha affidato a uno o più regolamenti governativi l’attuazione del piano programmatico di interventi di “razionalizzazione” dell’utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili (cioè i “tagli”), stabilendo che la “*revisione dell’attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico*” potesse avvenire “...*anche modificando le disposizioni legislative vigenti*”, ha di fatto espropriato il Parlamento, a favore del Governo, della sovranità legislativa di cui, specie in materia scolastica, era stato sempre estremamente geloso.

L’art. 64, inoltre, ha imposto al nostro sistema pubblico di istruzione e formazione un marchio forse indelebile col quale, comunque, dovremo fare i conti fino a quando non saremo definitivamente usciti dal tunnel della crisi (nazionale, europea e dell’intera area occidentale) e non avremo decisamente imboccato la strada della crescita e dello sviluppo.

Dal 2008 ad oggi l’emanazione di qualsiasi provvedimento che abbia riguardato la scuola e il suo personale, anche quelli a prevalente, ove addirittura esclusiva natura pedagogico-didattica, è stata assoggettata alla previa “**bollinatura**” del MEF, concessa solo alla condizione che non comportasse “*ulteriori oneri per la spesa pubblica*”, cioè “*a costo zero*”. E poiché la verifica della sussistenza o meno del predetto vincolo è demandata all’arcigna ed esclusiva competenza del MEF (esercitata attraverso la Ragioneria Generale dello Stato e gli Uffici Centrali del Bilancio insediati presso ciascun Ministero) è risultato che l’effettivo governo della scuola si è spostato da Viale Trastevere (sede del MIUR) a Via XX Settembre (sede del MEF).

E ciò non ha riguardato solo gli atti di decretazione secondaria (Decreti Legislativi, DPR, Regolamenti, Decreti di natura non regolamentare, Decreti Ministeriali e Interministeriali, ecc.) ma anche gli stessi provvedimenti legislativi il cui iter incappa sistematicamente nello scoglio più severo costituito dal passaggio presso la V Commissione Bilancio della Camera e del Senato che ne verificano la compatibilità con gli inderogabili vincoli di finanza pubblica, resi ancor più cogenti dalla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio (Legge Cost. 20 aprile 2012, n. 1).

Alla fine del 2012, una volta approvata la Legge di Stabilità 2013, senza sostanziale cambio dell’indirizzo di politica economica imposto dall’incessante incalzare delle speculazioni finanziarie (crollo delle Borse e impennata dello *spread*), il nuovo Governo presieduto dal sen. Mario Monti, insediato dopo le dimissioni del Governo Berlusconi, ha messo rapidamente in cantiere una ulteriore serie di provvedimenti urgenti, alcuni dei quali – ancora una volta – non hanno risparmiato la scuola e il suo personale.

E tra questi troviamo, appunto, la Legge **4 aprile 2012, n. 35**, di conversione in Legge del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 “*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo*” (cosiddetto: Decreto Semplifica – Italia), di cui oggi celebriamo il **secondo compleanno**, che contiene le seguenti norme che riguardano la scuola, esposte nel Titolo II (*Disposizioni in materia di sviluppo*), Sezione III (*Disposizioni per l’istruzione*), articoli da 50 a 53, il cui contenuto viene qui di seguito illustrato.

Art. 50 (Attuazione dell’autonomia)

Prevede l’emanazione da parte del Ministro dell’Istruzione, Università e Ricerca, di concerto con il Ministro dell’Economia e Finanze, sentita la Conferenza permanente per i

rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome, di LINEE GUIDA per il conseguimento delle seguenti finalità:

- a) **potenziamento dell'autonomia** delle istituzioni scolastiche “anche” attraverso l’“eventuale” ridefinizione, in via sperimentale, di nuove modalità di trasferimento alle istituzioni stesse delle “risorse”, “nel rispetto della vigente normativa contabile”
- b) **definizione** di un “**organico dell'autonomia**”, funzionale all’“ordinaria” attività didattica, educativa, amministrativa tecnica e ausiliaria, nonché alle esigenze di:
 - 1– sviluppo delle eccellenze;
 - 2– recupero, integrazione e sostegno dei diversamente abili;
 - 3– programmazione dei fabbisogni di personale.
- c) **Costituzione** di “**reti territoriali**” tra istituzioni scolastiche per la “gestione ottimale” delle risorse umane, strumentali e finanziarie;
- d) **Definizione** di un “**organico di rete**” per le finalità di cui alla lett. c) nonché per:
 - 1– l’integrazione degli alunni diversamente abili;
 - 2– la prevenzione dell’abbandono;
 - 3– il contrasto dell’insuccesso scolastico e formativo.
- e) La costituzione dell’organico dell’autonomia e di quello di rete **deve avvenire nei limiti dell’art. 64** (prima “manovra Tremonti”) e sulla base dei fabbisogni (di singola scuola, di rete e provinciali) con carattere di **stabilità “per almeno un triennio**”, anche per i posti di sostegno “... *fatte salve le esigenze che ne determinano la rimodulazione annuale*”.

Rispetto alla determinazione degli organici, il comma 2 richiama ossessivamente l’art. 64, nonché il vincolo contenuto nel comma 7 dell’art. 19 della legge 111/2011 (seconda manovra Tremonti) in base al quale a partire dall’anno scolastico 2012/2013 **la consistenza** delle dotazioni organiche del personale docente, educativo e ATA **non deve superare** quella dell’anno scolastico 2011/ 2012, (ultimo anno del piano triennale di riduzione degli organici).

Art. 51 (Potenziamento del sistema nazionale di valutazione)

In attesa dell’avvio di un sistema organico e integrato di valutazione delle scuole, secondo la riorganizzazione del sistema nazionale di valutazione (le famose tre gambe: ex ANSAS – ora INDIRE – INVALSI – Corpo Ispettivo), all’INVALSI viene affidato (temporaneamente) anche il compito del **coordinamento “funzionale”** del Sistema Nazionale stesso.

A tal fine l’Istituto, “in via sperimentale ...” si avvale dell’“**Agenzia per la diffusione di tecnologie per l’innovazione**” (Tale Agenzia è stata istituita con la Legge finanziaria del 2006 allo scopo di “... *accrescere la capacità competitiva delle piccole e medie imprese e dei distretti industriali attraverso la diffusione di nuove tecnologie e delle relative applicazioni industriali*”).

La partecipazione alle rilevazioni nazionali degli apprendimenti affidate all’INVALSI viene definita “**attività ordinaria d’istituto**”, risolvendo così, per via legislativa, le controversie legate all’utilizzo del personale della scuola nella somministrazione delle prove.

Art. 52 (Misure di semplificazione e promozione dell’istruzione tecnico-professionale e degli istituti tecnici superiori – ITS)

Vengono previste apposite linee guida, emanate dal MIUR di concerto con il MLPS e con il MEF, d’intesa con la Conferenza delle Regioni, finalizzate a:

- coordinare, a livello territoriale, l’offerta formativa dei percorsi degli istituti tecnici, degli istituti professionali e di quelli triennali di competenza regionale;
- favorire la costituzione dei poli tecnico-professionali(L. 40/07);
- promuovere percorsi in apprendistato.

Analogamente si prevede di coordinare, a livello nazionale, l'offerta dei percorsi ITS, ponendo il limite di non più di un ITS in ogni regione per la medesima area tecnologica. Si prevede, altresì, la semplificazione degli organi di governo delle **Fondazioni**, il tutto senza aggravio di spesa.

Art. 53 (Modernizzazione del patrimonio immobiliare scolastico e riduzione dei consumi e miglioramento dell'efficienza degli usi finali di energia)

Si prevede un *Piano nazionale di edilizia scolastica* con due precisi obiettivi: l'ammodernamento e la razionalizzazione del patrimonio immobiliare scolastico e la riduzione strutturale delle spese di funzionamento.

Nel merito.

Il **comma 1** individua nel CIPE il soggetto titolato ad approvare il *Piano nazionale di edilizia scolastica* rispettando le competenze istituzionali di Stato (MIUR, MIT e MEF) e le Regioni (Conferenza) individuando anche tempi rigorosi.

Il **comma 2** specifica gli interventi del Piano:

- ammodernamento e recupero del patrimonio scolastico esistente;
- messa in sicurezza degli edifici;
- costruzione e completamento di nuovi edifici;
- efficienza energetica e riduzione delle emissioni inquinanti.

Viene promosso il coinvolgimento di capitali pubblici e privati attraverso:

- * la ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico dismesso;
- * la costituzione di uno o più fondi immobiliari;
- * la promozione di strumenti finanziari integrati (nazionale e locale);
- * la valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico vetusto anche attraverso permuta con edifici nuovi o da costruire;
- * modalità di compartecipazione facoltativa degli Enti Locali.

Il **comma 3** prevede lo strumento **dell'accordo di programma** per promuovere e valorizzare la partecipazione di soggetti pubblici e privati.

Il **comma 4** disciplina le modalità di verifica delle fasi di realizzazione, del crono programma e delle esigenze finanziarie.

Il **comma 5** avvia immediatamente una fase di interventi prioritari di edilizia scolastica prevedendo:

- l'approvazione da parte del CIPE di un piano di messa in sicurezza degli edifici esistenti e di costruzione di nuovi edifici, con un primo stanziamento di cento milioni di euro nel 2012;
- l'estensione al triennio 2012–2014, applicandole anche alle scuole primarie e dell'infanzia, delle opportunità di finanziamento di progetti da parte dell'INAIL.

Il **comma 6** semplifica le procedure per il vincolo di destinazione d'uso scolastico legandolo automaticamente al collaudo dell'opera.

Il **comma 7** prevede che con D.M. del MIUR di concerto con il MIT e il MATT, sentita la Conferenza delle Regioni, sono adottate norme tecnico–quadro (indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia e didattica) finalizzati a garantire indirizzi progettuali omogenei su tutto il territorio nazionale.

Il **comma 8** vincola le disposizioni attuative alle risorse disponibili a legislazione vigente.

Il **comma 9** prevede che gli enti proprietari di edifici adibiti a scuole, università ed enti di ricerca, entro 24 mesi dall'entrata in vigore del decreto, dovranno assumere misure di gestione, conduzione e manutenzione degli immobili volte a contenere i consumi e a renderne più efficiente l'utilizzo.

Riteniamo inoltre opportuno segnalare che al Titolo I, Sez. VII di questo Decreto è inserito l'art. 45 (*Semplificazioni in materia di dati personali*), con il quale viene cancellato l'obbligo di predisporre e aggiornare il documento programmatico sulla sicurezza (DPS), confermando, però le norme di sicurezza previste dal D.L.vo 196/03. Pertanto tutti i

soggetti pubblici e privati, ivi comprese le istituzioni scolastiche, non sono più tenute ad adottarlo.

Nonostante il diffuso scetticismo accompagnato dal timore che la Legge di semplificazione e sviluppo potesse rivelarsi, soprattutto per la scuola, una “fiera dei sogni”, il contenuto dell’art. 50 aprì il cuore di molti (compresi noi), alla speranza che la stagione dei tagli stesse declinando e che Governo e Parlamento, pur nella durezza del momento, avessero voluto dare al Paese un esplicito segnale di attenzione nei confronti di un settore dell’intervento pubblico – il sistema scolastico e formativo – da considerare, secondo l’auspicio già espresso nel Quaderno Bianco del settembre 2007, “*terreno di investimento e non capitolo di spesa*”.

La rubrica del citato art. 50 reca, come è noto: “*Potenziamento dell’autonomia*” e affida ad apposite **Linee Guida**, all’emanazione delle quali chiama in causa MIUR, MEF e Conferenza Unificata Stato/Regioni, il perseguimento di specifiche finalità, puntualmente declinate, tra le quali spicca la creazione di un “*organico dell’autonomia*” che oltre a risultare “*funzionale*” alla “*ordinaria*” attività educativa e didattica delle scuole, potesse globalmente soddisfare le esigenze connesse alla domanda sociale – sempre più impellente ed all’evoluzione del più aggiornato dibattito culturale e pedagogico – di *sviluppo delle eccellenze*, di *recupero*, *integrazione* e *sostegno* degli alunni diversamente abili e di *programmazione* dei fabbisogni di personale, sottraendola alla logica dell’emergenza, fin qui ricorrente e inarrestabile fonte di precarizzazione.

Spunta, così (come abbiamo evidenziato nel sottotitolo del presente Buon Compleanno), non in un’esternazione mediatica del Ministro di turno ma in una espressa disposizione di Legge, la sanzione giuridica della nozione di “**organico funzionale**” che per anni aveva aleggiato tra gli auspici della Categoria e le rivendicazioni sindacali.

Nello stesso articolo, riprendendo la disposizione programmatica contenuta nell’art. 7 del Regolamento sull’autonomia delle Istituzioni Scolastiche (d.P.R. 275/99), viene espressamente prevista la costituzione di “*reti territoriali*” e la conseguente definizione di un “**organico di rete**”.

Ma quella che era stata metaforicamente intesa come un’**oasi** destinata finalmente a contrastare la desertificazione dell’autonomia scolastica, è tuttora rimasta un **miraggio**, anche perché di lì a poco, il Governo “Monti” sarebbe nuovamente intervenuto in materia di “tagli” portando in Gazzetta Ufficiale la spending review (Legge 7/8/ 2012, n. 135, di conversione in Legge del D.L. 95/2012 “*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi per il cittadino*”) che aveva bruscamente spento gli entusiasmi primaverili di quanti avevano generosamente sperato in un’effettiva inversione di tendenza delle politiche scolastiche.

Sta di fatto che negli annuali Decreti di definizione degli organici per gli anni scolastici 2012/2013 e 2013/2014 non v’è traccia né di organico funzionale né, tanto meno, di organico di rete e molti ancora ingenuamente si chiedono che fine abbiano fatto le Linee Guida che ne avrebbero dovuto definire l’istituzione.

E per il 2014/2015? Temiamo che siano destinati a subire la stessa sorte.

Anche nell’attuale XVII Legislatura si sono finora alternati due Governi alla guida del Paese, ancorché sorretti dalla medesima maggioranza parlamentare.

Nel corso del primo (Letta premier, Saccomanni al MEF e Carrozza all’Istruzione) abbiamo avuto un provvedimento abbastanza organico sulla scuola: il D.L. 12/9/2013, n. 104, convertito dalla Legge 8/11/2013, n. 128 “*Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca*”, enfaticamente annunciato con lo slogan: “*La scuola riparte*”.

Onestamente dobbiamo ammettere che il provvedimento non contiene “tagli”; al contrario prevede misure per gli studenti e le famiglie, per l’edilizia scolastica ed alcune disposizioni

per il personale della scuola e dell'università ma, altrettanto francamente, stentiamo a intravedere effettivi segnali di "ripartenza" della nostra scuola, tuttora impelagata nei problemi e nelle emergenze di sempre.

Nel secondo, da poco insediato (Renzi premier, Padoan all'Economia e Giannini al MIUR), abbiamo potuto solo cogliere nel recente intervento della Ministra Giannini in sede di audizione presso la VII Commissione Cultura del Senato il seguente passaggio, tratto dal relativo resoconto parlamentare:

*“omissis... L'obiettivo politico necessario per affrontare il problema è a suo avviso il riassorbimento dei precari, fermo restando che, in un'ottica di lungo periodo, devono essere banditi solo concorsi a cattedra. Occorre infatti a suo giudizio predisporre un Piano di medio termine per il reintegro dei precari e il loro inserimento all'interno di "organici funzionali", che permettano ai dirigenti scolastici una miglior gestione delle supplenze e un aumento dell'offerta formativa. Ritiene del resto che **l'organico funzionale** serva ad affrontare il tema del sostegno e dell'integrazione, assicurando continuità didattica e formazione specifica per le diverse disabilità, e si traduca nella creazione di un gruppo professionale qualificato, operante in una rete di scuole. Nella consapevolezza che questa strada comporta un significativo impegno finanziario, tiene a precisare che, attraverso una seria due diligence sui costi attuali per le supplenze brevi e l'integrazione degli alunni disabili, si possa arrivare ad un effettivo bilanciamento finanziario rispetto al fabbisogno necessario per l'attuazione dell'organico funzionale di istituto e di rete. Rammenta in proposito che **l'articolo 50** del decreto-legge n. 5 del 2012 istituiva l'organico dell'autonomia, ma non è stato ancora pienamente attuato per mancanza di risorse finanziarie ...omissis».*

Pur esprimendo perplessità sull'uso dell'avverbio "pienamente", giacché ad oggi l'art. 50 risulta **del tutto ignorato**, intendiamo realisticamente rimetterci alla prova dei fatti.

Saranno infatti essi a dimostrare se siamo in presenza di un'ulteriore esternazione mediatica, ancorché resa in un'autorevole sede istituzionale, e quindi ancora di un **miraggio**, ovvero se alle scuole saranno effettivamente garantite le risorse necessarie per consentire loro la piena realizzazione del compito di istruzione e formazione delle nuove generazioni.

Con questo auspicio intenderemmo rendere meno somnesso il tono dell'odierna celebrazione., cogliendo positivamente la coincidenza temporale del secondo compleanno della Legge 35/2012 con la dichiarazione degli impegni programmatici della nuova ministra dell'istruzione.

Se son rose... fioriranno!