



Nota dell'Ufficio legale della FLC Cgil
Parere del Consiglio di Stato n. 32/09
(assetto ordinamentale organizzativo didattico
scuola infanzia e primo ciclo di istruzione)

Con il parere n. 32/09 formulato dal Consiglio di Stato sullo schema di regolamento adottato in ordine alla revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, emerge quanto segue.

Il Consiglio di Stato afferma che il procedimento di adozione dello schema di regolamento sarebbe rispettoso di tutti i passaggi e delle regole sulla competenza, ex art. 17 L. 400/88 ed ex art. 64 della L. 133/08, come ad esempio, dell'adozione preventiva, da parte del MIUR del piano programmatico. Questa valutazione, però, non ci convince, dal momento che nessun piano programmatico in forma definitiva è stato formalmente adottato dopo l'acquisizione dei pareri; è fin troppo evidente che la previsione legislativa dei pareri aveva un senso se successivamente fosse stato adottato il relativo piano definitivo.

Il Consiglio di Stato peraltro, ovviamente, non si è pronunciato, perché non di sua competenza, sui profili di illegittimità costituzionale del decreto legge emanato senza i requisiti di straordinaria necessità ed urgenza previsti dall'art. 77 della Cost.

Nel merito dello schema di regolamento, l'organo consultivo, analizza preliminarmente la natura dell'adottando atto ed afferma che esso si inserisce nel quadro degli interventi urgenti predisposti dal Governo con il DL 112 del 2008 per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, oltre che ad una più generale implementazione dell'organizzazione scolastica, giustificando in qualche modo i conseguenti tagli di organico con un'azione del Governo volta al contenimento della spesa pubblica.

Il Consiglio di Stato, poi, afferma che la scelta adottata di modificare l'ordinamento scolastico, disciplinato con leggi, con l'adozione di regolamenti, fonti secondaria del nostro ordinamento, sia legittima in quanto adottato ai sensi dell'art. 17 comma 2 della L. 400/88 per la disciplina delle materie non coperte da riserva di legge assoluta di cui all'art. 33 della Costituzione, tale scelta risulterebbe consentita. Tale considerazione, tuttavia, non è condivisibile in quanto nello schema di regolamento vi sono disposizioni che incidono sulla libertà di insegnamento e sull'autonomia scolastica, come quelle che rivedono l'assetto ordinamentale del primo ciclo di istruzione, che a nostro avviso richiedono un intervento legislativo.

Né pare condivisibile, la considerazione per cui l'intero disegno di riforma si attuerebbe in ossequio al riparto delle competenze tra Stato e Regioni dal momento che appare evidente una invasione di campo da parte dello Stato laddove, in materia di organizzazione scolastica, lo Stato, ai sensi dell'art. 117, III co. ultimo periodo, può limitarsi a dettare i principi fondamentali, ma non può adottare norme di dettaglio sulla organizzazione scolastica e sulla distribuzione interna del personale scolastico, la cui disciplina è di competenza esclusiva delle Regioni e delle istituzioni scolastiche. Peraltro, il Consiglio di Stato, a sostegno della legittimità dell'adottando regolamento cita una nota sentenza della Corte Costituzionale (n. 13 del 2004), tralasciando, però una parte fondamentale della stessa che espressamente prevede che: *"una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi. E la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale"*.

Con riferimento al merito del provvedimento, il Consiglio di Stato precisa che il proprio compito è quello di verificare l'effettivo perseguimento degli obiettivi fissati dalle fonti sovraordinate e, segnatamente dalla norma di delega e dal piano programmatico di cui il regolamento costituisce attuazione. Anzi, il Consiglio di Stato precisa che quello che più rileva è la conformità dello schema al piano programmatico pacificamente affermando che mentre la legge delega fissa le norme generali regolatrici della materia, è il piano programmatico che indirizza le scelte dell'esecutivo, con ciò accettando, senza nulla opporre, che una riforma della scuola sia fatta con atti dell'esecutivo, ancorché non adottati in forma definitiva.

Conseguentemente, dando per definitivo il piano programmatico, il Consiglio di Stato continua l'esame dello schema di regolamento esaminando gli interventi in esso previsti relativi alla scuola dell'infanzia, scuola primaria e scuola secondaria di I grado, affermando che il piano programmatico sarebbe stato puntualmente seguito in tutti i predetti campi.

Con riferimento ad alcune obiezioni sollevate nell'adunanza del 2 febbraio 2009 e poi chiarite dalla stessa amministrazione a seguito della presentazione di una relazione chiarificatrice, citata nel parere, ma a noi incognita, il Consiglio di Stato, nella seduta del 9 febbraio 2009 esprime un parere sostanzialmente favorevole seppur con qualche richiesta di modifica.

In particolare salvo qualche richiesta di integrazione o di specificazione normativa, che non rileva ai nostri fini, il Consiglio di Stato, con riferimento ai punti più salienti dello schema di regolamento, suggerisce alcune nuove formulazioni:

All'art. 1 comma 1 la seguente nuova formulazione:

"Fermo restando quanto previsto dalla legge 28 marzo 2003, n. 53, dal decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59; dal Capo IV del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, dall'articolo 1, commi 1 e 7 del decreto-legge 7 settembre 2007 n. 147, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 ottobre 2007 n. 176, le scuola dell'infanzia e il primo ciclo di istruzione sono disciplinati dal presente regolamento".

All'articolo 1, comma 4:

"Nel corso del triennio scolastico 2009/2010-2011/2012, l'eventuale revisione delle Indicazioni nazionali, di cui al comma 3, da adottarsi mediante regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è effettuata, sulla base degli esiti di apposito monitoraggio sulle attività poste in essere dalle istituzioni scolastiche, affidato all'Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica (ANSAS) e all'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione (INVALSI)".

Viene specificata, quindi, la natura regolamentare dell'atto da adottare.

All'articolo 2, comma 5:

"L'orario di funzionamento della scuola dell'infanzia è stabilito in 40 ore settimanali, con possibilità di estensione fino a 50 ore. Permane la possibilità, prevista dalle norme vigenti, di chiedere, da parte delle famiglie, un tempo scuola ridotto, limitato alla sola fascia del mattino, per complessive 25 ore settimanali. Tali orari sono comprensivi della quota riservata all'insegnamento della religione cattolica in conformità all'Accordo che apporta modifiche al Concordato lateranense e relativo Protocollo addizionale, reso esecutivo con legge 25 marzo 1985, n. 121, ed alle conseguenti intese. Le istituzioni scolastiche organizzano le attività educative per la scuola dell'infanzia con l'inserimento dei bambini in sezioni distinte a seconda dei modelli orario scelti dalle famiglie".

La nuova formulazione non ha altre finalità se non quella di una maggiore chiarezza e quella di eliminare conferme, definite dallo stesso Consiglio di Stato, quali improprie, della disciplina vigente.

All'art 2, comma 6:

"Le sezioni della scuola dell'infanzia con un numero di iscritti inferiore a quello previsto in via ordinaria, site in comuni montani, in piccole isole e in piccoli comuni, appartenenti a comunità prive di strutture educative per la prima infanzia, possono accogliere piccoli gruppi di bambini di età compresa tra i due e i tre anni, la cui consistenza è determinata nell'annuale decreto interministeriale sulla formazione dell'organico. L'inserimento di tali bambini avviene sulla base di progetti attivati d'intesa e in collaborazione tra istituzioni scolastiche e i comuni interessati e non può dar luogo a sdoppiamenti di sezioni."

L'integrazione elimina la genericità dal mero riferimento ai "piccoli gruppi" di bambini di età compresa fra i due e i tre anni, affidando le opportune specificazioni ad uno strumento definito dal Consiglio di Stato "agile" quale il decreto ministeriale.

All'articolo 4, commi 6 e 7:

"6. La dotazione organica di istituto è determinata sulla base del fabbisogno del personale docente necessario per soddisfare l'orario delle attività didattiche. Relativamente alle classi funzionanti secondo il modello previsto dall'articolo 4 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169, la dotazione è fissata in 27 ore settimanali. La dotazione complessiva comprende, in aggiunta, il fabbisogno di organico per l'integrazione degli alunni disabili e per il funzionamento delle classi a tempo pieno autorizzate."

"7. A livello nazionale rimane confermato, per le classi a tempo pieno, il numero dei posti attivati complessivamente per l'anno scolastico 2008/2009. Le classi a tempo pieno sono attivate, a richiesta delle famiglie, sulla base di specifico progetto formativo integrato e delle disponibilità di organico assegnate all'istituto, nonché in presenza delle necessarie strutture e servizi. Per la determinazione dell'organico di dette classi è confermata l'assegnazione di due docenti per classe, eventualmente coadiuvati da insegnanti di religione cattolica e di inglese in possesso dei relativi titoli o requisiti. Le maggiori disponibilità di orario derivanti dalla presenza di due docenti per classe, rispetto alle 40 ore del modello di tempo pieno, rientrano nell'organico d'istituto. Per il potenziamento quantitativo e qualitativo del servizio del tempo pieno sul territorio sono attivati piani pluriennali sulla base di intese con le rappresentanze dei comuni, precedute da un accordo quadro con le autonomie locali in sede di Conferenza unificata."

La nuova formulazione dei commi, a parere del Consiglio di Stato chiarirebbe meglio sia i criteri di formazione dell'organico nazionale sia il rapporto fra tali criteri e gli organici di istituto; evidenziando 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.

Il Consiglio di Stato, infine, conclude il proprio parere raccomandando una stesura completa di correzioni formali ivi suggerite senza muovere altri tipi di censura ben più fondamentali.

Si deve rilevare in conclusione che il parere del Consiglio di Stato di cui sopra è stato formulato sulla base della Relazione del Ministero dell'Istruzione Università e della Ricerca, senza alcuna possibilità di contraddittorio, considerato, peraltro, che sia la Conferenza Unificata che il Consiglio Nazionale della pubblica Istruzione avevano espresso articolati pareri negativi.

Firenze-Roma, 05 marzo 2009

Avv. Isetta Barsanti Mauceri
Responsabile Ufficio Legale FLC Cgil