

IL PERCORSO NORMATIVO PER ATTUARE LE PROPOSTE PER L'A.S. 2015-2016



Qual è il percorso normativo più efficace per attuare la riforma della scuola in tempo utile per l'inizio dell'anno scolastico 2015/2016?

In considerazione delle risorse necessarie da stanziare per il piano straordinario di assunzioni, e alla luce dei contenuti della riforma "La Buona Scuola", **appare necessario intervenire in (1) Legge di Stabilità, e a seguire con un (2) Decreto-legge.**

Non sembra infatti conveniente il ricorso allo strumento del Disegno di legge delega ai sensi dell'art. 76 della Costituzione in quanto i tempi richiesti per il passaggio parlamentare di approvazione della legge delega e per la successiva acquisizione dei pareri da parte delle competenti Commissioni parlamentari sui conseguenti decreti legislativi attuativi non consentirebbero l'attuazione della riforma in tempo utile per l'avvio dell'anno scolastico 2015/2016.

Il (3) Disegno di legge delega potrebbe invece essere utile per procedere a predisporre un nuovo Testo Unico della Scuola (l'ultimo è di vent'anni fa).

(1) La Legge di stabilità per il 2015

La legge di stabilità è il disegno di legge governativo che viene presentato ogni anno al Parlamento contenente misure di finanza pubblica con impatto sul triennio di riferimento del bilancio pluriennale dello Stato. Di norma, la legge di stabilità definisce anche l'importo destinato alla copertura delle leggi di spesa da approvare nell'anno successivo di riferimento¹.

Per attuare una riforma davvero organica della scuola, sarebbe preferibile prevedere tutto in un atto normativo unitario che contenga sia le misure rivolte al personale della scuola, sia le misure rivolte agli studenti e alle famiglie.

La Legge di stabilità non sarebbe uno strumento organico (e la riforma sarebbe comunque già contenuta in altri e ulteriori atti normativi necessari – decreto-legge e legge delega) e non consentirebbe un pieno dibattito parlamentare nella sede opportuna. Come accennato, infatti, la legge di stabilità è incardinata nelle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, mentre è giusto che della riforma della scuola si discuta nelle competenti Commissioni parlamentari di merito (VII Camera e 7^a Senato).

Tuttavia, è indispensabile che l'ammontare delle risorse per la riforma e le relative coperture finanziarie (non solo per l'anno in corso – 2015 – ma anche a regime) siano contenute nella Legge di stabilità.

Con la Legge di stabilità per il 2015 dovrà quindi essere previsto il finanziamento del piano straordinario di assunzioni a decorrere dall'anno scolastico 2015/2016 di tutti i "precari storici" iscritti nelle Graduatorie ad Esaurimento (con riferimento all'ultimo aggiornamento di luglio 2014) e dei vincitori e idonei dell'ultimo concorso, bandito nel 2012².

¹ 1. Ai sensi della legge n. 196/2009 la legge di stabilità può contenere esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale (2015/2018) e non norme di delega legislativa o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio. Il testo va presentato dal Governo entro il 15 ottobre 2014 e l'iter parlamentare deve concludersi entro il 31 dicembre 2014. La legge di stabilità viene esaminata in sede referente nelle Commissioni bilancio competenti di Camera e Senato.

² 2 Nella Legge di stabilità si può intervenire in due modi:

1. Inserimento della copertura finanziaria direttamente in Tabella A, con la sola indicazione nell'appendice tecnica del titolo giuridico che giustifichi lo stanziamento e lo strumento utilizzato: "decreto-legge per la riforma della scuola";
2. Inserimento di un articolato o comma che però individui subito la misura da attuare che giustifichi l'importo dello stanziamento:
 - "1. Al fine di contribuire alla crescita e allo sviluppo economico del Paese e di garantire un complessivo processo di riforma della scuola e di sviluppo delle competenze degli alunni, attraverso il potenziamento dell'offerta formativa e la continuità didattica, anche mediante una gestione più organica delle supplenze, nell'anno scolastico 2015-2016 si procede ad un piano straordinario di assunzioni per complessivi 148000 docenti.
 2. Agli oneri derivanti dal comma 1, pari a 1 miliardo di euro nel 2015, 3 miliardi di euro nel 2016 [...] e di 5 miliardi a decorrere dall'anno 2022 si procede mediante [...]".

(2) Il Decreto-legge

Il Decreto-legge, che deve essere convertito in legge, a pena di decadenza, entro il termine di 60 giorni dalla pubblicazione (art. 77 della Costituzione), è l'unico strumento normativo che consente di attuare la riforma "La Buona Scuola" in tempo utile per l'avvio dell'anno scolastico 2015/2016, quando dovranno partire – tra gli altri – il sistema di valutazione delle scuole e la nuova progressione di carriera dei docenti non più basata solo sugli scatti di anzianità.

Il Decreto-legge, immediatamente efficace dal giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, non eclissando il ruolo del Parlamento e il dibattito parlamentare (la conversione in legge in sede parlamentare), **può contenere una riforma purché questa abbia le caratteristiche dell'indifferibilità e dell'urgenza.**

Per la riforma della scuola, tali condizioni sono presenti dal momento che:

- ✓ **l'attuale situazione di difficoltà economica impone scelte che valorizzino la cultura e che investano sui saperi e quindi, più in generale, sulla scuola.** Bisogna intervenire subito, in quanto una misura adottata oggi, nella scuola, produrrà i suoi effetti più tangibili solo in un arco temporale più lungo (almeno 3-5 anni, che coincide con un normale ciclo scolastico e didattico);
- ✓ **se la riforma deve partire dall'anno scolastico 2015- 2016, è necessario intervenire con decreto-legge in tempi brevi** (già gennaio 2015 è una data limite), in quanto è necessario adeguare gli ordinamenti didattici per le introdurre le nuove competenze, programmare gli organici e definire gli organici funzionali, provvedere al dimensionamento delle scuole e costruirne le reti su base territoriale, pianificare l'assunzione di quasi 150 mila persone in un solo anno scolastico, indire il nuovo concorso triennale. Si tratta di **operazioni che mediamente richiedono, tutte, un tempo di almeno 6-8 mesi.**

A questo decreto-legge si arriverà in ogni caso dopo due mesi di consultazione pubblica sul Rapporto "La Buona Scuola", e quindi dopo un ampio e approfondito dibattito con tutto il mondo della scuola. Con tutte le forze politiche, sociali, economiche e produttive del Paese. Con tutti i cittadini.

Le misure che vanno inserite nel Decreto-legge e tese essenzialmente alla piena realizzazione dell'autonomia scolastica, alla valorizzazione della funzione docente sulla base del merito, al potenziamento del collegamento tra la scuola e il mondo del lavoro, sono principalmente le seguenti:

- ✓ la definizione di un organico di diritto finalmente più ampio e l'individuazione all'interno dello stesso di un organico in posizione funzionale, organizzato anche per reti di scuole;
- ✓ il superamento del meccanismo delle supplenze brevi e saltuarie;
- ✓ l'ampliamento delle classi di concorso e criteri per la mobilità geografica;
- ✓ l'individuazione di una nuova procedura di abilitazione ai fini del reclutamento del personale docente ed educativo;

- ✓ il ripensamento dello status giuridico del docente con particolare riferimento alla sua progressione di carriera, attraverso il superamento del criterio legato all'anzianità di servizio, e con la definizione di un meccanismo che premi la valutazione e la valorizzazione delle competenze didattiche e professionali dei docenti e che punti sulla formazione degli stessi ("scatti di competenza");
- ✓ la destinazione di una parte delle risorse al MOF (Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa);
- ✓ la maggiore autonomia scolastica mediante il rafforzamento delle funzioni della dirigenza scolastica e il riordino degli organi collegiali della scuola;
- ✓ il rafforzamento delle competenze degli alunni;
- ✓ l'individuazione di nuovi strumenti di finanziamento e di investimento nella scuola;
- ✓ la semplificazione delle procedure di alternanza scuola-lavoro;
- ✓ la revisione delle procedure amministrative e gestionali in uso nelle scuole mediante il potenziamento dell'utilizzazione delle tecnologie informatiche e l'implementazione della digitalizzazione, e l'abrogazione di procedure burocratiche obsolete (c.d. "Sblocca scuola").

(3) Il Disegno di legge delega

E' utile accompagnare la riforma della scuola anche con un intervento che miri alla semplificazione, al coordinamento e all'assetto della normativa in materia scolastica.

L'ultimo Testo Unico organico della scuola risale infatti al 1994. Da quel momento in avanti, tutte le norme sono state inserite in modo discontinuo in leggi finanziarie, che si sono succedute negli anni, in leggi di stabilità, in proroga termini e in altrettanti provvedimenti di carattere finanziario di riduzione e di efficientamento della spesa pubblica. E' evidente che non è questa la sede più opportuna per trattare e andare a ricercare le norme utili agli insegnanti, ai dirigenti e in generale all'intero mondo della scuola. **Per arrivare ad un nuovo Testo Unico è necessario un Disegno di legge delega.**

Il nuovo Testo Unico dovrà prevedere:

- ✓ articolazione e rubricazione delle disposizioni di legge incluse nella codificazione per settori omogenei o materie secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse;
- ✓ riordino, coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni di legge, anche apportando integrazioni e modifiche innovative necessarie per garantire coerenza giuridica, logica e sistematica, nonché per adeguare le stesse all'intervenuta evoluzione del quadro giuridico nazionale ed europeo riferito all'istruzione;
- ✓ adeguamento della normativa inclusa nella codificazione alla giurisprudenza costituzionale, europea e delle giurisdizioni superiori;
- ✓ indicazione esplicita delle disposizioni di legge abrogate e da abrogare.

Le tappe de "La Buona Scuola"

29 agosto 2014 - illustrazione del Rapporto "La Buona Scuola" in Consiglio dei Ministri, a seguire conferenza stampa e pubblicazione del Rapporto sul sito www.labuonascuola.gov.it

15 settembre 2014 - In occasione della riapertura delle scuole, lancio della consultazione pubblica su "La Buona Scuola" e avvio della fase di co-design

15 novembre 2014 - chiusura della consultazione pubblica

(entro il 15 dicembre 2014) - predisposizione bozza Decreto Legge allaluce della consultazione pubblica

(entro il 31 dicembre 2014) - stanziamento in Legge Finanziaria delle risorse per il Piano assunzionale straordinario

2015

inizio gennaio 2015 - Decreto Legge "La Buona Scuola" (conversione entro inizio marzo 2015), e Disegno di legge delega (per il Testo Unico)

fine gennaio 2015 - Avvio dell'attuazione amministrativa della riforma "La Buona Scuola"

fine luglio 2015 - Fine dell'attuazione amministrativa della riforma