

## **La strana vicenda del Piano Programmatico fantasma**

di Osvaldo Roman

Come è noto i due schemi di Regolamento presentati al Consiglio di Stato recano nei rispettivi preamboli due diverse formule di individuazione del Piano programmatico: in quello riguardante il regolamento sul Primo ciclo, ma significativamente non in quello dello schema per la Riorganizzazione della rete scolastica è stato precisato che il piano programmatico é quello del 4 settembre 2008. E' anche noto che quel testo si riferisce allo Schema di Piano inviato, per i rispettivi pareri, alla Conferenza Unificata e alle Camere, dove ha assunto la dizione di Documento n. 36.

In realtà sembra difficile sostenere che il Consiglio dei Ministri abbia redatto i Regolamenti in base allo schema di Piano del 4 settembre. Il Piano presentato come Schema, per i pareri istituzionali, non è mai stato formalizzato e ufficializzato nella sua veste definitiva. Tale veste, qualora esistente, avrebbe quantomeno dovuto assumere una nuova stesura dopo l'approvazione della legge 189 del 4 dicembre 2008 che ha rinviato di un anno gli effetti e le modalità della razionalizzazione della rete scolastica con le relative ricadute nella quantificazione dei tagli nell'organico dei docenti.

In realtà l'idea di inserire il Piano programmatico nella legge di delegificazione (art.64 L./133/08), probabilmente scaturita dall'improvvisazione con cui si è tentato di realizzare l'obbiettivo dei tagli di organico per conseguire nel triennio gli 8 miliardi di euro di riduzione della spesa pubblica, ha prodotto un oggetto giuridico del tutto singolare e di difficile gestione. Infatti, sostenere nell'art. 64 che i Regolamenti avrebbero dovuto fornire una "puntuale attuazione" del Piano programmatico è stato un grave errore perché ha prodotto uno strumento che, a causa della sua scarsa flessibilità, si è dimostrato pressoché inservibile di fronte alle diverse fasi di concertazione e contrattazione dei provvedimenti. Come si è visto sulla sua stesura effettiva avrebbe sicuramente dovuto influire da ultima la legge 189/08.

Che il Piano potesse essere rimasto intatto nella sua stesura iniziale di schema dopo la pronuncia dei previsti pareri istituzionali è cosa possibile, politicamente incredibile, ma proceduralmente possibile. Semmai i problemi di correttezza procedurale si pongono quando il Governo non comunica ai soggetti istituzionali che hanno formulato i Pareri che lo schema di Piano non ha subito variazioni e che i Regolamenti saranno presentati al Consiglio dei Ministri per dare attuazione al Piano nella sua stesura originaria.

Come vedremo in dettaglio il Consiglio di Stato cita nei suoi pareri ripetutamente il Piano programmatico e ripetutamente dichiara i Regolamenti conformi alla sua

stesura e alle sue finalità. Addirittura questi ne fornirebbero, come prevede la legge, una "puntuale attuazione".

La questione riguardante la strana scomparsa del Piano assume quindi una nuova rilevanza dopo i pareri pronunciati sui Regolamenti dalla Sezione Consultiva del Consiglio di Stato. Né la faccenda può essere liquidata come sembrano aver suggerito a qualche organo di stampa non meglio identificati ambienti ministeriali. Tecnica della Scuola ad esempio ha sostenuto che "In realtà è vero che l'articolo 64 parla di adozione del Piano programmatico da parte del Ministero dell'Istruzione, ma siccome non ne indica con precisione lo strumento giuridico (decreto, direttiva, circolare, ecc..) è anche possibile che per tale adempimento possa bastare un atto interno; e che il Consiglio di Stato, su questo punto, non abbia fatto nessuna osservazione potrebbe appunto indicare che gli atti del Ministro (trasmissione del Piano alle Commissioni parlamentari e recepimento dei pareri delle Commissioni stesse) sono stati del tutto sufficienti."

Sorprende l'approssimazione di tale valutazione. Definire un atto "interno" (cosa può mai significare-segreto,riservato-?) dell'amministrazione l'unico atto del percorso di delegificazione su cui si è consentito il pronunciamento delle Camere e un atto a cui i Regolamenti devono dare "puntuale attuazione" sembra davvero un eccesso di zelo ministeriale. E infine non si risponde alla domanda di fondo: quale è la stesura del Piano sottoposta, se mai è stata sottoposta, a chi doveva fornire i pareri sui Regolamenti? Perché non si è pubblicizzato il testo fornito al Consiglio di Stato?

Poiché risulta che, nella fase di pronunciamento dei pareri sugli schemi di Regolamento, il Piano Programmatico non sia stato presentato né alla Conferenza Unificata né al CNPI, sorge il problema di comprendere a quale testo di Piano si riferiscano le valutazioni della Sezione Consultiva del Consiglio di Stato. Ciò anche perché la Sezione Consultiva attribuisce incredibilmente al Piano il potere di individuare le materie e le norme da delegificare. Lo considera quasi un completamento della legge che delega il Governo alla delegificazione. Pretendere che un tale oggetto misterioso e miracoloso possa sparire di scena senza destare il dovuto interesse appare francamente eccessivo.

Ma veniamo al trattamento riservato al Piano dalla Sezione Consultiva sugli Atti Normativi del Consiglio di Stato.

Quest'ultima afferma che ":

a) è stato preventivamente adottato, dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il piano programmatico di cui all'articolo 64, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008;

b) il regolamento costituisce attuazione di un piano programmatico adottato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di

concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario;

c) si realizza, così, una sequenza di fonti (legge - atto politico di indirizzo - regolamento) in cui il potere regolamentare risulta conformato non solo dalle disposizioni di legge, ma anche da un atto intermedio, che vale a fissare le linee guida su cui l'esecutivo deve esprimersi, così riducendone la discrezionalità politica e valorizzandone il ruolo tecnico. Ciò è tanto più da apprezzarsi tenendo conto dell'ampio coinvolgimento degli organi istituzionali realizzato, attesa la **partecipazione** nell'elaborazione del piano programmatico del Ministro dell'economia e delle finanze, della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari competenti, **idonea** ad esprimere un punto di vista unitario, in grado di sintetizzare le posizioni dei diversi livelli di governo della comunità.

d) la stessa predisposizione dello schema di regolamento da parte del Ministero dell'istruzione avviene con l'intervento del Ministro dell'economia e delle finanze e della Conferenza unificata, in simmetria con quanto previsto per l'adozione del piano programmatico.

e) venendo al merito del provvedimento, la verifica demandata al Consiglio di Stato attiene anzitutto all'effettivo perseguimento degli obiettivi fissati dalle fonti sovra ordinate e, segnatamente, dalla norma di delega **e dal piano programmatico** di cui il regolamento costituisce attuazione. Da un punto di vista logico può, anzi, dirsi che la coerenza con il piano programmatico appare uno snodo preliminare, atteso che **la delega fissa solo le norme generali regolatrici della materia, mentre è il piano programmatico ad indirizzare le scelte che l'esecutivo deve sviluppare;**

f) poiché è la stessa norma di delega a stabilire che i regolamenti assicurino comunque *"la puntuale attuazione del piano di cui al comma 3"*, si deve ritenere che il piano assuma il rango di parametro giuridico del potere regolamentare, sì da qualificare la sua inosservanza come vizio di legittimità del regolamento.

g) per quanto attiene il primo Regolamento "si deve constatare che lo schema di regolamento, ha dato puntuale attuazione a tutti i punti in questione del piano programmatico" e che per quanto attiene il secondo Regolamento "sia il vincolo relativo alla "puntuale" attuazione del piano

programmatico sia quello attinente ai criteri generali di esercizio del potere delegato siano stati rispettati"

h) il piano programmatico (*in relazione alla razionalizzazione*) individua un quadro organico di interventi e misure volti a realizzare contestualmente sia il riassetto della spesa pubblica sia l'ammodernamento e lo sviluppo del sistema. Il piano programmatico adottato si fa carico delle criticità dell'organizzazione scolastica la cui soluzione è funzionale al raggiungimento dell'obiettivo, fissato dai primi due commi dell'articolo 64 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, di incrementare, gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente, da realizzare comunque entro l'anno scolastico 2011/2012, per un accostamento di tale rapporto ai relativi standard europei, e di procedere alla revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, in modo da conseguire, nel triennio 2009-2011 una riduzione complessiva del 17 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008, non ignorando come il recupero dell'efficienza vada di pari passo con il miglioramento del servizio istruzione.

Il piano programmatico, dunque, individua un quadro organico di interventi e misure volti a realizzare contestualmente sia il riassetto della spesa pubblica sia l'ammodernamento e lo sviluppo del sistema.

i) Orbene, il piano programmatico adottato si fa carico delle criticità dell'organizzazione scolastica la cui soluzione è funzionale al raggiungimento dell'obiettivo, fissato dai primi due commi dell'articolo 64 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, di incrementare, gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente, da realizzare comunque entro l'anno scolastico 2011/2012, per un accostamento di tale rapporto ai relativi standard europei, e di procedere alla revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, in modo da conseguire, nel triennio 2009-2011 una riduzione complessiva del 17 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008, non ignorando come il recupero dell'efficienza vada di pari passo con il miglioramento del servizio istruzione.

Il piano programmatico, dunque, individua un quadro organico di interventi e misure volti a realizzare contestualmente sia il riassetto della spesa pubblica sia l'ammodernamento e lo sviluppo del sistema.

*l) la materia (della riorganizzazione della rete scolastica) pur non essendo stata stralciata, è stata di fatto rinviata dall'articolo 1, comma 1 del regolamento all'intesa di cui all'articolo 64 comma 4-*quinquies*, dl decreto legge 25 giugno 2008, n. 112. Tale disposizione stabilisce che "Per gli anni scolastici 2010/2011 e 2011/2012, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, promuovono, entro il 15 giugno 2009, la stipula di un'intesa in sede di Conferenza unificata per disciplinare l'attività di dimensionamento della rete scolastica, ai sensi del comma 4, lettera f-ter), con particolare riferimento ai punti di erogazione del servizio scolastico". Detta intesa prevede la definizione dei criteri finalizzati alla riqualificazione del sistema scolastico, al contenimento della spesa pubblica nonché ai tempi e alle modalità di realizzazione, mediante la previsione di appositi protocolli d'intesa tra le regioni e gli uffici scolastici regionali.*

m) La riformulazione del titolo I, con sostanziale rinvio della disciplina alla fonte pattizia, appare una scelta più rispettosa delle autonomie locali, e coerente con le stesse previsioni del piano programmatico che, proprio su questo punto, assicurano uno spazio privilegiato alla collaborazione con i governi decentrati. Si tratta di un'opzione in linea con il nuovo titolo V della Costituzione, che, in attuazione del principio di sussidiarietà (art. 118), attribuisce alle Regioni competenza legislativa concorrente in materia d'istruzione (art. 117).

Inoltre non è in contrasto con la norma di delega, posto che l'art. 64, comma 4 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 alla lettera f-bis) indica come oggetto del regolamento la definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete scolastica. Ciò che è stato fatto con il citato art. 1, il quale individua nell'intesa di cui all'art. 64 comma 4-*quinquies* - che va adottata entro il 15 giugno 2009 - la modalità con cui procedere, fissando però il criterio guida, cioè la riduzione dei punti di erogazione del servizio sottodimensionati, e l'obiettivo finanziario.

**Rispetto al modo con cui i Pareri della Sezione Consultiva hanno trattato la questione del Piano Programmatico si può rilevare quanto segue:**

**Con riferimento ai punti a) e b)** appare molto strano che nonostante la polemica pubblica sulla sparizione del Piano programmatico, sviluppatasi dopo l'espressione dei pareri istituzionali, la Sezione non abbia inteso segnalare a quale testo di Piano facevano riferimento le proprie valutazioni comparative. Se dovesse valere quanto indicato nel preambolo del Regolamento sul Primo ciclo questo testo del Piano sarebbe quello coincidente con lo schema iniziale e rispetto ad esso quasi tutte le valutazioni di conformità dei Regolamenti al piano espresse nei Pareri verrebbero meno come si potrà nel seguito facilmente dimostrare.

Se invece esistesse una successiva stesura del Piano questa, al momento non pubblica, sarebbe stata comunicata solo al Consiglio di Stato e non alla Conferenza Unificata e al CNPI. E' molto singolare che dopo tanto sproloquiare su un Piano che non c'è la Sezione di Controllo in qualche modo si sia cautelata. Così, infatti, si può interpretare la sua richiesta di cancellare i riferimenti al Piano, interni al Regolamento, presenti al comma 1 dell'art. 1 e al comma 5 dell'art. 2. In tal modo l'unico riferimento che ufficializza il Piano in questo Regolamento è quello contenuto nel preambolo che lo riferisce allo schema predisposto il 4 settembre 2008.

**Con riferimento al punto c)** appare incredibile da tutti i punti di vista anche la pretesa che il Piano programmatico possa completare l'individuazione delle materie da delegificare e le relative modalità di attuazione di tali modifiche. Si tratta di una novità assoluta in materia di delegificazione che sicuramente non potrà non essere oggetto di valutazione in sede di Corte Costituzionale. Si configura in tal modo una singolare teoria: il compito che la Costituzione (art. 76) e l'art. 17 della legge 400/98 attribuiscono esclusivamente alla legge e cioè quello di individuare le materie da delegificare e i relativi criteri, viene esteso al Piano programmatico. Se tale teoria avesse un minimo di fondamento la norma legislativa delegificante sarebbe in realtà una norma che potrebbe delegare ad un provvedimento amministrativo, nella totale disponibilità e discrezionalità del Governo, il compito di individuare le materie da delegificare e il modo in cui farlo.

E' singolare anche l'ignoranza da parte del Consiglio del modo con cui il governo ha trattato, almeno sul primo regolamento, i pareri forniti dalle Commissioni parlamentari e dalla Conferenza unificata. Ma tale distrazione è giustificata da parte di un organismo che non si neppure posto il problema dell'esistenza di un il Piano programmatico formalmente adottato.

**La simmetria decantata al punto d)** semplicemente non esiste perché non era previsto nella legge ma non impedito, anche in via informale all'autonoma iniziativa del governo, e pur tuttavia non è avvenuto, di sottoporre gli schemi dei Regolamenti al parere delle Commissioni Parlamentari.

**Con riguardo ai punti e) e f)** si riconferma la singolare teoria che la legge di delega fisserebbe solo le norme generali regolatrici della materia e che il Piano indirizza le scelte che l'esecutivo deve inserire nei Regolamenti e cioè le concrete norme e materie da modificare e da delegificare.

**Nel punto g)** si attesta che il vincolo della puntuale attuazione è stato realizzato.

Si può invece osservare che ciò non accade in molte circostanze. Innanzitutto con la trattazione della scuola dell'infanzia non prevista nell'art. 64 ma citata solo nel Piano. Inoltre con l'anticipo delle iscrizioni, che contrariamente a quanto affermato nel Parere non è previsto nel Piano. Anzi in esso si ravvisa la necessità di uno specifico "atto normativo" che con tutta evidenza non poteva essere il regolamento.

Il Parere giustifica anche l'abolizione totale dell'istituto del TEAM di tre docenti ogni due classi. 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 l'art.64 della legge 133/08, l'art. 4 della legge 169/08 e lo stesso Piano.

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 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.

Anche l'abolizione delle compresenze e la conseguente riduzione dell'organico dei docenti della scuola primaria non erano previste dall'art 4 della legge 169 e dallo stesso Piano.

Così neppure il Piano prevede 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, e che non è più quello di 29 ore settimanali a partire dal quale la relazione tecnica del Piano quantificava i 13.300 posti da tagliare. Non si prevede più, per l'istituzione del tempo prolungato, l'obbligo di almeno 3 giornate settimanali di funzionamento pomeridiano e che per tale istituto si passi da 36 ore a 40 settimanali di funzionamento con le relative modifiche ai tagli di organico previsti dal Piano medesimo;

Ma la questione di gran lunga più rilevante fra quelle realizzate nei Regolamenti e non previste dal Piano è la riduzione dell'organico docente nella scuola primaria, che secondo il Piano avrebbe dovuto riguardare nel triennio 30.067 posti, e che è invece divenuta nella relazione tecnica al Regolamento un taglio di 38.912 posti.

Anche la riduzione di 29.740 posti che il Piano programmatico prevedeva per il triennio nella scuola secondaria di primo grado subisce nel Regolamento una variazione positiva in diminuzione ma comunque in difformità al Piano.

Anche i tagli per la scuola secondaria superiore che iniziavano con il Piano nel 2009-10 iniziano con il Regolamento nel 2010-11 e il totale dei medesimi passa dalle 27.593 del Piano alle 31.386 unità del Regolamento.

**Con riferimento alla lettera h)** il Parere non rileva difformità di sorta tra le previsioni qualitative, quantitative e temporali degli interventi di revisione e di razionalizzazione proposti nei Regolamenti e quelle concretamente realizzate nel Piano. Per quanto riguarda il primo Regolamento tali sostanziali difformità sono state indicate nel commento alla lettera g). Quelle relative al secondo Regolamento lo saranno come di seguito riportato.

**Con riferimento al punto i)** il Parere omette, di riferire che nella finalità espressa nell'articolo 64 della legge 133/2008, così come chiaramente riportata nella relazione tecnica di accompagnamento al D.d.L. di conversione del Decreto 112, non figura l'obiettivo di ottenere al 2013-2014 la riduzione di 50.000 posti di docente di scuola primaria così come invece si evince dal testo dell'articolo 4 del Regolamento e dalla Relazione tecnico-finanziaria che lo accompagna. Infatti, la relazione tecnica che descrive gli effetti dell'art. 64 e lo stesso Schema di Piano programmatico indicano l'obiettivo complessivo di riduzione dell'organico docente a 87.341 posti limitando gli effetti a regime di tale operazione all'anno scolastico 2011-2012. Questa previsione conferma direttamente che il maestro unico generalizzato non era nelle previsioni del Piano e dell'art. 64 che, l'art. 4 della legge 169/08, ignorato nel Parere del Consiglio di Stato, non ha modificato.

**Con riferimento alle lettere l) e m)** il Parere ignora le due fasi successive alla formulazione dei pareri, da parte della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari, in cui lo schema di Regolamento sulla razionalizzazione della rete scolastica ha recepito sostanziali modificazioni rispetto alle previsioni e alle scelte formulate nel Piano programmatico del 4 settembre 2008.

Si tratta innanzitutto della fase culminata con l'incontro con le forze sociali di Palazzo Chigi dell'11 dicembre 2008 nel corso della quale sono state ufficialmente accolte in uno specifico Verbale, punti h) e i) le richieste di posticipare all'anno scolastico 2010-2011 l'inizio della riforma della scuola secondaria superiore e i relativi tagli all'organico dei docenti.

Lo schema di regolamento approvato il 18 dicembre dal Consiglio dei Ministri e inviato al Consiglio di Stato conteneva anche, al comma 1 dell'art. 3, la modifica dei tempi di realizzazione del processo di razionalizzazione. Si deve segnalare che la formulazione di seguito riportata è stata significativamente modificata dal Parere in maniera tale da non far risultare l'effetto del rinvio di un anno di tale processo dovuto alla legge n° 189 del 4 dicembre 2008. Sarebbe stata troppo palese l'avvenuta modifica delle previsioni contenute nel Piano programmatico: "Ai fini del dimensionamento della rete scolastica si applicano i criteri definiti in sede di Conferenza unificata, con le modalità e nei termini di cui all'articolo 3 del decreto-

legge 7 ottobre 2008 convertito con modificazioni nella legge n. 189 del 4 dicembre 2008”.

Ma non basta! La solerte opera di sbianchettatura della Sezione di Controllo è arrivata anche ad occultare l'origine del comma 4-quinquies che seppure collocato nell'articolo 64 della legge 133/08 tuttavia “nasce il 4 dicembre” con l'articolo 3 sopra citato e mai menzionato in tutto il complesso Parere.

La seconda fase di modifiche del Regolamento in questione è quella che lo ha modificato, dopo la seduta della Conferenza unificata del 28 gennaio 2008, quando il Consiglio di Stato già aveva esaminato il precedente testo inviatogli dal Governo. E in questa fase che si rivede il Titolo I fra l'altro accorpendo i primi tre articoli e riconoscendo prerogative legislative e amministrative regionali sicuramente non presenti nel Piano programmatico.

**Conclusivamente mi pare che sia più che dimostrata l'impossibilità che i Regolamenti abbiano fornito una puntuale attuazione del Piano programmatico adottato il 4 di settembre.**

Di ipotizzabile in materia mi sembrano solo le cause che hanno determinato un così grave e compromettente pasticcio. Probabilmente il governo ha commesso l'errore iniziale di ingessare, con la previsione di un siffatto Piano programmatico, tutta la fase di contrattazione sui contenuti dei regolamenti che si è sviluppata dentro e oltre le previste procedure di consultazione. Quando ci si è accorti che la contrattazione con le parti sociali e le stesse richieste delle Regioni e degli enti locali non potevano essere totalmente ignorate, anche per i rischi derivanti dalle impugnative costituzionali minacciate e in parte avviate, si è deciso di “sotterrare” il Piano Programmatico che non consentiva agilità di manovra. In realtà sarebbe bastato non avere la superbia di un Tremonti fra i piedi e correggere via via le indicazioni del Piano in relazione all'evolversi delle concertazioni sulle modifiche.

Si è preferito scegliere una via diversa: quella dell'arroganza e della mistificazione. Si sono sacrificati così pezzi della magistratura amministrativa nel grottesco tentativo di coprire quello che non si poteva giustificare. Così, dal momento che erano stati chiamati in ballo, quei giudici si sono anche dovuti inventare che spettava al Piano programmatico il compito di indicare le materie e le norme da delegificare.