

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore: MARTINI)

Roma, 3 giugno 2015

Sul disegno di legge:

(1934) Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti, approvato dalla Camera dei deputati.

La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo,

considerato che esso si compone di 8 Capi, per complessivi 26 articoli, e che, in base all'articolo 1, si prevede che esso dia piena attuazione all'autonomia delle istituzioni scolastiche (di cui all'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59), al fine di realizzare alcuni obiettivi specifici, fra i quali l'innalzamento delle competenze degli studenti, la prevenzione e il recupero dell'abbandono e della dispersione scolastica, nonché la garanzia del diritto allo studio per tutti gli studenti e dell'educazione permanente per tutti i cittadini. In tale contesto, si prevede la programmazione triennale dell'offerta formativa e si richiamano le forme di flessibilità dell'autonomia didattica e organizzativa consentite alle scuole in base al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, riferendosi, in particolare, fra l'altro, all'articolazione modulare del monte ore annuale di ogni disciplina e al potenziamento del tempo scuola. Con il provvedimento in esame si conferiscono altresì deleghe al Governo finalizzate sia alla codificazione che all'innovazione della materia;

rilevato che la materia oggetto del disegno di legge ricade nelle materie di cui all'articolo 6 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in cui quindi l'Unione ha competenza per svolgere azioni solo intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza disporre di competenze esclusive o di competenze di armonizzazione. A tale riguardo, la Corte costituzionale tedesca, nella sua decisione sul Trattato di Lisbona del 30 giugno 2009, ha affermato che *"la scelta della forma di scuola e di istruzione ... tocca in misura particolare convinzioni e idee di valori maturate e radicate in tradizioni ed esperienze storiche specifiche. L'autodeterminazione democratica esige a questo riguardo che la comunità politica, collegata da simili tradizioni e convinzioni, resti il soggetto della legittimazione democratica"*, e cioè il Parlamento nazionale;

considerate le disposizioni che ineriscono direttamente le competenze di questa Commissione e tra esse quella dell'articolo 14, comma 1, in base al quale i contratti a tempo determinato del personale della scuola (docenti, personale tecnico, amministrativo e ausiliario) per la copertura di posti vacanti e disponibili stipulati dopo la data di entrata in

Al Presidente
della 7^a Commissione permanente
S E D E

vigore del disegno di legge in titolo sulla riforma del sistema di istruzione, non possano superare la durata complessiva di 36 mesi, anche non continuativi.

La disposizione intende adeguare la normativa nazionale a quella europea, al fine di evitare l'abuso nella successione dei contratti di lavoro a tempo determinato per il personale docente e non docente della scuola pubblica, a seguito della pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 novembre 2014 sui rinvii pregiudiziali relativi alla non corretta applicazione da parte dell'Italia della direttiva 1999/70/CE concernente l'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, per quanto riguarda il personale impiegato nella scuola.

Nella citata sentenza, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha concluso che l'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti, nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo.

In base alle indicazioni della stessa Corte di giustizia, il comma 2 dell'articolo 14 istituisce un Fondo per i pagamenti in esecuzione di provvedimenti giurisdizionali aventi ad oggetto il risarcimento dei danni conseguenti alla reiterazione di contratti a termine per una durata complessiva superiore a trentasei mesi, anche non continuativi, su posti vacanti e disponibili, con la dotazione di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016;

ricordato che uno degli obiettivi della Strategia Europa 2020 è quello di ridurre il tasso di abbandono scolastico a un valore inferiore al 10 per cento e che, a fronte del *target* stabilito per l'intera Unione europea, l'obiettivo nazionale prevede di portare il tasso di abbandono scolastico al di sotto del 16 per cento;

richiamata la Relazione per Paese relativa all'Italia 2015, comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (documento della Commissione europea SWD(2015) 31, del 18 marzo 2015), in cui si afferma che:

- i risultati scolastici e le competenze degli adulti sono inferiori alla media dell'UE e l'entrata nel mercato del lavoro è difficile per i lavoratori altamente qualificati. In particolare, il tasso di abbandono scolastico rimane nettamente al di sopra della media UE (17% rispetto al 12% nel 2013), anche se si sta avvicinando all'obiettivo nazionale previsto dalla Strategia Europa 2020 del 16%. In Italia, inoltre, l'istruzione scolastica produce risultati alquanto eterogenei in termini di conseguimento delle competenze di base, con considerevoli differenze regionali tra il Centro-Nord e il Sud;

- l'Italia non dispone ancora di un sistema globale di orientamento formativo a tutti i livelli di istruzione. Studi recenti dimostrano che molti studenti non hanno scelto un percorso formativo adeguato;

- la popolazione adulta italiana ha il più basso livello di capacità di scrittura, lettura e calcolo dei paesi dell'UE e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita non è sufficientemente diffuso;

- il Governo dà la priorità alla spesa per l'istruzione, dopo diversi anni di tagli, e che le misure per migliorare i risultati scolastici sono promettenti;

- la pertinenza dell'istruzione per il mercato del lavoro è tuttora limitata;

richiamata altresì la raccomandazione specifica per l'Italia per il 2015 (COM(2015) 262), in cui - in attesa dell'adozione definitiva da parte del Consiglio ECOFIN - si "raccomanda" all'Italia *"nell'ambito degli sforzi per ovviare alla disoccupazione giovanile, [di] adottare e attuare la prevista riforma della scuola e ampliare l'istruzione terziaria professionalizzante"*;

formula, per quanto di competenza, parere non ostativo, osservando come appaia congrua, rispetto alla decisione della Corte di giustizia, la scelta di limitare l'ambito di rinnovabilità dei contratti a tempo determinato stipulati successivamente all'entrata in vigore della legge a soli 36 mesi, prevedendo nel contempo, per i casi pregressi, la risarcibilità del danno per il periodo eccedente tale limite temporale, e l'obbligo per il Ministero dell'istruzione di procedere a un piano straordinario di assunzioni, ai sensi dell'articolo 10 del disegno di legge.

Pertanto, in considerazione del fatto che uno dei giudici di rinvio che ha richiesto l'intervento in via pregiudiziale della Corte di giustizia è la stessa Corte costituzionale italiana (primo caso in assoluto nel dialogo tra le due Corti) e che la stessa Corte costituzionale è chiamata a pronunciarsi, valuti la Commissione di merito la soluzione più congrua al riguardo.

Claudio Martini