

Documentazione per l'attività consultiva della I Commissione



Ulteriori disposizioni urgenti in materia di attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per l'avvio dell'anno scolastico 2025/2026

A.C. 2420

Dossier n° 207 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale 27 maggio 2025

Informazioni sugli atti di riferimento			
A.C.	2420		
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 aprile 2025, n. 45, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per l'avvio dell'anno scolastico 2025/2026		
Iniziativa:	Governativa		
Iter al Senato:	Sì		
Commissione competente :	VII Cultura		
Sede:	referente		
Stato dell'iter:	in corso di esame in commissione		

Premessa

L'<u>AC 2420</u> reca il disegno legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 aprile 2025, n. 45, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per l'avvio dell'anno scolastico 2025/2026.

Il citato decreto-legge, approvato dal Consiglio dei ministri il 28 marzo 2025, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 7 aprile 2025, ed il relativo disegno di legge di conversione è stato trasmesso al Senato per l'avvio dell'esame parlamentare (AS 1445). Il **Senato** lo ha approvato nella seduta di **mercoledì 21 maggio 2025**.

Contenuto

Durante l'esame presso l'altro ramo del Parlamento, il provvedimento è stato **significativamente modificato**, passando dagli 11 articoli del testo iniziale ai 27 attuali.

L'articolo 1 reca misure relative all'attuazione della riforma 1.1 della Missione 4, Componente 1, del PNRR, in materia di **istituti tecnici**. In particolare, si prevede che alla definizione degli indirizzi, delle articolazioni e dei corrispondenti quadri orari e dei risultati di apprendimento dei nuovi percorsi di istruzione tecnica si provveda non più tramite l'adozione di un decreto ministeriale, ma sulla base del profilo educativo culturale e professionale dello studente, del curricolo e nei limiti del monte orario di cui agli Allegati al decreto-legge in esame. Parimenti, si dispone che la disciplina del rilascio da parte degli istituti tecnici, a domanda dell'interessato, della certificazione delle competenze acquisite non sia più definita tramite decreto ministeriale ma sulla base del modello di "certificato di competenze" di cui ad uno specifico Allegato del medesimo decreto-legge. Il riordino complessivo e definitivo della materia è quindi rinviato ad un successivo regolamento di delegificazione.

L'articolo 1-bis, introdotto al Senato e composto da quattro commi, introduce due nuovi istituti contrattuali relativi alla fase pre-ruolo della carriera accademica, inserendo gli articoli 22-bis e 22-ter nella legge n. 240 del 2010, volti rispettivamente a disciplinare gli incarichi post-doc e gli incarichi di ricerca. Gli incarichi post-doc sono attivati da università ed enti pubblici di ricerca ai fini dello svolgimento di attività di ricerca, nonché di collaborazione alle attività didattiche e di terza missione. Tali contratti hanno durata almeno annuale e possono essere prorogati, anche se stipulati dal medesimo soggetto con istituzioni diverse, fino a una durata complessiva di tre anni. Essi sono riservati a coloro che sono in possesso del titolo di dottore di ricerca o di titolo equivalente conseguito all'estero, ovvero, per i settori interessati, del titolo di specializzazione di area medica. L'importo del trattamento economico relativo all'incarico post-doc è stabilito con decreto del Ministro, in misura non inferiore al trattamento iniziale spettante al ricercatore confermato a tempo definito. Gli incarichi di ricerca, attivabili dalle stesse sopracitate istituzioni, sono invece finalizzati all'introduzione alla ricerca e all'innovazione sotto la supervisione di un tutor, e sono

riservati ai giovani studiosi che sono in possesso di titolo di laurea magistrale o a ciclo unico da non più di sei anni e di un curriculum idoneo all'assistenza allo svolgimento di attività di ricerca. Gli incarichi di ricerca conferiti al medesimo soggetto, anche da istituzioni diverse, hanno una durata minima di un anno e massima, compresi eventuali rinnovi o proroghe, di tre anni, anche non continuativi. Quanto al trattamento economico, esso è determinato dal soggetto che intende conferirle, sulla base di un importo minimo, stabilito con decreto ministeriale.

L'articolo 2 prevede cinque novelle alla disciplina vigente in materia di reclutamento e assunzione in servizio del personale docente. In particolare, al comma 1, si consente l'integrazione della graduatoria di merito dei concorsi PNRR con i candidati idonei, fino a coprire il 30% dei posti banditi. Le graduatorie in questione sono utilizzate secondo un ordine di priorità temporale ed in via prioritaria rispetto a quelle dei concorsi precedenti al PNRR. Al comma 2, si prevede la costituzione di un elenco regionale, a partire dall'anno scolastico 2026/27 e con aggiornamento annuale, in cui potranno inserirsi, per la futura assunzione in ordine di concorso, tutti coloro che hanno superato la prova orale di un concorso bandito a decorrere dal 2020, e si dispone che i docenti della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria accettano ovvero rifiutano la sede scolastica loro assegnata entro cinque giorni dalla data di assegnazione, e in caso di assegnazione a decorrere dal 28 agosto comunque entro il 1° settembre dell'anno scolastico di riferimento. Il comma 3 dispone che, per identificare le graduatorie di concorso da cui attingere nell'ambito della quota di posti da assegnare per scorrimento delle graduatorie pregresse, le frazioni di posto sono arrotondate, non più per difetto, bensì per eccesso se maggiori o uguali a 0,5. Il comma 4 statuisce che le procedure assunzionali del personale docente sono completate entro il 31 dicembre 2025 attingendo anche alle graduatorie pubblicate dopo il 31 agosto 2025, comunque non oltre il 10 dicembre 2025. Il comma 4bis, introdotto al Senato, chiarisce che le graduatorie dei concorsi PNRR integrate ai sensi del comma 1 sono utilizzate in via prioritaria anche rispetto a quelle del concorso bandito per l'accesso ai ruoli del personale docente relativi all'insegnamento dell'educazione motoria nella scuola primaria bandito nel 2023. Il medesimo comma, inoltre, proroga sino al suo esaurimento la graduatoria relativa alla procedura straordinaria indetta con il decreto dipartimentale n. 510 del 23 aprile 2020 e ne prevede l'utilizzo a decorrere dall'anno scolastico 2025/2026.

L'articolo 2-bis, introdotto al Senato, dispone, per ciascuno degli anni 2025-2026, l'incremento di 6 milioni di euro del Fondo unico nazionale per la retribuzione di posizione e risultato relativo al personale dell'Area V della dirigenza.

L'articolo 3, ai commi 1 e 2, prevede che il Ministero dell'istruzione e del merito provveda all'emanazione di un nuovo bando, e allo scorrimento delle graduatorie scaturite dei bandi già indetti, per il conseguimento degli obiettivi previsti dall'investimento 1.1 della M4C1 del PNRR in materia di asili nido e di scuole dell'infanzia, dedicando a tal fine una somma complessiva di 819.699.113,93 euro, precedentemente allocata in favore di altre misure PNRR di competenza del medesimo Ministero. Con una modifica introdotta al Senato si è consentito che le risorse che risultino non impiegate per le finalità sopra citate possono essere utilizzate a favore di altre misure del PNRR ai fini del conseguimento dei relativi obiettivi.

Il comma 2-bis del medesimo articolo 3, introdotto al Senato, differisce al 31 luglio 2025 il termine entro il quale i comuni beneficiari dei contributi previsti per le cosiddette piccole opere devono provvedere all'inserimento, all'interno del sistema di monitoraggio e rendicontazione, degli identificativi di progetto (CUP) per ciascuna annualità riferita al periodo 2020-2024. Si differisce inoltre al 31 ottobre 2025, il termine per l'emanazione del decreto ministeriale di revoca delle risorse medesime, previsto in caso di inadempienza da parte dei comuni beneficiari.

I commi 2-ter e 2-quater del medesimo articolo 3, introdotti al Senato, incrementano la dotazione del Fondo unico per l'edilizia scolastica di 10.000.000 di euro per ciascuno degli anni 2025 e 2026 al fine di consentire la realizzazione di interventi indifferibili e urgenti di messa in sicurezza degli edifici scolastici pubblici.

Ai sensi del comma 3, dall'applicazione dei commi 1, 2 e 2-bis dell'articolo 3 sopra descritti non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 3-bis, introdotto al Senato, interviene sulla normativa che regola la corresponsione da parte dello Stato dei canoni di locazione all'INAIL per gli interventi da quest'ultimo ente realizzati nell'ambito del programma di iniziative di elevata utilità sociale di cui alla legge di bilancio 2018. In particolare, si circoscrive l'ambito materiale della norma ai soli interventi di edilizia scolastica realizzati direttamente da tale istituto.

L'articolo 3-ter, introdotto al Senato, interviene sulla normativa di attuazione dell'intervento 3.1 della M4C1 del PNRR in materia di sviluppo delle competenze digitali nelle scuole di ogni ordine e grado, in particolare sostituendo, sia in relazione alle attività formative in favore dei docenti che in relazione agli insegnamenti impartiti nelle scuole, il riferimento alla necessità di apprendere e di utilizzare la

programmazione informatica (coding) con un più generico riferimento allo **sviluppo di competenze informatiche**. È inoltre soppressa la norma che impone al Ministro dell'istruzione e del merito di integrare di conseguenza, con proprio decreto ed entro la fine dell'anno scolastico 2024/2025, gli obiettivi specifici di apprendimento e i traguardi di competenza dei vari cicli di istruzione.

L'articolo 3-quater, introdotto al Senato, modifica la disciplina in materia di semplificazione degli interventi di edilizia scolastica a sostegno degli enti locali, in attuazione del PNRR. In particolare, le modifiche previste estendono l'utilizzo dei ribassi d'asta, laddove disponibili, agli appalti di lavori già aggiudicati, anche tramite accordi quadro, in seguito a modifiche resesi necessarie in fase di sviluppo progettuale. Si introducono inoltre disposizioni volte a chiarire a quali condizioni è possibile effettuare, con contestuale comunicazione, le varianti in corso d'opera, e a prevedere la possibilità di utilizzare i ribassi d'asta per i progetti di competenza del Ministero dell'istruzione e del merito che siano confluiti successivamente nel PNRR, per adeguare i progetti al principio del *Do no significant harm* (DNSH).

L'articolo 3-quinquies, introdotto al Senato, modifica il comma 2 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2024 per quanto concerne la flessibilità riconosciuta ai soggetti attuatori e alle amministrazioni titolari in presenza di disallineamenti o incoerenze rispetto al cronoprogramma procedurale e finanziario stabilito. Con la modifica in esame si specifica che non si applicano le misure sanzionatorie previste in caso di superamento dei termini intermedi fissati nei bandi, negli avvisi e negli altri strumenti non espressamente stabiliti da traguardi e obiettivi del PNRR, qualora il soggetto attuatore e l'Amministrazione titolare della misura attestino la possibilità di completare l'intervento o il programma ad esso assegnato entro i termini espressamente stabiliti dal PNRR.

L'articolo 3-sexies, introdotto al Senato, dispone l'adozione di un decreto ministeriale, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, con il quale individuare le attività finanziate dal Ministero dell'istruzione e del merito, in materia di edilizia scolastica, oggetto di controlli a campione.

L'articolo 3-septies, introdotto al Senato, interviene in materia di attuazione dell'investimento 3.3 della Missione 4, Componente 2, del PNRR, sostituendo la normativa attuativa di tale investimento in particolare in materia di incentivi all'assunzione di giovani ricercatori da parte delle imprese. Nello specifico, a parità di risorse complessive stanziate, l'esonero contributivo previsto fino ad oggi è sostituito da un contributo pari a 10.000 euro per ciascuna unità di personale assunta, di cui l'impresa potrà fruire sotto forma di credito di imposta, per il periodo compreso tra il 1° luglio 2025 e il 31 dicembre 2026.

L'articolo 3-octies, inserito nel corso dell'esame al Senato, dispone che le anticipazioni di cassa in favore dei soggetti attuatori di progetti di PNRR possono essere autorizzate, compatibilmente con le disponibilità annuali di cassa destinate al finanziamento di ciascun intervento, a condizione che il soggetto attuatore attesti un ammontare delle spese risultanti dagli stati di avanzamento pari ad almeno il 50 per cento del costo dell'intervento.

L'articolo 3-novies, introdotto al Senato, istituisce il sesto quadrimestre nell'ambito della tornata dell'abilitazione scientifica nazionale 2023-2025, disponendo al contempo che le domande debbano essere presentate tra il 4 luglio 2025 e il 10 novembre 2025, che i lavori si concludano entro il 10 marzo 2026 e che le commissioni nazionali di valutazione siano prorogate fino al 17 agosto 2026.

L'articolo 4 detta disposizioni urgenti per l'attuazione della riforma delle guide turistiche. Al comma 1 viene autorizzata, al fine di far fronte alle spese relative all'esame di abilitazione dell'esercizio di guida turistica, una spesa di 1.431.000 euro per l'anno 2025, di 862.720 euro per l'anno 2026, e di 1.005.000 euro annui a decorrere dall'anno 2027. Il comma 2 definisce gli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo, e reca la relativa copertura finanziaria.

L'articolo 4-bis, inserito al Senato, differisce ulteriormente, dal 1° luglio 2025 al 1° gennaio 2026, il termine di decorrenza di alcuni divieti e condizioni in materia di procedure sugli animali a fini scientifici o educativi. In particolare, il differimento concerne: la decorrenza del divieto di svolgimento di procedure sugli animali per le ricerche sugli xenotrapianti (costituiti dai trapianti di uno o più organi effettuati tra animali di specie diverse) nonché per le ricerche sulle sostanze d'abuso; la decorrenza della condizione secondo la quale un animale già usato in una o più procedure può essere impiegato in altre procedure solo qualora queste ultime siano classificate come "lievi" o "non risveglio". Nella fase transitoria, resta, dunque, ferma la condizione – meno restrittiva – che la procedura successiva sia classificata come "moderata" ovvero come "lieve" o come "non risveglio"

L'articolo 5, comma 1, stabilisce che non può essere autorizzata l'attivazione di più di una classe terminale collaterale per ciascun indirizzo di studi già funzionante in una scuola paritaria. L'attivazione della classe collaterale di cui al primo periodo è subordinata alla notifica del provvedimento di autorizzazione dell'ufficio scolastico regionale, previa motivata richiesta del soggetto gestore, da presentarsi entro il 31 luglio precedente all'anno scolastico di riferimento. Il comma 2 abroga una previsione che aveva fatto salve le disposizioni del testo unico in materia di istruzione facenti riferimento agli istituti tecnici e professionali, escludendole da un'abrogazione disposta in precedenza. Per effetto di tale previsione, si determina ora l'abrogazione totale anche di tali disposizioni. Il comma 3 introduce una specifica disciplina per lo svolgimento degli esami di idoneità che possono essere sostenuti dall'alunno o dallo studente nello stesso anno scolastico, presso una scuola del sistema nazionale di istruzione, per non più di due anni di corso successivi a quello per il quale ha conseguito l'ammissione per effetto di scrutinio finale. Il comma 4, lettera a), abroga la disposizione che aveva chiamato l'allora Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca a predisporre un Piano per la dematerializzazione delle procedure amministrative in materia di istruzione, università e ricerca e dei rapporti con le comunità dei docenti, del personale, studenti e famiglie. La lettera b) rinvia a decorrere dall'anno scolastico 2025/2026, l'applicazione, alle scuole paritarie, delle disposizioni sulla redazione della pagella elettronica degli alunni, sulla messa a disposizione della stessa alle famiglie sul web o tramite posta elettronica o altra modalità digitale nonché sull'adozione dei registri online e l'invio delle comunicazioni agli alunni e alle famiglie in formato elettronico. Tale lettera prevede altresì che le scuole paritarie del primo e del secondo ciclo di istruzione adottano il protocollo **informatico** a decorrere dall'anno scolastico 2025/2026.

L'articolo 6, comma 1, incrementa di 1 milione di euro, per l'anno 2025, e di 3 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2026 e 2027, la dotazione dello stanziamento per la fornitura, gratuita o semigratuita, dei libri di testo a favore degli alunni che adempiono l'obbligo scolastico in possesso dei requisiti richiesti.

Il comma 1-bis, inserito dal Senato, modifica i requisiti per l'erogazione del contributo per le spese di locazione abitativa sostenute dagli studenti universitari fuori sede residenti in luogo diverso rispetto a quello dove è ubicato l'immobile locato. In particolare, la lettera a), n. 1), specifica che, gli studenti fuori sede devono essere iscritti alle università statali "non aventi carattere residenziale", non devono essere iscritti all'università di appartenenza da un numero di anni accademici inferiore o uguale alla durata normale del corso di studio, aumentata di uno e, nel caso di iscrizione al secondo anno accademico, devono aver conseguito, entro la data del 10 agosto del primo anno, almeno 10 crediti formativi universitari; nel caso di iscrizione ad anni accademici successivi al secondo devono aver conseguito, nei dodici mesi antecedenti la data del 10 agosto precedente la relativa iscrizione, almeno 25 crediti formativi. In base alla lettera a), n. 2) gli ultimi due requisiti non sono richiesti per gli studenti con disabilità. Inoltre, non accedono al fondo per il sostegno agli studenti fuori sede gli studenti iscritti, per più di una volta, al primo anno di corso universitario. La lettera b) modifica la procedura di adozione del decreto ministeriale cui è demandata la disciplina delle modalità e dei criteri di erogazione delle risorse del fondo finalizzato a corrispondere il predetto contributo, espungendo la previsione relativa all'acquisizione del concerto del Ministro dell'economia e delle finanze e prevedendo invece che esso sia ora solo "sentito". Il comma 1-ter, inserito dal Senato, incrementa di 9,5 milioni di euro per il 2025 il fondo predetto, recando la clausola di copertura dei relativi oneri.

L'articolo 6-bis, introdotto nel corso dell'esame al Senato, introduce misure in materia di Carta del docente. In particolare, al comma 1, introduce un'ulteriore possibilità di utilizzo della Carta, stabilendo che essa possa essere impiegata anche per la fruizione di prodotti dell'editoria audiovisiva. Il medesimo comma prevede, inoltre, che i criteri e le modalità di assegnazione della Carta nonché l'importo nominale della stessa siano stabiliti con decreto a decorrere dall'anno scolastico 2025/2026, mentre per quanto riguarda l'anno scolastico 2024/2025 continuano ad applicarsi le modalità e i criteri già definiti. Dispone, inoltre, che i soggetti presso i quali è utilizzata la Carta del docente, ai fini del pagamento del credito maturato, trasmettono la fattura, a pena di decadenza dal diritto al rimborso, entro 90 giorni dalla data di validazione dei relativi buoni, mentre ai fini del pagamento dei crediti maturati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in commento, a mente del comma 2, gli stessi soggetti trasmettono la fattura relativa ai buoni validati entro tale data, a pena di decadenza dal diritto al rimborso, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione in commento.

L'articolo 7, costituito da un unico comma, estende fino agli anni scolastici 2025/2026 e 2026/2027 la possibilità (in precedenza prevista fino all'anno scolastico 2024/2025) di conferire in via straordinaria incarichi temporanei per l'erogazione del servizio educativo nelle scuole dell'infanzia paritarie attingendo anche alle graduatorie degli educatori dei servizi educativi per l'infanzia.

L'articolo 8 prevede che risorse pari a 1 milione di euro, per l'esercizio finanziario 2025, iscritte sul Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga, siano utilizzate per la definizione di percorsi di

formazione e informazione destinati ai docenti per la prevenzione dell'uso di sostanze stupefacenti, delle dipendenze comportamentali e del disagio giovanile.

L'articolo 9, al comma 1, modifica la disciplina del concorso pubblico per i funzionari da destinare agli uffici scolastici regionali autorizzato in favore del Ministero dell'istruzione e del merito dall'articolo 1, comma 568, dell'ultima legge di bilancio. Le modifiche introdotte prevedono lo svolgimento del concorso su base territoriale e il supporto della commissione per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (RIPAM) per l'espletamento della procedura. Al comma 2, si provvede alla copertura finanziaria dei maggiori oneri conseguenti alla regionalizzazione della procedura concorsuale.

L'articolo 9-bis, introdotto al Senato, modifica la disciplina che riguarda la nomina del direttore generale dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (INVALSI), al fine di adeguare l'organizzazione del predetto istituto alle maggiori responsabilità derivanti dall'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

L'articolo 9-ter, introdotto al Senato, modifica la disciplina in materia di compensi da corrispondere al personale impegnato nell'espletamento delle procedure concorsuali. In particolare, vengono inclusi tra i soggetti ai quali spetta un compenso, i componenti del comitato tecnico scientifico e della Commissione nazionale.

L'articolo 9-quater, introdotto nel corso dell'esame al Senato, assegna alla Struttura tecnica per la promozione della filiera formativa tecnologico-professionale una posizione dirigenziale di livello non generale e ricomprende nell'ambito del personale assegnabile alla Struttura anche il personale scolastico. La disposizione prevede, inoltre, che la Struttura opera in raccordo con il competente Dipartimento del Ministero dell'istruzione e del merito (ossia il Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione) e che l'organizzazione e il funzionamento della stessa siano definiti con decreto ministeriale.

L'articolo 10, al comma 1, rinnova, anche per l'anno 2025, l'autorizzazione di spesa, già prevista per il 2024 e pari ad 1 milione di euro annui, per l'ampliamento dell'offerta formativa connessa ai processi di internazionalizzazione degli istituti tecnologici superiori (ITS Academy), disposta nell'ambito del Piano Mattei.

Il **comma 1-***bis*, introdotto nel corso dell'esame al Senato, prevede una **esenzione dall'IRPEF** per le somme corrisposte a titolo di **borse di studio erogate** dallo Stato, dalle regioni, dalle Fondazioni ITS Academy e da altri soggetti pubblici **agli studenti iscritti ai percorsi formativi ITS Academy**.

I commi 1-ter e 1-quater, introdotti nel corso dell'esame al Senato, prevedono che nella nozione di credito formativo sono ricondotte anche le competenze acquisite all'estero e che il riconoscimento delle stesse compete agli ITS Academy.

L'articolo 10-bis, introdotto nel corso dell'esame al Senato, introduce un'ulteriore nuova disciplina transitoria relativa alla mobilità interregionale dei dirigenti scolastici esclusivamente per le operazioni di mobilità dell'anno scolastico 2025/2026.

L'articolo 11 dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare prevalentemente riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. g), Cost.), norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lett. n), Cost.), sistema tributario e contabile dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.).

Relativamente alla disciplina del personale scolastico si ricorda che, secondo la Corte costituzionale, "ogni intervento normativo finalizzato a dettare regole per il reclutamento dei docenti non può che provenire dallo Stato, nel rispetto della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., trattandosi di norme che attengono alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato" (sentenza n. 76 del 2013).

Cost207	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	
	Servizio Studi Dipartimento Cultura	st_cultura@camera.it - 066760-3255	