



Delega al Governo in materia di insegnamento curricolare dell'educazione motoria nella scuola primaria

A.C. T.U. 523, 784, 914, 1221 e 1222

Dossier n° 18 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
5 dicembre 2018

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	T.U. 523, 784, 914, 1221 e 1222
Titolo:	Delega al Governo in materia di insegnamento curricolare dell'educazione motoria nella scuola primaria
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	2
Commissione competente :	VII Cultura
Sede:	referente

Contenuto

Il testo unificato delle proposte di legge – che originariamente disciplinavano direttamente l'argomento – conferisce al Governo una delega in materia di insegnamento dell'educazione motoria nella scuola primaria, allo scopo di riservare lo stesso a **insegnanti con titolo specifico** (come già è, a legislazione vigente, per la scuola secondaria di primo e di secondo grado) e di definire un minimo di **due ore settimanali** di insegnamento per ciascuna classe.

Sull'intenzione di affidare l'insegnamento dell'educazione motoria nella scuola primaria a laureati in "scienze motorie e sportive" si era espresso il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca nel corso dell'[audizione sulle linee programmatiche](#), svolta l'11 luglio 2018 nelle Commissioni congiunte 7^a del Senato e VII della Camera.

Al riguardo, si ricorda che il [Rapporto Eurydice Educazione fisica e sport a scuola in Europa](#) del 2013 evidenziava che a livello primario l'educazione fisica può essere insegnata solo da docenti specialisti in Belgio (comunità francese e fiamminga), Bulgaria, Grecia, Spagna, Lettonia, Polonia, Portogallo, Romania e Turchia.

In particolare, in base all'**articolo 1**, i **principi e criteri direttivi** per l'esercizio della delega prevedono:

- la **riserva dell'insegnamento** dell'educazione motoria nella scuola primaria a soggetti in possesso, alternativamente, di:
 - **laurea magistrale** conseguita nella classe **LM 67** - Scienze e tecniche delle attività motorie preventive e adattate;
 - **laurea magistrale** conseguita nella classe **LM 85 bis** - Scienze della formazione primaria, unitamente a **laurea** conseguita nella classe **L 22**-Scienze e tecniche delle attività motorie preventive e adattate, o **diploma** conseguito presso **gli ex Istituti superiori di educazione fisica**, o **titoli di studio ad essi equiparati**.

Al riguardo, si ricorda, preliminarmente, che per l'insegnamento nella scuola primaria è richiesto, ai sensi dell'art. 6 del Regolamento emanato con DM 249/2010, il possesso della laurea magistrale conseguita nella classe LM 85-*bis*, il cui corso si conclude con la discussione della tesi e della relazione finale di tirocinio che costituiscono, unitariamente, **esame avente anche valore abilitante all'insegnamento**.

Tuttavia, con specifico riferimento all'insegnamento dell'**educazione motoria nella scuola primaria**, l'**art. 1, co. 20**, della **L. 107/2015** ha disposto che sono utilizzati, nell'ambito delle risorse di organico disponibili, oltre che **docenti abilitati all'insegnamento per la scuola primaria** in possesso di **competenze certificate**, anche **docenti abilitati all'insegnamento anche per altri gradi di istruzione in qualità di specialisti** (dunque, non necessariamente in possesso del titolo di abilitazione all'insegnamento nella scuola primaria), ai quali è assicurata una specifica formazione.

Si ricorda, inoltre, che la **L. 136/2002** ha sancito l'**equiparazione**, ai fini dell'accesso ai pubblici concorsi ed alle attività professionali, dei **diplomi (triennali) in educazione fisica** rilasciati dall'Istituto superiore di educazione fisica statale di Roma (**ISEF**) e dagli istituti superiori di educazione fisica pareggiati ai sensi dell'**art. 28 della L. 88/1958**, alle lauree (di primo livello) afferenti alla **classe 33** – Scienze delle attività motorie e sportive, istituita ai sensi del DM 509/1999.

Successivamente alla nuova definizione delle classi di laurea ai sensi del DM 270/2004, la tab. 2 del [D.I. 11 novembre 2011](#), emanato in attuazione dell'[art. 17 della L. 240/2010](#), ha **equiparato** alle lauree (di primo livello) della **nuova classe L-22**, ai fini della partecipazione ai pubblici concorsi, sia il **diploma universitario** (triennale) in **scienze motorie** (di cui alla [L. 341/1990](#)), sia le lauree conseguite ai sensi del DM 509/1999 (**classe 33**).

- Il superamento, ai fini dell'accesso all'insegnamento, di **specifiche procedure concorsuali abilitanti**.

Per quanto concerne i concorsi per l'insegnamento nella scuola primaria – che non sono abilitanti, in quanto l'abilitazione è acquisita con il conseguimento della laurea magistrale - l'[art. 400 del d.lgs. 297/1994](#) dispone che i **concorsi per titoli ed esami** sono nazionali e sono indetti su base regionale, con **cadenza** (ora, a seguito delle modifiche implicitamente derivanti dall'art. 4, co. 1-*quater*, lett. c), del [D.L. 87/2018-L.96/2018](#)) **biennale**, per tutti i **posti vacanti e disponibili**, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, nonché per i posti che si rendano tali nel periodo di riferimento. L'indizione dei concorsi è subordinata alla previsione del verificarsi nell'ambito della regione di un'effettiva vacanza e disponibilità di cattedre o di posti di insegnamento.

Il riferimento, nel testo, a "specifiche procedure concorsuali" potrebbe far intendere che la disciplina dei concorsi per l'accesso al ruolo del personale docente di educazione motoria possa essere diversa da quella generale per l'accesso ai ruoli per l'insegnamento nella scuola primaria.

Si valuti, tuttavia, l'opportunità di indicare almeno la tipologia di concorso (ad esempio: per titoli ed esami, o per soli esami).

- L'**equiparazione** degli insegnanti di educazione motoria, quanto allo **stato giuridico ed economico**, agli insegnanti di scuola primaria.

Con riferimento allo stato giuridico si ricorda, in particolare, che, in base all'art. 28 del [CCNL 29 novembre 2007](#) relativo al personale del comparto scuola per il quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007, richiamato dall'art. 28 del [CCNL del personale del comparto Istruzione e Ricerca relativo al triennio 2016- 2018](#), gli obblighi di lavoro del personale docente sono articolati in attività di insegnamento ed in attività funzionali alla prestazione di insegnamento. In particolare, per gli insegnanti di scuola primaria, l'**orario di insegnamento** è pari a **22 ore settimanali**, distribuite in non meno di cinque giornate settimanali. Alle 22 ore settimanali di insegnamento si aggiungono **2 ore** da dedicare, anche in modo flessibile e su base plurisettimanale, alla **programmazione didattica** da attuarsi in incontri collegiali dei docenti interessati.

- La determinazione dell'organico degli insegnanti di educazione motoria in modo da garantire **almeno due ore settimanali di insegnamento** in ogni classe.

Al riguardo, si ricorda che, in attuazione dell'[art. 64 del D.L. 112/2008 \(L. 133/2008\)](#) – che ha previsto la **ridefinizione**, con regolamenti di delegificazione, **dei curricoli nei diversi ordini di scuole**, anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari –, per il **primo ciclo di istruzione** è stato emanato il [DPR 89/2009](#), il cui art. 4 ha previsto che il tempo della scuola primaria è svolto secondo le differenti articolazioni dell'orario scolastico settimanale a **24, 27 e sino a 30 ore**, nei limiti delle risorse dell'organico assegnato; è previsto altresì il modello delle **40 ore**, corrispondente al tempo pieno.

Le vigenti **Indicazioni nazionali per il primo ciclo** – che costituiscono il quadro di riferimento per la progettazione curricolare affidata alle scuole e che sono state emanate (in attuazione dell'[art. 1, co. 4, del DPR 89/2009](#)) con [D.M. 16 novembre 2012, n. 254](#) – hanno individuato le **discipline oggetto di insegnamento** per tutto il ciclo, **senza definire la quota oraria** per ciascuna disciplina.

In base al combinato disposto dell'art. 2 del DM 254/2012 e delle Indicazioni nazionali, nella scuola primaria le discipline di insegnamento sono: italiano; lingua inglese; storia; geografia; matematica; scienze; musica; arte e immagine; **educazione fisica**; tecnologia (oltre a Cittadinanza e Costituzione – insegnamento previsto dal [D.L. 137/2008-L. 169/2008](#), inserito nell'area disciplinare storico-geografica – e, per gli alunni che se ne avvalgono, religione cattolica).

Si ricorda, inoltre, per completezza, che l'[art. 1, co. 616](#), della [L. 205/2017](#) (L. di bilancio 2018) ha disposto che il **5% dei posti per il potenziamento** (previsti dalla [L. 107/2015](#) e destinati, fra l'altro, in base all'art. 1, co. 7, lett. g), al potenziamento delle discipline motorie e allo sviluppo di comportamenti ispirati a uno stile di vita sano, con particolare riferimento all'alimentazione, all'educazione fisica e allo sport) è destinato alla **promozione dell'educazione motoria nella scuola primaria**.

Al riguardo, il rappresentante del Governo aveva fatto presente, il 19 luglio 2018, alla Camera, in sede di [risposta](#) all'interrogazione a risposta immediata in Commissione [5-00182](#), che la previsione sarà **attuata a partire dall'a.s. 2019/2020**, per dare alle scuole il tempo necessario per aggiornare il Piano triennale dell'offerta formativa, inserendovi specifiche attività di potenziamento per le discipline motorie.

- Il rispetto dell'**autonomia** delle istituzioni scolastiche con riferimento all'organizzazione delle attività e degli orari relativi all'insegnamento dell'educazione motori.
- Per gli **alunni con disabilità**, l'inserimento nel Piano educativo individualizzato (PEI) di indicazioni specifiche per l'espletamento dell'attività motoria, che tengano conto del Profilo di funzionamento.

Al riguardo, si ricorda che in materia di inclusione scolastica degli studenti con disabilità è intervenuto, da ultimo, il [d.lgs. 66/2017](#) che, con riferimento alle procedure di certificazione e documentazione dello studente con disabilità, ha stabilito che, **dal 1° gennaio 2019, il Profilo di funzionamento sostituisce la Diagnosi funzionale e il Profilo dinamico-funzionale**. Nello specifico, il nuovo documento, redatto dall'unità di valutazione multidisciplinare ([DPR 24 febbraio 1994](#)), è: **propedeutico** alla predisposizione del Progetto individuale ([art. 14, co. 2, L. 328/2000](#)) e del **Piano educativo individualizzato** (PEI: [art. 12, co. 5, L. 104/1992](#)).

- La salvaguardia delle **competenze delle regioni a statuto speciale** e delle **province autonome** di Trento e di Bolzano.

Il decreto legislativo deve essere adottato, **entro 12 mesi** dalla data di entrata in vigore della legge, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, **sentita la Conferenza unificata**.

Lo schema di decreto legislativo, corredato di relazione tecnica, è trasmesso alle Camere entro i 60 giorni antecedenti la scadenza del termine per l'esercizio della delega, per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. Le **Commissioni parlamentari** esprimono il proprio parere **entro 40 giorni** dalla data di trasmissione, trascorsi i quali il decreto legislativo può comunque essere adottato.

La nuova disciplina **si applica a partire dal primo anno scolastico "utile"** rispetto alla data di entrata in vigore del decreto legislativo.

Si intenderebbe che l'espressione "utile" sia finalizzata a consentire un margine di flessibilità ove il decreto legislativo dovesse entrare in vigore in termini molto ravvicinati rispetto all'avvio di un nuovo anno scolastico.

Entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo possono essere apportate **disposizioni correttive o integrative**, nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e con lo stesso procedimento.

L'**articolo 2** istituisce nello stato di previsione del MIUR, a decorrere dal 2019, il **Fondo per l'educazione motoria nella scuola primaria**, con una dotazione iniziale di **€10 mln**.

Alla copertura del relativo onere si provvede, quanto a € 5 mln, mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente, allo scopo utilizzando l'accantonamento di pertinenza del MIUR, e, quanto ad altri € 5 mln, mediante corrispondente riduzione del fondo di parte corrente di cui all'[art. 49, co. 2, del D.L. 66/2014 \(L. 89/2014\)](#), iscritto nello stato di previsione del MIUR.

L'[art. 49 del D.L. 66/2014](#) ha dato l'avvio ad un **programma straordinario di riaccertamento annuale della consistenza dei residui passivi iscritti nel bilancio dello Stato**. In esito a tale rilevazione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze è quantificato per ciascun Ministero l'ammontare delle somme iscritte nel conto dei residui da eliminare e, compatibilmente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica, si provvede alla eliminazione dei residui passivi iscritti in bilancio mediante loro **versamento all'entrata** ed all'**istituzione**, separatamente per la parte corrente e per il conto capitale, di **appositi fondi da iscrivere negli stati di previsione delle Amministrazioni interessate**, da ripartire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, per il **finanziamento di nuovi programmi di spesa**, di quelli già esistenti e per il ripiano dei debiti fuori bilancio.

Infine, dispone che, dall'attuazione della delega non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Ove, peraltro, il decreto legislativo determini nuovi o maggiori oneri, esso è emanato solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Relazioni allegare o richieste

Le proposte di legge originarie sono corredate di relazioni illustrative.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Non risultano lavori legislativi in corso sulla materia.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Gli interventi previsti dal testo unificato attengono alle materie "**norme generali sull'istruzione**" e "**ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato**", rimesse alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. g) ed n), della Costituzione.

Il testo, peraltro, **fa salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche**, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Si ricorda che, relativamente alla **disciplina del personale scolastico**, la Corte costituzionale, con [sentenza n. 76/2013](#), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della regione Lombardia 7/2012 che

disponeva in merito all'assunzione – seppure a tempo determinato – di personale docente alle dipendenze dello Stato. In particolare, secondo la Corte, "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".

Rileva, inoltre, la materia "**professioni**", rimessa alla competenza legislativa concorrente dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Nell'ambito relativo alle professioni, peraltro, secondo l'indirizzo della Corte costituzionale, la determinazione dei titoli per l'accesso spetta allo Stato (*ex plurimis*, sentenze nn. 329/2003, 12/2004, 153/2006, 424/2006, 57/2007, 179/2008, 138/2009, 27172009, 328/2009, 98/2013).

Il testo prevede, infine, il "**parere**" della **Conferenza unificata** sullo schema di decreto legislativo.

Al riguardo, si ricorda che l'**art. 139** del [d.lgs. 112/1998](#) ha delegato ai comuni, in relazione alla scuola primaria (nonché alla scuola secondaria di I grado), i compiti e le funzioni amministrative concernenti il **piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature**, d'intesa con le scuole.

I medesimi ambiti sono ora ricompresi anche fra le **funzioni fondamentali dei comuni**, come più recentemente individuate ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione.

In particolare, fra le funzioni fondamentali dei comuni rientra "l'edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province".

Si ricorda, inoltre che, in base all'**art. 1, co. 947**, della [L. 208/2015](#), le funzioni relative ai **servizi di supporto organizzativo per gli alunni con disabilità** – ai quali il testo unificato fa riferimento - **o in situazione di svantaggio**, nonché le funzioni relative all'**assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali** sono state attribuite, dal 1° gennaio 2016, alle regioni, fatti salvi i casi in cui, con legge regionale, queste funzioni fossero state già attribuite, alla medesima data, a province, città metropolitane o comuni. Nel far salva tale previsione, da ultimo, l'art. 3, co. 5 del [d.lgs. 66/2017](#) ha specificato che fra i servizi che gli "enti locali" (*rectius*: territoriali) devono assicurare per l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, vi sono quelli relativi all'**accessibilità** e alla **fruibilità degli spazi fisici** delle istituzioni scolastiche statali. Inoltre, in base al medesimo [d.lgs. 66/2017](#) (artt. 6-11), gli enti locali **partecipano alla progettazione e organizzazione scolastica per l'inclusione** degli studenti con disabilità nelle scuole.

In relazione agli aspetti indicati, si valuti l'opportunità di una intesa con la Conferenza unificata.

Attribuzione di poteri normativi

L'articolo 1 conferisce una delega al Governo, da esercitare entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge.