



Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti

A.C. 2994

Dossier n° 80 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
28 aprile 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2994
Titolo:	Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	24
Commissione competente :	VII Cultura
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione

Contenuto

Il disegno di legge si compone di 24 articoli, suddivisi in otto capi:

il **capo I, Finalità**, è costituito dal solo articolo 1, che individua l'oggetto e le finalità del provvedimento;

il **capo II, Autonomia scolastica e valorizzazione dell'offerta normativa**, comprende quattro articoli: l'articolo 2 riguarda l'autonomia scolastica e l'offerta formativa; l'articolo 3 indica il percorso formativo degli studenti; l'articolo 4 è sui rapporti tra scuola e territorio; l'articolo 5 è sull'innovazione digitale e la didattica laboratoriale;

il **capo III, Organico, assunzioni e assegnazione dei docenti**, si compone di otto articoli: l'articolo 6 riguarda l'organico dell'autonomia per l'attuazione dei piani triennali dell'offerta formativa; l'articolo 7 definisce le competenze del dirigente scolastico e istituisce gli albi territoriali del personale docente; l'articolo 8 prevede il piano straordinario di assunzioni del personale docente; l'articolo 9 dispone sul periodo di formazione e prova del personale docente ed educativo; l'articolo 10 introduce la Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente e il Piano nazionale di formazione; l'articolo 11 riguarda la valorizzazione del merito del personale docente; l'articolo 12 è sul limite di durata dei contratti a tempo determinato su posti vacanti e disponibili e sul Fondo per il risarcimento; l'articolo 13 disciplina comandi e distacchi del personale scolastico;

il **capo IV, Istituzioni scolastiche autonome**, reca il solo articolo 14, che istituisce il Portale unico dei dati della scuola e il progetto sperimentale per l'assistenza alle scuole;

il **capo V, Agevolazioni fiscali**, si compone di tre articoli: l'articolo 15 reca disposizioni sull'opzione riguardante la facoltà di destinare il cinque per mille IRPEF alle istituzioni scolastiche nazionali; l'articolo 16 istituisce un credito d'imposta per chi effettui erogazioni liberali a favore degli istituti del sistema scolastico nazionale; l'articolo 17 dispone in merito alla detraibilità delle spese sostenute per la frequenza scolastica nelle scuole paritarie;

il **capo VI, Edilizia scolastica**, si compone di tre articoli: l'articolo 18 dispone sulle scuole innovative; l'articolo 19 reca misure per la sicurezza e la valorizzazione degli edifici scolastici; l'articolo 20 riguarda indagini diagnostiche su solai e controsoffitti degli edifici scolastici;

il **capo VII, Riordino, adeguamento e semplificazione delle disposizioni legislative**, si compone di un solo articolo, il 21, che delega il Governo in materia di Sistema nazionale di istruzione e formazione;

il **capo VIII, Disposizioni finali e norme finanziarie**, è composto dagli articoli: 22, che reca deroghe alla normativa vigente; 23, che contiene abrogazioni di disposizioni normative; 24, che dispone la copertura finanziaria.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge è collegato alla manovra di finanza pubblica a seguito dell'approvazione, nella seduta del 23 aprile, della risoluzione sul Documento di economia e finanza 6-00136.

È sottoposto al parere del Comitato in quanto reca deleghe legislative al Governo in materia di riordino, adeguamento e semplificazione delle disposizioni legislative riguardanti il Sistema nazionale di istruzione e

formazione, è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), ma è sprovvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione introduttiva si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità da quanto statuito dall'articolo 9 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008.

Collegamento con lavori legislativi in corso

L'analisi tecnico-normativa (ATN) dà conto – articolo per articolo – dei numerosi progetti di legge vertenti su materia analoga presentati alla Camera ed al Senato e sul relativo stato dell'*iter*. Con riguardo, in particolare, alla delega per l'istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai sei anni (articolo 21, comma 1, lettera i) si segnala che la Commissione Istruzione pubblica, beni culturali del Senato sta esaminando tre progetti di legge in materia; nella seduta del 10 giugno 2014 ha adottato come testo base la proposta di legge S. 1260, recante disposizioni in materia di sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita fino ai sei anni e del diritto delle bambine e dei bambini alle pari opportunità di apprendimento.

Nella seduta del 31 marzo 2015, il Presidente della Commissione ha prospettato una peculiare soluzione procedurale, come emerge dal resoconto sommario della seduta della Commissione:

"Il PRESIDENTE ricorda che il disegno di legge n. 1260, adottato come testo base nella seduta n. 98 dello scorso 10 giugno, risulta in avanzato stato di esame presso questa Commissione, essendosi conclusa anche l'illustrazione delle proposte emendative. Non si è potuto, tuttavia, procedere alla votazione, stante l'assenza del parere della Commissione bilancio, che è in attesa di acquisire la relazione tecnica sui profili finanziari del provvedimento.

Rileva quindi che, nel disegno di legge del Governo recante "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative presenti" all'esame della Commissione cultura della Camera dei deputati (A.C. n. 2994) sono presenti - all'articolo 21, comma 2, lettera i) - criteri di delega che ricalcano, in più punti, il disegno di legge n. 1260.

Reputa, tuttavia, opportuno non richiedere al Presidente del Senato l'attivazione delle intese con la Presidenza della Camera dei deputati, ai sensi dell'articolo 51, comma 3, del Regolamento, giudicando invece più utile che, nel corso dell'esame del disegno di legge del Governo, siano tenuti nella dovuta considerazione gli elementi istruttori emersi nel corso del ciclo di audizioni informali sul disegno di legge n. 1260 tradottisi anche in apposite proposte emendative".

Tale soluzione procedurale è stata confermata dal presidente dopo un dibattito che ha coinvolto diversi componenti della Commissione.

Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge reca un contenuto omogeneo, essendo volto a dettare un insieme di norme afferenti al sistema educativo nazionale di istruzione e di formazione nonché a conferire al Governo deleghe legislative finalizzate sia alla codificazione sia all'innovazione della materia.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Coordinamento con la disciplina vigente

Nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente (contenuta sia nel testo unico del 1994 sia in numerosi altri provvedimenti, tra loro stratificati), il disegno di legge non sempre effettua un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, ed in particolare con il citato testo unico del 1994, compromettendone ulteriormente i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, che dovrebbero essere propri di un "codice" riferito ad un determinato settore disciplinare.

Si segnala in proposito che l'articolo 21 delega il Governo alla codificazione e al riordino della normativa vigente: nell'attuazione di tale delega potrebbero quindi trovare soluzione i problemi di coordinamento di cui di seguito si dà conto a titolo esemplificativo:

all'articolo 2:

i **commi da 4 a 6 e da 8 a 10** individuano i contenuti e le modalità di predisposizione del Piano triennale dell'offerta formativa (POF), che – secondo quanto afferma la relazione illustrativa – si aggiunge al Piano annuale dell'offerta formativa, redatto ai sensi dell'articolo 3 del DPR 275/1999. Tali Piani, in assenza di specifiche disposizioni di coordinamento, in parte si sovrappongono;

il **comma 15** dispone che l'insegnamento della musica e dell'educazione fisica nella scuola primaria è assicurato, nel limite dell'organico disponibile, avvalendosi di docenti abilitati nelle relative classi di concorso, anche in ruolo in altri gradi di istruzione, in qualità di specialisti;

l'**articolo 4**, in materia di alternanza scuola-lavoro, interviene su una materia già disciplinata dal decreto legislativo n. 77 del 005, apportando modifiche sia testuali, sia implicite (in particolare, ai **commi 1, 3 e 5**);

in conseguenza di quanto disposto dall'**articolo 6**, l'**articolo 23**, **comma 2** sopprime il riferimento ai docenti presente nel comma 7 dell'articolo 19 del decreto-legge n. 98/2011, il quale, dunque, continuerebbe a riguardare le dotazioni organiche del personale educativo e del personale ATA, ma non interviene per abrogare l'**articolo 2 del DPR 81/2009**;

all'**articolo 7**, il **comma 1** ed il **comma 5** dispongono in merito alle competenze del dirigente scolastico, attualmente regolate dall'articolo 25 del decreto legislativo n. 165/2001 e dall'articolo 396 del decreto legislativo n. 297/1994, con i quali *sarebbe opportuno* un coordinamento;

l'**articolo 8, comma 10** stabilisce che, a decorrere dal 1° settembre 2015, perdono efficacia ai fini delle assunzioni con contratti di qualsiasi tipo e durata (dunque, anche per le supplenze), per i gradi di istruzione della scuola primaria e secondaria (ad eccezione, quindi, della scuola dell'infanzia) le graduatorie di merito del concorso pubblico del 2012 e le graduatorie ad esaurimento del personale docente. Inoltre, a decorrere dalla data di entrata in vigore del provvedimento, sono soppresse le graduatorie dei concorsi pubblici per titoli ed esami banditi precedentemente al 2012 per il reclutamento del personale docente per le scuole statali di ogni ordine e grado (inclusa, quindi la scuola dell'infanzia). *Con riferimento alla perdita di efficacia delle graduatorie del concorso del 2012 a partire dal 1° settembre 2015, appare necessario un chiarimento in relazione a quanto diversamente previsto dal decreto ministeriale n. 356/2014*; il **comma 12** reca la nuova disciplina per l'assunzione del personale docente, senza novellare gli articoli 399 e 400 del decreto legislativo n. 297/1994;

all'**articolo 9** il **comma 6**, di dubbia portata normativa, dichiara che "continuano ad applicarsi, in quanto compatibili" gli articoli da 437 a 440 del decreto legislativo n. 297/1994; *sembrerebbe opportuno, invece, novellare adeguatamente le disposizioni citate*;

l'**articolo 15, comma 1** novella l'articolo 2 del decreto-legge n. 40/2010, introducendovi il comma 4-*quaterdecies*, che in realtà è già presente nel provvedimento citato;

l'**articolo 19, comma 1** dispone in merito all'Osservatorio per l'edilizia scolastica, senza novellare l'articolo 6 della legge n. 23/1996, che ne ha previsto l'istituzione e regolato i compiti;

Ulteriori profili di coordinamento

L'**articolo 4, comma 8** fa riferimento a "musei, istituti e luoghi della cultura"; si segnala in proposito che l'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42 del 2004) già include i musei nella nozione di "istituti e luoghi della cultura";

Portata normativa

Di talune disposizioni andrebbe verificata la portata normativa, in quanto:

- esplicitano le finalità delle disposizioni (per esempio: articolo 4, comma 1 e comma 6: "A tale fine, è abrogato il comma 2 dell'articolo ...");

- presentano carattere programmatico o dichiarativo (per esempio: **articolo 2, comma 1**: "Al fine di dare piena attuazione al processo di realizzazione dell'autonomia e di riorganizzazione dell'intero sistema di istruzione [...] è rafforzata la funzione del dirigente scolastico per garantire un'efficiente gestione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e materiali ...");

- recano previsioni già risultanti dalla normativa vigente (per esempio: l'**articolo 4, comma 2**, aggiunge – fra i soggetti che possono stipulare convenzioni per l'alternanza scuola-lavoro – gli ordini professionali e gli enti che svolgono attività afferenti al patrimonio artistico, culturale e ambientale: questi ultimi risultano già ricompresi fra gli "enti pubblici e privati, ivi inclusi quelli del terzo settore" che la normativa vigente già menziona) o previsioni contenute nel medesimo provvedimento (per esempio, all'articolo 21, comma 2, lettera c), sia l'alinea sia il numero 5) ripetono che il decreto legislativo di riforma ha fra gli obiettivi quello di rendere il concorso del personale docente ed educativo omogeneo alle modalità di accesso al pubblico impiego);

- compiono una ricognizione della normativa vigente ovvero la mantengono ferma (per esempio: l'articolo 9, comma 6, richiama alcune norme "in quanto compatibili con il presente articolo");

- fanno riferimento al carattere provvisorio di talune disposizioni, destinate ad operare nelle more della realizzazione di adempimenti successivi, talora eventuali (per esempio, il già citato articolo 2, comma 1, prevede che il rafforzamento della funzione del dirigente scolastico avvenga "nelle more della revisione del quadro normativo di attuazione dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni" e l'articolo 7, comma 8, richiama la normativa applicabile "nelle more della revisione del sistema di valutazione dei dirigenti scolastici").

Oltre ai predetti casi, l'**articolo 6, comma 5** parrebbe avere l'unico effetto di richiamare la normativa vigente in materia di organico dei posti di sostegno; tuttavia esso dovrebbe richiamare – in luogo dell'articolo 1, comma 605, lettera b), della legge n. 296 del 2006 – l'articolo 19, comma 11 del decreto-legge n. 98 del 2011, che ha superato la previgente disciplina senza però abrogarla esplicitamente.

Disposizioni in deroga

Il disegno di legge presenta talune deroghe del diritto vigente; l'ordinamento viene derogato in alcuni casi esplicitamente, in altri implicitamente, con particolare riguardo ad alcuni specifici settori disciplinari. A titolo puramente esemplificativo:

all'**articolo 2**, i **commi 14 e 15**, relativi all'insegnamento dell'inglese, della musica e dell'educazione fisica nella scuola primaria, sembrerebbero consentire implicitamente l'insegnamento anche a soggetti non in possesso del titolo di abilitazione all'insegnamento nella scuola primaria, con ciò derogando in modo solo tacito e non esplicito alla normativa vigente; al riguardo, andrebbe valutata l'opportunità di chiarire se e in

quali casi sia necessario il titolo di abilitazione all'insegnamento nella scuola primaria e, relativamente alla lingua inglese, quali titoli e requisiti siano previsti per i docenti di madre lingua e per i "fornitori di servizi";

all'**articolo 8**:

il **comma 4** contiene una deroga puntuale al testo unico delle disposizioni normative in materia di istruzione, relative a scuole di ogni ordine e grado, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297;

il **comma 8** dispone una deroga puntuale all'articolo 45, comma 2, e all'articolo 65 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82;

l'**articolo 15, comma 4** deroga implicitamente all'articolo 1, comma 53, della legge n. 244/2007 e all'articolo 34 della legge n. 388/2000;

l'**articolo 19, comma 2** proroga a tutta la durata della programmazione triennale (quindi fino al 2017) i poteri derogatori dei commissari governativi per gli interventi di edilizia scolastica, che sarebbero dovuti cessare il 31 dicembre 2014; tale termine era già stato differito al 31 dicembre 2015 dall'articolo 6, comma 5-*bis*, del decreto-legge n. 192/2014;

all'**articolo 22**:

il **comma 1** deroga implicitamente alla normativa vigente, prevedendo che per l'adozione dei regolamenti, dei decreti e degli atti attuativi previsti dal disegno di legge non è richiesto il parere dell'organo collegiale consultivo nazionale della scuola;

il **comma 2** dispone la disapplicazione di una fonte di rango regolamentare;

il **comma 3** prevede che in sede di prima applicazione il decreto ministeriale volto alla determinazione dell'organico dell'autonomia venga emanato senza l'espressione da parte delle competenti Commissioni parlamentari del parere previsto dall'articolo 22, comma 2 della legge n. 448 del 2001;

il **comma 5** dichiara inderogabili le norme del provvedimento in esame ed inefficaci le norme e le procedure contenute nei contratti collettivi, qualora siano in contrasto con le previsioni del provvedimento in oggetto. *Andrebbe valutata 'opportunità di specificare che l'inderogabilità concerne l'autonomia privata e per l'appunto la contrattazione collettiva.*

Richiami normativi

L'**articolo 14, comma 4** prevede che il portale unico della scuola pubblichi la normativa, gli atti e le circolari in conformità alle disposizioni del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200; il riferimento dovrebbe essere all'articolo 1, commi 1, 2 e 3, del decreto, recanti misure in materia di semplificazione normativa, riferite per lo più alla fase di avvio del portale Normattiva, ed abrogate dalla legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013).

L'**articolo 19, comma 4** richiama l'articolo 10 del decreto-legge n. 104/2013, in luogo del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in data 23 gennaio 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 51 del 2015, emanato in base al citato articolo 10.

l'**articolo 22, comma 4** dispone che "le disposizioni della presente legge si applicano alle scuole italiane all'estero in quanto compatibili".

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Disposizioni di delega

Il disegno di legge è volto a conferire al Governo deleghe di due tipi, all'articolo 21:

a) una delega per la codificazione e il riordino della normativa vigente, finalizzata alla redazione di un testo unico (comma 2, lettera a)): essa è infatti caratterizzata da principi e criteri direttivi afferenti all'armonizzazione e coordinamento del diritto vigente (delega "compilativa");

b) una pluralità di deleghe finalizzate all'innovazione della normativa vigente (comma 2, lettere da b) a o)) relativamente a diversi settori (deleghe "innovative").

Per la delega compilativa è previsto il medesimo termine delle deleghe innovative: ciò appare congruo nel caso in cui il legislatore delegato eserciti le deleghe mediante un unico decreto legislativo; nell'ipotesi in cui, invece, il Governo emanasse più decreti legislativi (la delega è infatti per l'emanazione di "uno o più" decreti legislativi), la delega di tipo compilativo dovrebbe essere attuata per ultima, fissando per essa un termine più lungo, al fine di poter effettivamente raccogliere tutte le disposizioni in un testo unico avente carattere unitario e onnicomprensivo.

Quanto ai principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega:

alcuni di essi risultano di carattere molto ampio e non dettagliati: per esempio, comma 2, lettera b), punto 1);

in alcuni casi, si sovrappongono all'oggetto; per esempio: comma 2, lettera g), sull'istruzione professionale; lettera h), sugli istituti tecnici superiori; lettera o), sulla valutazione delle competenze e sugli esami;

talora non vengono esplicitati: per esempio, il comma 2, lettera l) non enuclea i principi e criteri direttivi per l'individuazione dei livelli essenziali del diritto allo studio;

la lettera h), relativa alla semplificazione del sistema formativo degli istituti tecnici superiori, indica – come criterio direttivo – la previsione – estranea alla semplificazione – di un contributo dovuto dagli studenti per gli

esami finali e per il rilascio del diploma;

Scorrimento del termine per l'esercizio della delega

In relazione alla procedura di delega delineata all'articolo 21, il **comma 1** prevede che i decreti legislativi vengano adottati entro il termine di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge; il **comma 5** fissa il termine di due anni per l'adozione di eventuali decreti integrativi e correttivi; il **comma 3** dispone l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e che il termine per l'esercizio della delega possa essere prolungato di novanta giorni qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari "scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente".

Da ultimo, nel parere sul disegno di legge C. 2617, recante delega al Governo per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale, il Comitato ha formulato la seguente condizione: "si individui il termine per l'esercizio della delega in modo univoco senza possibilità di «scorrimenti»".

Dando seguito al parere del Comitato, l'Assemblea della Camera ha approvato un emendamento all'articolo 1, comma 6 del citato disegno di legge C. 2617, che ha previsto, in luogo dello scorrimento del termine di delega, un termine entro il quale il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi, pena l'inefficacia della delega.

Altri adempimenti

Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri a contenuto normativo

L'**articolo 10, comma 2** demanda ad un decreto del presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro dell'economia e delle finanze la definizione delle modalità di assegnazione ed utilizzo della Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente.

L'**articolo 19, comma 2** demanda ad un decreto del presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca la definizione dei termini e delle modalità di individuazione degli interventi di adeguamento strutturale e antisismico da effettuare nelle scuole.

Tali previsioni, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, non appaiono coerenti "con le esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto"; nei casi di specie, potrebbe trattarsi di un regolamento interministeriale emanato a norma dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 ovvero di un regolamento governativo (DPR) emanato a norma del comma 1 del citato articolo 17.

Decreto ministeriale di riordino

Nel quadro del complessivo intervento sulla legislazione scolastica, l'**articolo 21, comma 4** dispone un complessivo riordino della disciplina regolamentare conseguente all'adozione dei decreti legislativi cui adempiere con decreto ministeriale, discostandosi dalla previsione generale di cui all'articolo 17, comma 4-ter, della legge n. 400 del 1988, che demanda il "periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti", la "ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita" e "l'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete" a regolamenti da adottare in forma di decreti del Presidente della Repubblica; nel caso di specie, essendo la normativa oggetto di riordino contenuta in decreti ministeriali, appare congrua la previsione di un decreto ministeriale di riordino.

Termini di adozione

Il disegno di legge demanda la propria attuazione a diversi provvedimenti – di carattere sia regolamentare sia amministrativo – non sempre indicando un termine per la loro adozione. A titolo esemplificativo si segnalano:

all'**articolo 2**:

- i **commi 5 e 6** (valutazione ed esame del piano triennale da parte, rispettivamente, dell'Ufficio scolastico regionale e del Ministero: il **comma 6** prevede comunque che le istituzioni scolastiche aggiornino il piano entro il mese di febbraio);

- il **comma 13** (individuazione, in fase di prima applicazione, dei docenti da parte del dirigente scolastico), il quale prevede che, per l'anno scolastico 2015-2016, il dirigente scolastico provveda all'"immediata predisposizione di una stima del fabbisogno necessario", redatta sentiti il collegio dei docenti e il consiglio di istituto; il relativo termine dovrebbe tenere conto di quanto dispone l'**articolo 8, comma 1, secondo periodo**, il quale prevede che, per il medesimo anno scolastico l'organico dell'autonomia - peraltro, limitatamente ai posti comuni e di sostegno - è determinato entro il 31 maggio 2015, previa conferma da parte del MIUR ;

l'**articolo 7, comma 4** prevede che gli uffici scolastici regionali individuino gli albi territoriali; anche per tale

adempimento non è previsto un termine, tuttavia l'individuazione dovrà avvenire in tempi celeri perché è propedeutica all'esercizio dell'eventuale opzione da parte dei soggetti interessati al piano di assunzioni straordinarie (articolo 8, comma 5);

l'**articolo 9, comma 4** (adozione di un decreto ministeriale in materia di formazione e periodo di prova dei docenti);

l'**articolo 19, comma 2** (adozione di un DPCM per l'adeguamento strutturale e antisismico degli edifici scolastici), **comma 3** (decreto ministeriale per la riassegnazione delle somme non spese per le predette finalità) e **comma 6**, che fissa il termine del 31 maggio 2015 per le comunicazioni relative alle spese sostenute nel medesimo anno per l'edilizia scolastica da parte degli enti locali che non hanno rispettato il patto di stabilità interno nell'anno 2014, da effettuare "con le modalità individuate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze".

La congruità di alcuni dei termini fissati nel testo attualmente in esame dovrebbe essere valutata dalla Commissione di merito tenendo conto sia dell'*iter legis* sia della tempistica per gli adempimenti propedeutici e successivi: è il caso dell'**articolo 8, comma 1**, che fissa il termine per la prima determinazione dell'organico dell'autonomia al 31 maggio 2015, e del citato **articolo 19, comma 6**, che fissa alla medesima data il termine entro cui gli enti locali che non hanno rispettato il patto di stabilità nel 2014 devono comunicare le spese sostenute in detto anno per l'edilizia scolastica.

In altri casi si impiega una formula ("a decorrere dall'anno scolastico successivo all'entrata in vigore della presente legge") che, nei casi in cui la tempistica degli adempimenti concreti lo permetta, consente alle amministrazioni l'opportuna flessibilità per tener conto dei tempi dell'*iter* legislativo.

Ulteriori rilievi

Sempre con riguardo all'**articolo 2, comma 6**, non è specificato chi debba comunicare al Ministero dell'istruzione il piano triennale dell'offerta formativa.

Formulazione del testo

Talune espressioni risultano di difficile lettura o indefinite ovvero contengono riferimenti che andrebbero precisati. A titolo esemplificativo:

all'**articolo 2**:

- il **comma 4** non specifica se il POF triennale sia riferito – come sembrerebbe – a tre anni scolastici, ovvero a tre anni solari;

- il **comma 10** prevede eventuali revisioni del POF triennale senza esplicitare se dette revisioni debbano seguire la medesima procedura fissata per il POF triennale;

l'**articolo 3, comma 1** istituisce il *curriculum* dello studente, il quale "raccolge tutti i dati utili anche ai fini dell'orientamento e dell'accesso al mondo del lavoro, relativi al percorso degli studi [...] e alle attività culturali, sportive e di volontariato, svolte in ambito extrascolastico"; l'**articolo 14**, comma 3 dispone che il Portale unico dei dati della scuola, "sentito il Garante per la protezione dei dati personali, rende accessibili i dati del *curriculum* dello studente...". Alcuni dei dati trattati e diffusi sul Portale potrebbero avere natura di dati sensibili. Al riguardo, appare necessario individuare *legislativamente* almeno i limiti e le garanzie fondamentali per tali trattamenti di dati, nonché esplicitare se il conferimento dei dati sia obbligatorio o volontario e quali siano i poteri esercitabili dagli interessati e da coloro che hanno la tutela legale dei minorenni, dal momento che il decreto legislativo n. 196 del 2003 (codice della tutela dei dati personali) attribuisce in più punti un'efficacia abilitativa particolare e rafforzata alle previsioni *di legge* sul trattamento dati. Si rileva inoltre che la disciplina del trattamento dei dati sarebbe differenziata - in modi, allo stato attuale, non dettagliatamente prefigurabili - fra le scuole pubbliche e quelle paritarie di natura privata in quanto alle due categorie risulterebbero applicabili, rispettivamente, il capo II e il capo III del titolo III del predetto codice. Infine, andrebbe valutata l'opportunità di un coordinamento esplicito con i limiti posti dal codice stesso circa la diffusione dei dati sensibili e giudiziari;

l'**articolo 5, comma 3** elenca gli obiettivi perseguiti dal Piano nazionale scuola digitale; alla lettera g) vi è il riferimento ad una rete nazionale di "centri di ricerca e di formazione", dei quali non viene esplicitata la natura, la composizione ed i relativi rapporti con le istituzioni scolastiche, evidentemente rimandati integralmente al piano;

all'**articolo 7**:

- il **comma 1** attribuisce al dirigente scolastico la responsabilità "delle scelte didattiche", con una formulazione che – nell'innovare specificamente rispetto alle funzioni già elencate dal decreto legislativo n. 165 del 2001 (articolo 25) – sembrerebbe attribuire al dirigente scolastico stesso una posizione di tipo gerarchico, che dovrebbe essere specificata e qualificata nel suo esatto significato, stante anche il principio costituzionale della libertà di insegnamento delle arti e delle scienze (articolo 33) nonché il carattere partecipativo della formazione del POF;

- i **commi 2 e 3** prevedono la chiamata dei docenti da parte dei dirigenti scolastici sulla base del POF triennale. In proposito si rileva che:

a) essi abrogano implicitamente l'articolo 400, comma 02, terzo periodo, del d.lgs. 297/1994, secondo il

quale sono gli stessi vincitori del concorso a scegliere, nell'ordine in cui sono inseriti nella graduatoria, il posto di ruolo fra quelli disponibili nella regione (la relazione per l'analisi tecnico-normativa dichiara che "l'intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti", parte III, punto 4);

b) appare necessario coordinare la chiamata dei docenti ad incarico triennale rinnovabile con le previsioni secondo cui i vincitori di concorso sono assunti a tempo indeterminato (articolo 8, comma 2 e articolo 21, comma 2, lettera c), della proposta in esame; articoli 399 e 400 del decreto legislativo n. 297 del 1994);

c) appare opportuno esplicitare quale sia il trattamento giuridico ed economico dei docenti che non abbiano ricevuto alcuna chiamata ad incarico;

d) la previsione che i docenti siano reclutati fra quelli iscritti agli albi territoriali va coordinata con quelle, sopra richiamate, di cui agli articoli 6, comma 3, e 7, comma 4, in merito ai docenti già in servizio, i quali sono esclusi dall'iscrizione degli albi stessi salvo in caso di mobilità;

e) nel dettare i criteri cui devono attenersi i dirigenti scolastici, la lettera d) del comma 3 prevede l' "utilizzo del personale docente di ruolo in classi di concorso diverse da quelle per la quale possiede l'abilitazione, purché possieda un titolo di studio valido all'insegnamento": andrebbe valutata l'opportunità di chiarire che – evidentemente – si tratta della "facoltà di utilizzo" e di puntualizzare che il titolo di studio deve essere "valido per l'insegnamento richiesto per l'incarico" o "della materia per cui è conferito l'incarico" o simili;

f) la lettera e) del comma 3, che prevede il potere sostitutivo degli uffici scolastici regionali in caso di inerzia dei dirigenti scolastici, non è un criterio direttivo cui debba attenersi il dirigente scolastico bensì una previsione sostanziale autonoma, e pertanto dovrebbe essere formulata quale disposizione a sé stante, per esempio in un comma separato;

- al **comma 4**, non è chiaro il concetto di "mobilità professionale". Inoltre, istituisce i *ruoli regionali* del personale docente, articolati in *albi territoriali* (definiti dagli uffici scolastici regionali anche in funzione della popolazione scolastica); il disegno di legge non specifica in alcun punto se l'appartenenza a un ruolo o a un albo il cui territorio comprenda l'istituzione scolastica o educativa sia un requisito obbligatorio per ottenere un incarico di docenza o se il dirigente scolastico possa liberamente proporre incarichi anche a docenti di altri ruoli o albi o se vi siano altri limiti o criteri geografici e, in caso, quale effetto abbia la mobilità territoriale;

- il **comma 6** pone in capo ai dirigenti scolastici l'obbligo di ridurre "il numero di alunni e di studenti per classe rispetto a quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81" (in particolare agli articoli 9, 10, 11, 16 e 17), senza peraltro specificare alcun parametro relativo alla riduzione;

all'**articolo 19, comma 2** non appare chiaro se la locuzione "canoni di investimento" sia da intendersi come "canoni di locazione, come nell'articolo 18, comma 3, o se si tratti di una diversa tipologia di canoni;

all'**articolo 21, comma 2, lettera i)**, è prevista, come principio, la "generalizzazione" della scuola dell'infanzia.

Ulteriori rilievi di tecnica redazionale

All'**articolo 4, comma 1, secondo periodo**, l'espressione: "precedente periodo" andrebbe sostituita con quella, più precisa, di "primo periodo" (punto 11, lettera d), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi).

Le rubriche degli articoli 14, "*Open data*", e 16, "*School bonus*" usano in maniera combinata termini inglesi e latini

La **rubrica dell'articolo 14** non sembra peraltro dar conto del contenuto dell'articolo, che concerne il portale unico della scuola;

Coordinamento interno del testo

Si segnala che:

all'**articolo 2, comma 12** (che individua le risorse finanziarie affinché le istituzioni scolastiche realizzino i progetti inseriti nel POF triennale), non sono elencate le risorse che l'**articolo 4, comma 7** stanziava per l'alternanza scuola-lavoro: al riguardo si dovrebbe valutare se sia necessario menzionarle espressamente sia poiché l'alternanza scuola-lavoro è prevista proprio fra gli obiettivi del POF triennale (articolo 2, comma 3, lettera n)), sia poiché le risorse per l'alternanza scuola-lavoro sarebbero comunque attribuite (articolo 2, comma 7), alle istituzioni scolastiche proprio per realizzare gli obiettivi del POF triennale;

l'**articolo 6, comma 3** prevede che i posti dell'organico dell'autonomia sono coperti dal dirigente scolastico con il personale iscritto negli albi territoriali; l'**articolo 7, comma 4** esclude da detti albi il personale docente già assunto a tempo indeterminato alla data di entrata in vigore della legge;

all'**articolo 8**:

- il **comma 5**, relativo al piano di assunzioni straordinarie, prevede al primo periodo che i soggetti interessati "possono esprimere l'ordine di preferenza fra tutti gli albi territoriali", e all'ultimo periodo che non si procede all'assunzione "in caso di indisponibilità di posti per gli *albi territoriali indicati*": tali formulazioni non lasciano intendere univocamente se l'indicazione degli albi sia facoltativa o obbligatoria; tali dubbi interpretativi andrebbero risolti anche per chiarire – qualora si trattasse di una libera opzione – se e in quali termini l'indisponibilità di posti risulti opponibile ai partecipanti che non abbiano espresso alcuna opzione o a coloro che avessero indicato una preferenza per più albi territoriali sul territorio nazionale nonché se sia

possibile esprimere una preferenza per tutti gli albi territoriali (come sembrerebbero suggerire l'uso dell'aggettivo "tutti", altrimenti ridondante, e la mancata previsione legislativa di un limite di albi territoriali selezionabili);

- il **comma 6** sembrerebbe dettare un criterio per le assunzioni ulteriore rispetto a quelli indicati, secondo un preciso ordine di priorità, al comma 5: si dovrebbe, dunque, valutare l'opportunità di chiarire come si coordinino le previsioni dei commi 5 e 6 e, in particolare se, come sembrerebbe, il criterio indicato al comma 6 operi in via residuale;

- il **comma 10** dispone la perdita di efficacia di alcune graduatorie, ivi specificate, relative esclusivamente al personale docente, mentre il **comma 11** fa salve ulteriori graduatorie riguardanti sia il personale docente, sia il personale educativo, il quale ultimo non è destinatario né del comma 10 né del piano di assunzioni straordinario;

- il **comma 12** dispone che – a regime, cioè dopo il piano di assunzioni straordinarie – il personale docente della scuola statale accede ai ruoli esclusivamente mediante concorsi pubblici nazionali "*ad eccezione del personale docente della scuola dell'infanzia e del personale educativo*" (per il quale, però, non si rilevano altre previsioni *ad hoc*), mentre l'articolo 21, comma 2, lettera c), numero 5) indica - fra i principi e criteri direttivi della delega – l'accesso mediante concorso pubblico per il "*personale docente [tutto] ed educativo*": le due previsioni andrebbero dunque coordinate chiarendo la disciplina applicabile ai docenti della scuola dell'infanzia e del personale educativo;

l'**articolo 10** istituisce la Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente; il **comma 1** dispone che l'importo nominale della Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente sia pari ad euro 500 annui per ciascun anno scolastico; il **comma 3** individua una copertura finanziaria che appare coerente con tale cifra e con la platea dei potenziali destinatari; il **comma 2** prevede che sia un DPCM, di natura regolamentare, adottato di concerto con il Ministro dell'istruzione e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, a definire, tra le altre cose, l'importo da assegnare alla Carta;

all'**articolo 11** il riferimento alla valorizzazione del merito del personale docente è presente sia nel **comma 1** sia nel **comma 3**, il quale specifica che si tratta del personale docente di ruolo.