

CAMERA DEI DEPUTATI

V Commissione Bilancio

A.S. 2807 - Conversione in legge del decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19, *Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione*

Le osservazioni dell'ANP

1. Premessa

L'ANP (Associazione nazionale dirigenti pubblici e alte professionalità della scuola) intende sottoporre all'attenzione della Commissione alcune osservazioni in relazione al decreto-legge in oggetto, nella fase della sua conversione parlamentare (A.C. 2807), con specifico riferimento alle disposizioni di cui agli articoli 18 e 19, direttamente incidenti sull'organizzazione del sistema scolastico e sul governo delle istituzioni scolastiche.

Il decreto si inserisce nel quadro delle riforme previste dalla Missione 4, Componente 1 del PNRR, articolandosi attorno a quattro assi di intervento particolarmente rilevanti per il comparto scolastico:

- la Riforma 1.1 in materia di istituti tecnici e professionali
- la Riforma 1.3 relativa alla riorganizzazione del sistema scolastico
- la Riforma 2.1 concernente il reclutamento dei docenti
- la Riforma 2.2 riguardante la formazione dei dirigenti scolastici, del personale docente e tecnico-amministrativo.

A questi si aggiunge, con l'articolo 19, il complesso delle misure di supporto e monitoraggio necessarie a garantire la corretta attuazione degli investimenti del PNRR di titolarità del Ministero dell'istruzione e del merito.

Premessa la condivisione dell'impianto complessivo del provvedimento, che risponde a esigenze di semplificazione, efficienza e attuazione tempestiva degli obiettivi del PNRR, l'ANP ritiene necessario segnalare talune criticità e prospettare alcune modifiche migliorative, in vista della garanzia del buon funzionamento delle istituzioni scolastiche e della qualità del servizio reso alle comunità.

2. Aspetti di dettaglio

a) Mobilità docenti, formazione in servizio e reclutamento (Articolo 18)

L'articolo 18 del decreto interviene su una molteplicità di materie tra loro interconnesse, tutte riconducibili all'esigenza di dare attuazione alle riforme strutturali del sistema scolastico previste dal PNRR. In via generale, si apprezza lo sforzo di razionalizzazione normativa che il decreto persegue, pur esprimendo riserve su talune scelte di carattere tecnico come di seguito illustrato.

Con riferimento alla mobilità del personale docente – **comma 1, lettera a)** – il decreto demanda alla contrattazione collettiva integrativa l'individuazione di ulteriori criteri, consentendo deroghe alla permanenza triennale nell'istituzione scolastica sede di svolgimento del periodo di formazione e prova. Si esprime una posizione critica nei confronti di tale impostazione che comprime la continuità didattica, vero e proprio valore fondante del sistema educativo e fattore determinante per la qualità degli apprendimenti, specie nelle scuole che accolgono nuove immissioni in ruolo. Consentire deroghe alla permanenza minima rischia di minare proprio quelle condizioni di stabilità che il legislatore dovrebbe invece preservare e rafforzare e che ha inteso



incentivare con la previsione dell'articolo 1, comma 593-bis della legge 27 dicembre 2017, n. 205. A giudizio dell'Associazione, la norma andrebbe riformulata in modo da subordinare eventuali deroghe a condizioni tassative e rigorosamente circoscritte, evitando che la leva contrattuale possa essere utilizzata in maniera indiscriminata a scapito della continuità del servizio. Sarebbe poi definitivamente risolutivo che in futuro trovasse piena applicazione la norma restrittiva sul triennio di permanenza, sottraendola a ultronei interventi contrattuali.

a) all'articolo 13, comma 5, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Ulteriori criteri integrativi possono essere previsti in sede negoziale nell'ambito delle prerogative assegnate dal contratto collettivo nazionale di lavoro alla contrattazione integrativa sulla mobilità, nel rispetto degli obiettivi stabiliti dalla Missione 4, Componente 1, Riforma 2.1 del PNRR.»;

PROPOSTA EMENDAMENTO ANP

Dopo le parole "del PNRR" aggiungere ", limitatamente alla mobilità per l'anno scolastico 2025/2026"

Per quanto attiene alla formazione in servizio di cui al **comma 1, lettera b)**, il decreto ridefinisce i parametri di accreditamento degli enti formatori, unificandoli in un'unica direttiva ministeriale con l'obiettivo dichiarato di razionalizzare un sistema attualmente frammentato. Si condivide la finalità della disposizione ma al contempo si reputa essenziale che la suddetta direttiva fissi standard qualitativi rigorosi e verificabili, idonei a scongiurare la proliferazione di soggetti privi delle necessarie competenze pedagogiche e scientifiche. In questo quadro, la Scuola di Alta Formazione deve essere preservata nella sua funzione di eccellenza e presidio qualitativo del sistema formativo, senza che la semplificazione amministrativa ne comprima le prerogative.

b) all'articolo 16-ter:

1) al comma 2, la lettera a) è sostituita dalla seguente: «a) definizione di orientamenti per l'accREDITamento delle istituzioni deputate ad erogare la formazione di cui al presente articolo, ai fini dell'adozione della direttiva del Ministro dell'istruzione e del merito di cui al comma 8 e verifica dei requisiti indicati dalla direttiva;»;

2) al comma 8, secondo periodo, le parole: «Fermo restando l'accREDITamento dei soggetti già riconosciuti dal Ministero dell'istruzione come enti accREDITati per la formazione del personale della scuola, sono» sono sostituite dalla seguente: «Sono» e le parole: «un'esperienza almeno quinquennale nelle attività di formazione in favore dei docenti svolta in almeno tre regioni» sono soppresse;

3) dopo il comma 8, è inserito il seguente: «8-bis. L'accREDITamento degli enti di formazione e la qualificazione delle associazioni professionali e disciplinari ai fini della formazione continua in servizio del personale scolastico è disposto con la direttiva di cui al comma 8.»;

4) la rubrica è sostituita dalla seguente: «Formazione in servizio continua e incentivata e valutazione degli insegnanti».

PROPOSTA EMENDAMENTO ANP

Invece di sopprimere le parole «un'esperienza almeno quinquennale nelle attività di formazione in favore dei docenti svolta in almeno tre regioni» sostituirle con le seguenti: «un'esperienza almeno triennale nelle attività di formazione in favore dei docenti svolta in almeno due regioni»



In materia di reclutamento dei docenti, il **comma 2** introduce una modifica al meccanismo di graduazione dei candidati negli elenchi regionali, stabilendo che il posizionamento avvenga esclusivamente in base al punteggio ottenuto nelle prove scritte e orali, con esclusione della valutazione dei titoli. Tale scelta risponde all'esigenza di ovviare alle discrepanze interpretative registrate dalle commissioni di concorso in sede di valutazione delle certificazioni presentate dai candidati. Si considera favorevolmente l'uniformazione dei criteri selettivi, nella misura in cui essa garantisce maggiori obiettività e comparabilità dei risultati, riducendo i margini di contenzioso amministrativo che hanno caratterizzato le procedure concorsuali degli ultimi anni.

Quanto alla riforma degli istituti tecnici e professionali (**comma 3**), il decreto modifica il parametro di riferimento per la determinazione del numero massimo di classi attivabili nella scuola secondaria di secondo grado a decorrere dall'anno scolastico 2026/2027: l'anno da prendere a riferimento diventa il 2024/2025, in luogo del 2023/2024 originariamente previsto. Si tratta di un aggiustamento tecnico opportuno, in quanto consente di allineare la pianificazione dell'offerta formativa a una fotografia più aggiornata della distribuzione degli iscritti, riducendo il rischio di decisioni organizzative basate su dati non più rappresentativi dell'effettiva domanda.

b) Dimensionamento scolastico, esoneri e ordinamento ATA (Articolo 18)

Il decreto reca disposizioni in materia di dimensionamento della rete scolastica che vengono valutate nel complesso positivamente. A beneficio delle istituzioni scolastiche delle regioni che hanno adottato i piani di dimensionamento per l'anno scolastico 2026/2027, il **comma 4** prevede lo stanziamento di risorse aggiuntive pari a 19 milioni di euro per l'attivazione di incarichi temporanei di personale amministrativo, tecnico e ausiliario fino al 30 giugno 2027. Si tratta di un riconoscimento concreto dei disagi organizzativi che il processo di razionalizzazione della rete impone alle comunità scolastiche interessate, e l'Associazione ne apprezza la portata.

Parimenti apprezzabile è la previsione in base alla quale le istituzioni scolastiche interessate dal dimensionamento vengono considerate come scuole autonome ai fini della determinazione dell'organico del personale ATA, applicando i parametri propri delle singole scuole oggetto di accorpamento. Ciò evita che il dimensionamento si traduca in una riduzione del contingente di personale di supporto, con effetti negativi sull'efficienza amministrativa e sulla qualità dei servizi erogati alle famiglie e agli studenti.

Sul versante degli esoneri e semiesoneri, il **comma 5** prevede che siano messe a disposizione ulteriori posizioni di esonero o di semiesonero dall'insegnamento nelle istituzioni scolastiche dimensionate, entro un limite di spesa di 9 milioni di euro per l'anno scolastico 2026/2027. Si accoglie con favore tale misura che risponde a un'esigenza reale e urgente: le istituzioni scolastiche coinvolte in processi di fusione o accorpamento si trovano a gestire una fase transitoria di complessità organizzativa eccezionale, in cui il supporto di figure professionali dedicate alla gestione amministrativa rappresenta un presidio indispensabile per la continuità del servizio.

Con riguardo al personale ATA, il **comma 7** proroga di un anno la decorrenza del nuovo ordinamento professionale previsto dalla contrattazione collettiva vigente, fissando l'entrata in vigore all'anno scolastico 2027/2028. La revisione dei criteri relativi alle dotazioni organiche di tale personale, già prevista dal CCNL del comparto "Istruzione e ricerca" 2019-2021, viene invece inserita senza riferimenti temporali vincolanti. Si prende atto di queste disposizioni chiedendo che il rinvio non si traduca in un'ulteriore dilatazione dei tempi di attuazione di un riordino atteso da tempo, la cui realizzazione è condizione necessaria per rispondere adeguatamente alle mutate esigenze organizzative delle scuole.



c) Misure di controllo, monitoraggio e supporto alla realizzazione degli investimenti PNRR (Articolo 19)

L'articolo 19 è dedicato anche alle misure urgenti per la prosecuzione delle attività di verifica e controllo connesse alla realizzazione degli investimenti del PNRR. Si esprime un giudizio globalmente positivo sull'impianto della norma che affronta questioni operative di rilevante impatto per le istituzioni scolastiche.

In relazione alla composizione del Gruppo di supporto, il **comma 1** riduce da cento a settanta il numero dei docenti e degli assistenti amministrativi impegnati in tale struttura, i quali saranno impiegati esclusivamente presso il Ministero dell'Istruzione e del Merito, venendo meno la loro presenza anche presso gli Uffici Scolastici Regionali. Si osserva come tale ridimensionamento abbia una sua comprensibile *ratio* poiché le attività di supporto sul PNRR, giunto nella sua fase finale, sono oramai di competenza esclusiva del livello centralizzato.

Di particolare rilievo e meritevole di apprezzamento è la disposizione di cui al **comma 1, lettera b)** che sposta al 2027 il vincolo di destinazione delle risorse utilizzate per la realizzazione dei progetti PNRR, consentendo pagamenti anche successivi ai termini di scadenza originariamente previsti. Si tratta di una misura di grande importanza operativa in quanto garantisce continuità nell'erogazione delle risorse ai soggetti attuatori, preservando la realizzabilità dei progetti anche in presenza di fisiologici ritardi procedurali. Si esprime piena condivisione di tale scelta che risponde a una delle criticità più frequentemente segnalate dalle istituzioni scolastiche nella gestione delle risorse del PNRR, reiteratamente portata all'attenzione del Ministero dell'Istruzione e del Merito da parte della scrivente Associazione.

Per quanto concerne le *équipe* formative territoriali (EFT), il **comma 2** ne proroga l'operatività per l'anno scolastico 2026/2027. Tali strutture, composte da venti docenti in posizione di comando presso gli USR e l'Amministrazione centrale e da cento docenti esonerati dall'attività didattica, stanno fornendo un contributo determinante nell'accompagnamento delle istituzioni scolastiche nella gestione amministrativa e di rendicontazione dei progetti PNRR. Si accoglie con favore la proroga, ritenendola pienamente giustificata dal valore aggiunto che le EFT hanno dimostrato di saper generare nei singoli territori regionali, e chiede che la loro attività possa proseguire con adeguate risorse e un mandato operativo chiaro.

Particolarmente significativa è anche la disposizione di cui al **comma 3** relativa al supporto tecnico-amministrativo alle istituzioni scolastiche e agli enti locali per la finalizzazione dei progetti PNRR e del Programma Nazionale (PN) "Scuola e competenze" 2021-2027. L'Unità di Missione è chiamata a garantire tale supporto fino al 31 dicembre 2026 per i progetti a valere sul PNRR, ma continuerà ad operare anche per le annualità successive, in relazione all'attuazione del PN 2021-2027. Si rileva con favore come, *de facto*, la norma non fissi un termine definitivo per l'operatività dell'Unità di Missione, la quale potrà dunque continuare la propria attività per tutta la durata del Programma Nazionale. Ciò rappresenta una garanzia importante per le istituzioni scolastiche che dovranno confrontarsi con le specifiche complessità procedurali del PN 2021-2027 (in particolare, per la rendicontazione delle attività) per un arco temporale considerevole. A tal fine il legislatore consente alle scuole di avere una solida struttura ministeriale di riferimento.

3. Conclusioni

Il decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19 configura un intervento articolato e per molti versi necessario che affronta questioni di rilevante impatto organizzativo e istituzionale per il sistema scolastico italiano in una fase cruciale di attuazione del PNRR. Si apprezza l'orientamento complessivo del provvedimento che si muove nella direzione di una maggiore razionalizzazione del sistema, di un rafforzamento del supporto alle scuole e di una semplificazione delle procedure.

Tuttavia, alcune disposizioni richiedono a giudizio dell'Associazione una riflessione più approfondita in sede parlamentare. In particolare, la disciplina della mobilità docente in deroga alla permanenza triennale

necessita di una riformulazione che garantisca la continuità del servizio educativo come valore primario e non sacrificabile. Analogamente, la revisione dei criteri di accreditamento degli enti formatori dovrà essere accompagnata da meccanismi effettivi di controllo qualitativo, affinché la semplificazione amministrativa non si traduca in un abbassamento degli standard formativi.

Le misure a sostegno delle scuole dimensionate, la proroga delle *équipe* formative territoriali, la flessibilità nei termini di spesa nell'ambito del PNRR e la continuità dell'Unità di Missione per il PN 2021-2027 costituiscono risposte concrete a esigenze reali che l'Associazione ha da tempo segnalato e che ora trovano finalmente un riconoscimento normativo. Tali interventi contribuiscono a costruire un ecosistema amministrativo più solido a supporto delle istituzioni scolastiche che rappresentano il terminale attuativo di un sistema di riforme dalla portata storica.

Alla luce delle considerazioni svolte, l'ANP esprime un orientamento favorevole al provvedimento, con alcune osservazioni in relazione alle disposizioni sopra evidenziate, rendendosi disponibile a fornire ogni ulteriore contributo tecnico utile ai lavori della Commissione.

Roma, 5 marzo 2026