



CONSIGLIO DI STATO

*Sezione Consultiva per gli Atti Normativi
Adunanza del 6 febbraio 2009*

N. della Sezione: 32/2009

OGGETTO:

Ministero dell'istruzione,
dell'università e della ricerca.
Schema di regolamento recante
“Revisione dell’assetto
ordinamentale, organizzativo e
didattico della scuola
dell’infanzia e del primo ciclo di
istruzione ai sensi dell’articolo
64, comma 4, del decreto legge
25 giugno 2008, n. 112,
convertito con modificazioni
dalla legge 6 agosto 2008, n.
133”.

La Sezione

Vista la relazione trasmessa con
nota prot. AOO/uffleg/5 E/G M
del 5 gennaio 2009, con la quale
il Ministero dell'istruzione,
dell'università e della ricerca
(Gabinetto), chiede il parere del
Consiglio di Stato in ordine allo
schema di regolamento in
oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Cons. Nicolina
Pullano;

PREMESSO:

L'articolo 64 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, concernente disposizioni in materia di organizzazione scolastica, al comma 3, stabilisce che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e previo parere delle Commissioni Parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, deve predisporre un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico.

Per l'attuazione di detto piano programmatico, con il successivo comma 4, demanda al Ministro dell'istruzione, università e ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di provvedere, con uno o più regolamenti, da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400, ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico nel rispetto dei criteri indicati nello stesso comma 4.

Con lo schema di regolamento in esame sono introdotte modifiche alle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e agli ordinamenti del primo ciclo di istruzione.

Lo schema è composto dal preambolo e da sette articoli.

Il preambolo riporta i riferimenti normativi entro i quali si sviluppa la disposizione regolamentare.

L'articolo 1 individua le finalità, gli obiettivi ed i criteri che caratterizzano il dispositivo regolamentare; fissa la decorrenza delle norme contenute nel regolamento all'a.s. 2009-2010; precisa che, per i livelli essenziali di prestazioni, continueranno a trovare applicazione

le Indicazioni Nazionali di cui agli allegati A, B, C e D del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, come aggiornate dalle Indicazioni per il curricolo di cui al D.M. 31 luglio 2007; precisa, infine, che con separato provvedimento ministeriale saranno individuati i criteri generali necessari per armonizzare gli assetti pedagogici, didattici ed organizzativi agli obiettivi previsti dal regolamento.

L'articolo 2, concernente la scuola dell'infanzia, conferma sostanzialmente, con qualche modifica ed integrazione, l'attuale assetto normativo che disciplina il settore; precisa che l'istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni avviene in collaborazione con gli enti territoriali, assicurando la coordinata partecipazione delle scuole statali e paritarie al sistema scolastico nel suo complesso; prevede, inoltre, che le sezioni della scuola dell'infanzia con un numero di iscritti inferiore a quello ordinario, site in comuni montani, piccole isole e piccoli comuni privi di strutture educative per la prima infanzia, accolgano piccoli gruppi di bambini di età compresa tra i due ed i tre anni, sulla base di progetti attivati tra le istituzioni scolastiche ed i comuni interessati, nel limite delle sezioni esistenti.

L'articolo 3 specifica le finalità generali del primo ciclo di istruzione, confermando la necessità di proficue collaborazioni tra l'amministrazione scolastica e i comuni interessati.

L'articolo 4 riguarda la scuola primaria e, in particolare, ridisegna il nuovo modello di insegnamento, caratterizzato dall'insegnante unico, che supera il precedente assetto del modulo e delle compresenze, e prevede l'articolazione dell'orario scolastico in 24 e 27 ore settimanali prolungabili sino a 30, nei limiti delle risorse dell'organico assegnato e la possibilità del tempo pieno di 40 ore, tenendo conto delle specifiche richieste delle famiglie; fissa in 27 ore settimanali la dotazione organica dell'istituto per le classi funzionanti secondo il nuovo modello e disciplina le modalità di utilizzazione delle disponibilità di organico per le classi da attivare a tempo pieno.

L'articolo 5 si occupa della scuola secondaria di I grado per la quale fissa l'orario annuale obbligatorio delle lezioni in 990 ore complessive, corrispondente a 29 ore settimanali, prevedendo 33 ore annuali da destinare ad attività di approfondimento, con possibilità di prolungare il monte ore a 36, elevabili sino a 40; definisce il quadro orario settimanale delle discipline, sia per il tempo normale che per il tempo prolungato e chiarisce che l'insegnamento di "*Cittadinanza e Costituzione*" è inserito nell'area disciplinare storico-geografica; consente alle famiglie di avvalersi dell'intero orario riservato settimanalmente all'insegnamento delle lingue comunitarie per l'insegnamento potenziato della lingua inglese, compatibilmente con le disponibilità di organico e l'assenza di esubero dei docenti della seconda lingua comunitaria.

L'articolo 6 fa salve le specifiche disposizioni di autonomia vigenti per le scuole della regione autonoma Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano; chiarisce, inoltre, che le disposizioni del regolamento si applicano, con gli opportuni adattamenti, anche alle scuole con lingua di insegnamento slovena.

L'articolo 7 riporta la ricognizione delle norme abrogate e precisa che, comunque, sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili.

La Sezione, nell'adunanza del 2 febbraio 2009, sulla base di un esame preliminare, considerata l'urgenza di provvedere all'adozione del regolamento entro il mese di febbraio c.a., ha delegato il Presidente ed il Relatore ad acquisire chiarimenti in ordine alle questioni discusse in adunanza, sottoponendo il risultato dell'istruttoria informale alla nuova adunanza del 6 febbraio 2009, cui ha rinviato per la trattazione dell'affare.

L'Amministrazione ha quindi fornito i chiarimenti richiesti con relazione integrativa del 5 febbraio 2009.

CONSIDERATO:

A) Va dato atto anzitutto che il procedimento di adozione dello schema di regolamento è rispettoso di tutti i passaggi e delle regole sulla competenza fissate dalla normativa generale (articolo 17, comma 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400) e particolare (articolo 64, commi 3 e 4 del decreto legge 25 giugno n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

Infatti:

- è stato preventivamente adottato, dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il piano programmatico di cui all'articolo 64, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008;

- lo schema di regolamento di cui all'articolo 64, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008 è stato predisposto dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

- tale schema è stato approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri, il 18 dicembre 2008, e su di esso è stato acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

- sullo schema di regolamento è stato acquisito il parere, obbligatorio ma non vincolante, della Conferenza unificata la quale ha proposto alcuni emendamenti;

- lo schema è stato sottoposto al parere del Consiglio di Stato e sarà inoltrato al Consiglio dei Ministri per l'approvazione, preordinata all'emanazione del regolamento con decreto del Presidente della Repubblica.

B) La Sezione ritiene di dover premettere alcune considerazioni di ordine generale sulla natura del provvedimento nonché sui delicati profili di legalità anche costituzionale posti dallo schema di regolamento.

1. Natura

Ai sensi dell'articolo 64 del decreto legge 25 giugno del 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, l'atto normativo in esame ha natura di regolamento delegato di cui all'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (*“Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”*).

Esso si inserisce nel quadro degli interventi urgenti predisposti dal Governo con il d.l. n. 112 del 2008 per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, ed appare specificamente preordinato al contenimento della spesa per il pubblico impiego (tanto da figurare all'inizio del capo II, così intitolato), oltre che ad una più generale implementazione nell'organizzazione scolastica dei principi di efficacia, efficienza ed economicità, che permeano il moderno volto del sistema amministrativo.

2. Rispetto delle fonti sulla produzione normativa.

Trattandosi di un regolamento delegato, esso ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400, può essere adottato per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

La materia oggetto del presente regolamento non è formalmente sottoposta a riserva di legge assoluta (arg. *ex art. 33, comma 2 Cost.* : *“La Repubblica detta le norme generali sull’istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi”*) e rientra anche nell’organizzazione amministrativa, che è terreno di elezione per l’uso della potestà regolamentare, anche delegificante, come dimostrato dallo stesso articolo 17, comma 4-*bis*. Sotto tale profilo la previsione di un regolamento delegato risulta coerente con la riserva relativa di legge fissata dall’articolo 97, comma 1 della Costituzione, come attuata dall’articolo 2, comma 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che demanda alla legge la sola fissazione dei principi generali sull’organizzazione amministrativa.

Sul versante della legalità sostanziale, poi, questa appare rispettata per un triplice ordine di ragioni.

Innanzitutto l’articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 fissa, per la revisione dell’attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, una serie di criteri tra i quali, per quanto interessa il regolamento in esame, la *“rimodulazione dell’attuale organizzazione didattica della scuola primaria ivi compresa la formazione professionale per il personale docente interessato ai processi di innovazione ordinamentale senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica”*.

In secondo luogo il regolamento costituisce attuazione di un piano programmatico adottato dal Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario.

Si realizza, così, una sequenza di fonti (legge - atto politico di indirizzo - regolamento) in cui il potere regolamentare risulta conformato non solo dalle disposizioni di legge, ma anche da un atto intermedio, che vale a fissare le linee guida su cui l'esecutivo deve esprimersi, così riducendone la discrezionalità politica e valorizzandone il ruolo tecnico. Ciò è tanto più da apprezzarsi tenendo conto dell'ampio coinvolgimento degli organi istituzionali realizzato, attesa la partecipazione nell'elaborazione del piano programmatico del Ministro dell'economia e delle finanze, della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari competenti, idonea ad esprimere un punto di vista unitario, in grado di sintetizzare le posizioni dei diversi livelli di governo della comunità.

Infine, la stessa predisposizione dello schema di regolamento da parte del Ministero dell'istruzione avviene con l'intervento del Ministro dell'economia e delle finanze e della Conferenza unificata, in simmetria con quanto previsto per l'adozione del piano programmatico.

3. Ordine costituzionale delle competenze.

Non compete ovviamente alla Sezione verificare la legittimità costituzionale dell'articolo 64, tuttavia si ritiene indispensabile chiarire il quadro sistematico in cui si colloca la normativa regolamentare che ne è scaturita, per accertare se essa si sia mantenuta nei limiti che ragionevolmente devono ritenersi impliciti nella delegificazione.

Il riparto delle competenze normative in materia di istruzione è definito dal nuovo articolo 117 della Cost. come segue:

- spetta allo Stato la potestà legislativa esclusiva di dettare le *“norme generali sull'istruzione”* (comma 2, lett. n);
- spetta alla potestà concorrente della Regione la materia *“istruzione”*, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale (comma 3).

In materia, peraltro, occorre considerare anche l'articolo 117, comma 2 lett. g), che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato il settore "*ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato*", nonché l'articolo 117, comma 2 lett. e) e l'articolo 119 Cost. per i profili di finanza pubblica investiti dalla riforma dell'organizzazione scolastica.

E' altresì noto che in generale lo Stato ha la potestà regolamentare nelle materie di legislazione esclusiva, mentre la Regione ha la potestà regolamentare in ogni altra materia. Nel settore in esame in particolare, stando all'interpretazione della Corte costituzionale (sentenza n. 13 del 2004), una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto previsto dall'articolo 117 Cost. postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi, cosicché una eventuale disciplina di dettaglio deve cedere a seguito della sopravvenienza della relativa disciplina regionale.

Con riferimento ad altra materia (finanza pubblica), poi, la Corte ha anche affermato che la determinazione dei principi non può essere rinviata ad un regolamento di delegificazione neppure predeterminando criteri cui deve attenersi la normativa secondaria (sentenza n. 30 del 2005).

Senonchè, la materia oggetto dell'intervento in esame incrocia, come visto, diversi aspetti di competenza dello Stato e può convenirsi con il pensiero della Corte costituzionale che definire interamente le rispettive sfere di applicazione e il tipo di rapporto tra le "*norme generali sull'istruzione*" e i "*principi fondamentali*" - le prime di competenza esclusiva dello Stato ed i secondi destinati a orientare le Regioni chiamate a svolgerli - non è sempre agevole e necessario, nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche.

In queste condizioni, da un canto, deve prendersi atto che la scelta compiuta dal legislatore non è priva di una base formale, poiché una competenza esclusiva statale sussiste e quindi vi è la possibilità astratta di adottare una normativa secondaria.

Inoltre, non può negarsi che ricorra quell'elemento di ordine sostanziale, valorizzato dalla giurisprudenza costituzionale, sia pure in altri contesti, dell'esistenza nell'ambito oggettivo del regolamento di un'osmosi tra materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato e materie di competenza concorrente. E il regolamento in questione, proprio in considerazione di tale osmosi, è stato concepito dalla legge - e concretamente attuato nel suo *iter* formativo - come ispirato al principio di leale collaborazione con le autonomie locali; in ciò adeguandosi al principio formulato dalla Corte costituzionale secondo cui nel nuovo Titolo V della Carta, per valutare se una normativa statale che occupi spazi spettanti alle Regioni sia invasiva delle attribuzioni regionali o, invece, costituisca applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, diviene elemento essenziale la previsione di forme di concertazione fra lo Stato e le Regioni interessate.

Si aggiunga - per concludere su tale aspetto - che la materia è caratterizzata da un forte tecnicismo, cosicchè non appare irragionevole l'adozione di uno strumento più duttile qual è appunto quello regolamentare, sempre che esso non investa materie di competenza regionale concorrente. E' alla stregua di tali considerazioni che va vagliata la correttezza delle soluzioni adottate.

C) Venendo al merito del provvedimento, la verifica demandata al Consiglio di Stato attiene anzitutto all'effettivo perseguimento degli obiettivi fissati dalle fonti sovraordinate e, segnatamente, dalla norma di delega e dal piano programmatico di cui il regolamento costituisce attuazione.

Da un punto di vista logico può, anzi, dirsi che la coerenza con il piano programmatico appare uno snodo preliminare, atteso che la delega fissa solo le norme generali regolatrici della materia, mentre è il piano programmatico ad indirizzare le scelte che l'esecutivo deve sviluppare.

Poiché è la stessa norma di delega a stabilire che i regolamenti assicurino comunque *“la puntuale attuazione del piano di cui al comma 3”*, si deve ritenere che il piano assuma il rango di parametro giuridico del potere regolamentare, sì da qualificare la sua inosservanza come vizio di legittimità del regolamento.

Il piano programmatico individua un quadro organico di interventi e misure volti a realizzare contestualmente sia il riassetto della spesa pubblica sia l'ammodernamento e lo sviluppo del sistema.

Per quel che qui interessa, gli interventi previsti riguardano,

nella scuola dell'infanzia:

a) l'orario obbligatorio; b) la possibilità di inserimento di bambini di età compresa tra i due ed i tre anni in sezioni - situate in particolari contesti - che non raggiungono il numero di bambini stabiliti; c) la previsione della reintroduzione, con apposito intervento normativo, dell'istituto dell'anticipo; d) la possibilità di prosecuzione e sviluppo delle c.d. *“sezioni primavera”*; e) l'attivazione di classi affidate ad un unico docente;

nella scuola primaria:

a) l'attivazione di classi affidate ad un maestro unico; b) l'articolazione del tempo scuola, tenuto conto della domanda delle famiglie e della dotazione organica assegnata alle scuole, nel rispetto dell'autonomia delle stesse; c) la formazione dei docenti per l'insegnamento della lingua inglese;

nella scuola secondaria di I grado:

a) l'orario obbligatorio settimanale; b) la possibilità di attivazione di classi funzionanti a tempo prolungato; c) la riconsiderazione dell'attuale composizione delle cattedre al fine di superare l'esistente frammentazione degli insegnamenti, privilegiando quelli di base e aggregazioni umanistiche letterarie, scientifico tecnologiche e linguistiche.

Orbene, si deve constatare che lo schema di regolamento, ha dato puntuale attuazione a tutti punti in questione del piano programmatico.

D) In ordine alle modalità di tale attuazione, la Sezione nel corso dell'adunanza del 2 febbraio 2009 ha sollevato alcune perplessità sui seguenti articoli.

- Articolo 1, comma 1:

è apparsa superflua e tecnicamente impropria la elencazione delle norme di settore che rimangono invariate e già contenute nel preambolo, dovendosi dare per scontato che le disposizioni non toccate dal regolamento per mangano in vigore.

- Articolo 1, comma 4:

non sono apparse chiare le finalità perseguite dalla disposizione e le modalità di revisione delle "Indicazioni" (di cui al decreto ministeriale del 31 luglio 2007, peraltro non specificato).

- Articolo 2, comma 5:

è apparso inutile il richiamo dell'articolo 104 del decreto legislativo 16 aprile n. 297 e dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 19 febbraio 2004 n. 59.

- Articolo 2, comma 6:

è stato osservato che la previsione di inserire gruppi di bambini di età compresa tra i due e i tre anni nelle sezioni delle scuole situate in comuni montani, in piccole isole e in piccoli comuni con un numero di iscritti inferiore a quello previsto in via ordinaria, è troppo generico e che sarebbe opportuna di una puntuale indicazione circa la consistenza del numero di bambini che avrebbero potuto essere inseriti.

- Articolo 4, commi 6 e 7:

si tratta delle disposizioni “*chiave*” – anche ai fini del rispetto delle competenze regionali - sulla determinazione dell’organico, ed è stato osservato che la loro formulazione non è particolarmente perspicua, non essendo chiaro come si pervenga alla individuazione in particolare degli organici di istituto e quale rapporto vi sia con l’organico generale e con la sua determinazione.

- Articolo 5, comma 3:

è stato ritenuto che la definizione delle classi di concorso e di abilitazione avrebbe dovuto formare oggetto di apposito atto regolamentare e che non possa essere rinviato ad un mero DM.

L’Amministrazione nella citata relazione del 5 febbraio 2009 ha fornito puntuali chiarimenti ed ha anche indicato le ragioni per le quali sono state inserite nello schema di regolamento disposizioni apparentemente superflue quali quelle di cui all’articolo 1, comma 1 e 4 ed all’articolo 2 comma 5.

A tale riguardo ha precisato: a) che è stato ritenuto necessario il richiamo dell’intero quadro normativo allo scopo di fare ordine nella complessa materia e dare assetto sistematico ad una serie di disposizioni che si sono sovrapposte e talvolta integrate al di fuori di una visione chiara ed ordinata; b) che la previsione di disporre degli

esiti di un apposito monitoraggio del primo triennio di applicazione delle nuove norme è correlata al futuro previsto assetto definitivo della Indicazioni nazionali del primo ciclo, previa una valutazione sul campo dell'efficacia delle proposte didattiche; c) che il richiamo all'art. 104 del T.U. 297/94, si è reso necessario al fine di fugare taluni dubbi interpretativi da più parti insorti in sede di lettura del piano programmatico.

Quanto all'articolo 4, commi 6 e 7, in merito ai criteri di determinazione dell'organico, ha chiarito le modalità di formazione degli organici sia di istituto che generali, precisando *“che l'organico viene prioritariamente stabilito e quantificato a livello nazionale. Successivamente viene suddiviso a livello regionale, tenendo conto di criteri e parametri oggettivi predefiniti e ormai consolidati; criteri e parametri recepiti in apposito decreto interministeriale adottato di concerto con il MEF, e sentita la Conferenza unificata, e in una circolare annuale che viene pubblicizzata e diramata in tutti gli uffici scolastici e in tutte le scuole della realtà nazionale. Il Direttore generale regionale o un suo delegato nell'ambito delle varie province, sulla base delle proposte formulate dalle istituzioni scolastiche in relazione al numero degli alunni, al numero delle classi, alle richieste delle famiglie e a specifiche situazioni legate a casi particolari (ad es. sostegno agli alunni disabili ecc...) provvede alla assegnazione dei posti di organico alle scuole, nell'ambito della dotazione assegnatagli. I posti assegnati a ciascun istituto concorrono a formare l'organico di istituto, che le istituzioni scolastiche, nella propria autonomia e nel rispetto delle norme e dei principi generali dell'ordinamento, possono articolare in modelli flessibili sul piano didattico e organizzativo. In sostanza, la formazione delle classi, sulla base dei modelli offerti e delle richieste delle famiglie, viene definita in attuazione dei criteri e delle proposte adottate dal Consiglio di istituto e dal collegio dei docenti, secondo la normativa vigente.”*

E) La Sezione, nel corso della successiva adunanza del 6 febbraio 2009, ha preso atto dei chiarimenti forniti e delle esigenze tecniche esposte, ma suggerisce per le disposizioni che hanno dato adito a perplessità la seguente nuova formulazione:

Articolo 1, comma 1:

“Fermo restando quanto previsto dalla legge 28 marzo 2003, n. 53, dal decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59; dal Capo IV del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, dall’articolo 1, commi 1 e 7 del decreto-legge 7 settembre 2007 n. 147, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 ottobre 2007 n. 176, le scuola dell’infanzia e il primo ciclo di istruzione sono disciplinati dal presente regolamento”.

La formula, per quanto non elegante, soddisfa le esigenze “politiche” manifestate dall’Amministrazione, senza pregiudicare il principio della naturale vigenza delle norme richiamate.

L’eliminazione delle specificazioni relative al regolamento e alle sue fonti si giustifica perché esse sono già presenti nel preambolo.

Articolo 1, comma 4:

“Nel corso del triennio scolastico 2009/2010-2011/2012, l’eventuale revisione delle Indicazioni nazionali, di cui al comma 3, da adottarsi mediante regolamento ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è effettuata, sulla base degli esiti di apposito monitoraggio sulle attività poste in essere dalle istituzioni scolastiche, affidato all’Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell’Autonomia Scolastica (ANSAS) e all’Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione (INVALSI)”.

La specificazione della natura regolamentare del decreto, superflua atteso il contenuto oggettivamente normativo dell'atto, appare opportuna in presenza della precedente formulazione.

Articolo 2, comma 5:

“L’orario di funzionamento della scuola dell’infanzia è stabilito in 40 ore settimanali, con possibilità di estensione fino a 50 ore. Permane la possibilità, prevista dalle norme vigenti, di chiedere, da parte delle famiglie, un tempo scuola ridotto, limitato alla sola fascia del mattino, per complessive 25 ore settimanali. Tali orari sono comprensivi della quota riservata all’insegnamento della religione cattolica in conformità all’Accordo che apporta modifiche al Concordato lateranense e relativo Protocollo addizionale, reso esecutivo con legge 25 marzo 1985, n. 121, ed alle conseguenti intese. Le istituzioni scolastiche organizzano le attività educative per la scuola dell’infanzia con l’inserimento dei bambini in sezioni distinte a seconda dei modelli orario scelti dalle famiglie”. La nuova formulazione non ha altre finalità se non quella di una maggiore chiarezza e quella di eliminare improprie conferme della disciplina vigente.

Articolo 2, comma 6:

“Le sezioni della scuola dell’infanzia con un numero di iscritti inferiore a quello previsto in via ordinaria, site in comuni montani, in piccole isole e in piccoli comuni, appartenenti a comunità prive di strutture educative per la prima infanzia, possono accogliere piccoli gruppi di bambini di età compresa tra i due e i tre anni, la cui consistenza è determinata nell’annuale decreto interministeriale sulla formazione dell’organico. L’inserimento di tali bambini avviene sulla base di progetti attivati d’intesa e in collaborazione tra istituzioni scolastiche e i comuni interessati e non può dar luogo a sdoppiamenti di sezioni.”

L'integrazione elimina la genericità dal mero riferimento ai “piccoli gruppi” di bambini di età compresa fra i due e i tre anni, affidando le opportune specificazioni ad uno strumento agile quale il decreto ministeriale.

Articolo 4, commi 6 e 7:

“6. La dotazione organica di istituto è determinata sulla base del fabbisogno del personale docente necessario per soddisfare l'orario delle attività didattiche. Relativamente alle classi funzionanti secondo il modello previsto dall'articolo 4 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169, la dotazione è fissata in 27 ore settimanali. La dotazione complessiva comprende, in aggiunta, il fabbisogno di organico per l'integrazione degli alunni disabili e per il funzionamento delle classi a tempo pieno autorizzate.”.

“7. A livello nazionale rimane confermato, per le classi a tempo pieno, il numero dei posti attivati complessivamente per l'anno scolastico 2008/2009. Le classi a tempo pieno sono attivate, a richiesta delle famiglie, sulla base di specifico progetto formativo integrato e delle disponibilità di organico assegnate all'istituto, nonché in presenza delle necessarie strutture e servizi. Per la determinazione dell'organico di dette classi è confermata l'assegnazione di due docenti per classe, eventualmente coadiuvati da insegnanti di religione cattolica e di inglese in possesso dei relativi titoli o requisiti. Le maggiori disponibilità di orario derivanti dalla presenza di due docenti per classe, rispetto alle 40 ore del modello di tempo pieno, rientrano nell'organico d'istituto. Per il potenziamento quantitativo e qualitativo del servizio del tempo pieno sul territorio sono attivati piani pluriennali sulla base di intese con le rappresentanze dei comuni, precedute da un accordo quadro con le autonomie locali in sede di Conferenza unificata.”

La nuova formulazione dei commi, frutto del costruttivo dialogo con l'Amministrazione, chiarisca meglio sia i criteri di formazione dell'organico nazionale sia in particolare il rapporto fra tali criteri e gli organici di istituto; evidenzia inoltre il principio, oggetto di particolare attenzione anche in sede di Conferenza unificata, del rispetto degli organici afferenti alle classi come attivate nell'anno scolastico in corso.

F) Infine sul piano formale si consiglia:

- di sostituire il titolo dell'articolo 1, con "*Previsioni generali*";
- di eliminare dal primo capoverso del comma 3 dello stesso art. 1 e dal comma 5 dell'art. 4 il riferimento agli estremi di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del D.M. 31.7.2007 (comunque già contenuto nel preambolo);
- di aggiungere al comma 2 dell'articolo 2 la lettera "*d) valutazione pedagogica e didattica, da parte del collegio dei docenti, dei tempi e delle modalità dell'accoglienza*", come proposto dalla Conferenza unificata e come accettato espressamente dal Ministero;
- di sostituire al comma 3 dello stesso articolo 2 l'espressione "*Sempre al fine di corrispondere alle esigenze delle famiglie*" con "*Analogamente*";
- di eliminare il comma 3 dell'articolo 5, che non sembra coerente con il contenuto del regolamento.

Si raccomanda infine, anche in relazione alle intervenute integrazioni, una rilettura generale per assicurare la coerenza formale del testo e la sua corrispondenza con i principi della nota Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2 maggio 2001, n. 1/131326/10888/9.92., guida alla redazione dei testi normativi.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole nei sensi di cui in motivazione.

Il Presidente della Sezione
(Giancarlo Coraggio)

L'Estensore
(Nicolina Pullano)

Il Segretario d'adunanza
(Massimo Meli)