

Francesco FORLIANO - Liliana CAMARDA

COMPENDIO di
**LEGISLAZIONE
SCOLASTICA**

Aggiornato alle disposizioni relative alla emergenza sanitaria da Covid 19, al **PNRR** e D.M. 170/2022, al D.M. 226/2022 e al D.lgs. n. 105/2022 (*Modiche in materia di congedi parentali*).

V Edizione
2023


Neldiritto
Editore

PREMESSA

Il volume si inserisce nella collana **“I COMPENDI D’AUTORE”**, ideata e strutturata appositamente per tutti coloro che si apprestano alla **preparazione degli esami orali** e delle **prove dei principali concorsi pubblici**.

L’opera è frutto di una felice combinazione tra gli aspetti caratteristici, da un lato, della **tradizionale trattazione manualistica**, di cui conserva la struttura e l’essenziale impostazione nozionistica, e, dall’altro, della più moderna **trattazione “per compendio”**, di cui fa proprie la capacità di sintesi e la schematicità nell’analisi degli istituti giuridici. Al contempo, si è avuto cura nell’evitare sia l’eccessivo appesantimento teorico e dogmatico della manualistica classica, controproducente per chi deve comprendere e memorizzare “in fretta”, sia l’estrema sintesi dei vecchi modelli di compendio, spesso “nemica” di un’agevole e chiara comprensione delle questioni trattate e quasi sempre causa di lacune nella preparazione. Ne è derivato un **modello di “terza generazione” di testi per la preparazione alle prove d’esame**, destinato inevitabilmente a prevalere nel futuro scenario della formazione di studi, in cui l’imperativo è possedere **tutte le conoscenze necessarie e sufficienti** per raggiungere brillantemente l’obiettivo finale.

A tal fine, le direttrici lungo cui si è sviluppata la collana sono state **chiarezza nella forma** e **completezza nella sostanza**.

Nella forma, l’opera coniuga, infatti, semplicità ed eleganza espositiva, cercando di soddisfare l’aspirazione di quanti ambiscono a memorizzare velocemente, attraverso l’ausilio di espedienti grafici quali l’utilizzo di **grassetti e corsivi per i concetti-chiave** di ogni singolo istituto o ancora tramite l’**esposizione “per punti”** delle principali tesi emerse in dottrina e in giurisprudenza sulle questioni più problematiche.

Nella sostanza, la chiara comprensione degli istituti è agevolata da una **trattazione esaustiva, ma allo stesso tempo sintetica**, delle nozioni giuridiche di base e degli aspetti più “sensibili” in prospettiva concorsuale.

I problemi giuridici sono stati inquadrati equilibrandoli tra la loro profondità storica (tramite un contenuto richiamato ai principali **orientamenti dottrinari**) e la loro attualità concreta (tramite un’attenta selezione delle

decisioni della **giurisprudenza**, segnalate in appositi “**Focus**” **giurisprudenziali**).

Infine, non sembra inutile ricordare, a chi si appresta ad affrontare le prove d’esame, che sempre *homo faber fortunae suae*, perché la fortuna, oltre a dipendere dalle favorevoli “stelle” del destino, risiede anche e soprattutto nel munirsi degli strumenti giusti per procurarsela. Strumenti che siamo certi di aver fornito – con questa nuova collana di compendi – per aiutare la “fortuna” di molti concorsisti!

Il volume dedicato alla **Legislazione scolastica** si compone di quattro parti:

- **una Prima parte**, dedicata all’esposizione, chiara e lineare, dei principi e delle fonti della normativa scolastica, con uno sguardo alle *principali riforme della scuola* anche in un’ottica europeista. Non si è mancato di dedicare un capitolo al tema dell’*inclusione ed integrazione scolastica* ed un richiamo al fenomeno del *bullismo* e *cyberbullismo*;
- **una Seconda parte**, dedicata all’analisi sintetica, quanto esauriente, dell’organizzazione del sistema scolastico ed alla sua autonomia.
- **una Terza parte**, più specificatamente dedicata agli ordinamenti scolastici, con uno sguardo alla *scuola dell’infanzia*, al *primo* ed al *secondo ciclo di istruzione*, tenuto conto delle novità previste dai *decreti attuativi* della *Buona scuola*;
- **una Quarta parte**, volta ad inquadrare il profilo funzionale, giuridico-economico del personale scolastico, nonché le responsabilità nella scuola.

Il volume è, aggiornato agli **ultimi interventi normativi** di rilievo in materia scolastica, tra i quali ci si limita a segnalare: D.L. 4 febbraio 2022, n. 5, *Misure urgenti in materia di certificazioni verdi COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività nell’ambito del sistema educativo, scolastico e formativo*; L. 21 gennaio 2022, n. 3 di conversione del D.L. 26 novembre 2021, n. 172, *Misure urgenti per il contenimento dell’epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali*; D.L. 7 gennaio 2022, n. 1, *Misure urgenti per fronteggiare l’emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore*; D. Lgs. 8 novembre

2021, n. 196 (art. 10), adozione da parte del Ministero dell'Istruzione di «Rigenerazione Scuola», il Piano per la transizione ecologica e culturale delle scuole; PNRR e DM 170/2022; D.M. 226/2022, introdotto dal D.L. 36/2022, convertito in legge n. 79/2022, recante *Modifiche al percorso di formazione e periodo di prova*; O.M. 112 del 6 maggio 2022, *Disciplina delle graduatorie per la stipula di contratti a tempo determinato*; infine, D.lgs. n. 105/2022, *Modifiche in materia di congedi parentali*.

Roma, Dicembre 2022

Gli Autori

SOMMARIO

PARTE I LA SCUOLA E LE SUE FONTI

CAPITOLO I	
L'EVOLUZIONE STORICA DEL SISTEMA SCOLASTICO	3
1. La scuola nell'antichità e nel medioevo.	3
2. La legge Casati.	5
3. La legge Coppino sull'obbligo dell'istruzione elementare.	8
4. L'età Giolittiana.	9
5. La scuola nell'epoca fascista: la riforma Gentile.	10
6. Scuola e Costituzione.	12
6.1. Diritto all'istruzione e principio di eguaglianza nell'accesso alla scuola.	16
6.2. Libertà d'insegnamento.	19
6.3. Libertà e diritto di istituire scuole. La parità scolastica.	21
7. L'istruzione nel riparto di competenza tra Stato e Regione.	26
7.1. La competenza esclusiva statale e la competenza concorrente Stato-Regioni.	28
7.2. La Competenza regionale esclusiva. I Percorsi di Istruzione e Formazione Professionale.	
7.3. La Competenza concorrente regionale. Il dimensionamento della rete scolastica.	35
8. Funzioni e compiti amministrativi delle Regioni e degli Enti Locali in materia di istruzione.	37
QUESTIONARIO	43
MAPPA CONCETTUALE	44

CAPITOLO II

LE FONTI DELLA LEGISLAZIONE SCOLASTICA

1.	Le fonti legislative.	45
1.1.	Il Testo unico dell'istruzione.	48
1.2.	Il nuovo Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici.	48
1.3.	Statuto degli studenti: D.P.R. 249/1998.	50
2.	Gli atti interni dell'amministrazione centrale.	51
3.	Atti amministrativi interni alla scuola.	53
4.	I contratti di lavoro del personale scolastico.	57
5.	Scuola e fonti internazionali.	63
6.	Digitalizzazione dell'attività amministrativa.	65
6.1.	Scuola e amministrazione digitale.	69
6.2.	Trasparenza e digitalizzazione.	73
7.	Obblighi di trasparenza.	74
7.1.	Responsabile trasparenza e responsabile prevenzione corruzione.	78
8.	La tutela della segretezza e della riservatezza.	83
9.	Riservatezza e diritto alla protezione dei dati personali: regolamento generale per la protezione dei dati personali n. 679 del 2016.	84
9.1.	Regolamento generale in materia di protezione dati e istituzioni scolastiche: la figura del responsabile della protezione dati.	88
	QUESTIONARIO	90
	MAPPA CONCETTUALE	91

CAPITOLO III

SCUOLA ED EUROPA

1.	L'istruzione nell'Unione europea. La cooperazione ed il sostegno agli stati membri.	92
2.	Gli obiettivi attuali dell'UE in materia di istruzione e formazione.	98
3.	Fondi strutturali.	103
4.	Il quadro delle Competenze.	105
4.1.	Riconoscimento delle competenze e delle qualifiche.	107

4.2.	Il Quadro europeo delle qualifiche.	108
5.	I sistemi scolastici nei principali paesi europei.	110
	QUESTIONARIO	122
	MAPPA CONCETTUALE	123
CAPITOLO IV		
	LE PRINCIPALI RIFORME SCOLASTICHE	124
1.	Premessa.	124
2.	La nuova scuola media.	124
3.	Ordinamento della scuola materna statale.	125
4.	Gli interventi di riforma dagli anni '70 agli anni '90.	125
4.1.	L'istituzione del "tempo pieno" nella scuola elementare.	125
4.2.	I "Decreti Delegati" del 1974.	126
4.3.	La legge n. 517 del 1974.	126
5.	Riforma dell'ordinamento della scuola elementare.	127
6.	La personalità giuridica e l'autonomia nella scuola.	128
7.	La competenza e la sua certificazione.	128
8.	Riforme Berlinguer.	131
9.	Riforma Moratti.	134
10.	Riforma Gelmini.	135
11.	La Buona Scuola L. n. 107/2015.	137
11.1.	Obiettivi funzionali della riforma.	140
11.2.	I decreti attuativi alla Riforma della Buona Scuola.	141
12.	Riforme recenti.	148
13.	Adempimenti vaccinali per l'iscrizione alle istituzioni del sistema nazionale di istruzione.	148
	QUESTIONARIO	152
	MAPPA CONCETTUALE	153
CAPITOLO V		
	INCLUSIONE ED INTEGRAZIONE NELLA SCUOLA	154
1.	Dal modello della esclusione alla integrazione scolastica.	154
2.	Legge quadro sull'handicap n. 104 del 5 febbraio 1992.	160

3.	Linee guida per l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità. il profilo del docente inclusivo. L'ICF.	167
4.	Bisogni educativi specifici. DSA e PDP.	169
5.	Inclusione scolastica: D.lgs. 13 aprile 2017, n. 66.	173
6.	Piano educativo individualizzato.	178
7.	Integrazione scolastica studenti stranieri.	180
7.1.	Distribuzione degli alunni con cittadinanza non italiana tra le scuole e formazione delle classi.	184
8.	Bullismo e cyberbullismo.	185
8.1.	Linee guida per prevenire e contrastare il bullismo e cyberbullismo.	187
8.2.	Prevenzione e contrasto al fenomeno del cyberbullismo.	192
	QUESTIONARIO	195
	MAPPA CONCETTUALE	196
CAPITOLO VI		
	SCUOLA IN TEMPO DI COVID-19	197
1.	Organizzazione scolastica in tempo di covid-19.	197
1.1.	Misure per il contenimento della diffusione del covid-19 nella scuola.	197
2.	Didattica digitale integrata.	206
3.	Referente scolastico covid-19.	207
4.	Personale scolastico.	208
	QUESTIONARIO	209
	MAPPA CONCETTUALE	210
PARTE II		
ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA SCOLASTICO		
CAPITOLO I		
	ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA NELLA SCUOLA	213
1.	Premessa.	213
2.	Istituzione ed evoluzione del Ministero.	215
3.	Organizzazione attuale del Ministero.	217

4.	Ministro e Sottosegretari di Stato.	218
5.	Uffici di diretta collaborazione.	220
6.	I Capi dei Dipartimenti.	223
7.	Organizzazione a livello centrale.	224
8.	Corpo ispettivo.	230
9.	Organismo indipendente di valutazione della <i>performance</i> .	231
10.	Gli uffici scolastici regionali.	233
	QUESTIONARIO	238
	MAPPA CONCETTUALE	239
CAPITOLO II		
AUTONOMIA SCOLASTICA		240
1.	Il decentramento delle funzioni.	240
2.	L'istituzione scolastica "soggetto dell'autonomia".	243
2.1.	L'autonomia delle istituzioni scolastiche nella Buona Scuola.	244
3.	L'attuazione dell'autonomia: il D.P.R. 275/1999.	246
4.	Limiti all'autonomia scolastica.	251
	QUESTIONARIO	252
	MAPPA CONCETTUALE	253
CAPITOLO III		
AUTONOMIA GESTIONALE		
DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE		254
1.	PTOF: strumento di programmazione.	254
1.1.	Organico dell'autonomia.	255
2.	Il curriculum nell'autonomia.	258
3.	Regolamento d'Istituto.	259
4.	Programma annuale.	260
5.	Piano annuale delle attività.	261
6.	Il potere di convenzione: accordi di rete.	261
7.	Carta dei servizi della scuola.	263
	QUESTIONARIO	264
	MAPPA CONCETTUALE	265

CAPITOLO IV		
IL SISTEMA NAZIONALE DI VALUTAZIONE		266
1.	Premessa.	266
2.	Il procedimento di valutazione.	267
3.	Soggetti del SNV: Invalsi e Indire.	276
	QUESTIONARIO	279
	MAPPA CONCETTUALE	280
CAPITOLO V		
GLI ORGANI SCOLASTICI COLLEGIALI		282
1.	Introduzione.	282
2.	Gli organi collegiali territoriali.	283
3.	Organi collegiali interni alle singole Istituzioni scolastiche.	288
4.	In particolare: il Comitato per la valutazione dei docenti, come riformato nella Buona Scuola.	294
5.	Rappresentanza negli organi collegiali.	296
6.	Caratteristiche e funzioni delle assemblee studentesche e dei genitori.	298
	QUESTIONARIO	299
	MAPPA CONCETTUALE	300
CAPITOLO VI		
GESTIONE FINANZIARIA E AMMINISTRATIVA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE		301
1.	Introduzione.	301
2.	Le risorse finanziarie delle istituzioni scolastiche.	303
3.	La gestione economico-finanziaria.	304
3.1.	L'attività gestionale: Il programma annuale.	305
3.2.	La fase di esecuzione: la riscossione delle entrate e le procedure di spesa.	309
3.3.	Conto consuntivo.	311
4.	Gestione patrimoniale: beni e inventari.	313
5.	Controllo di regolarità amministrativa e contabile.	315

QUESTIONARIO	316
MAPPA CONCETTUALE	317
CAPITOLO VII	
ISTITUZIONE SCOLASTICA E ATTIVITÀ NEGOZIALE	318
1. L'attività negoziale delle istituzioni scolastiche.	318
2. Strumenti di acquisto e negoziazione.	323
2.1. Obblighi di acquisto in forma centralizzata, acquisti in via aggregata e in via autonoma.	325
QUESTIONARIO	326
MAPPA CONCETTUALE	327
PARTE III	
GLI ORDINAMENTI SCOLASTICI	
CAPITOLO I	
IL SISTEMA SCOLASTICO ITALIANO	331
1. Introduzione.	331
2. La Riforma Moratti.	332
2.1. Scuola dell'infanzia e al primo ciclo di istruzione: d.lgs. 59/2009.	333
2.2. Il secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione: d.lgs. 226/2005.	335
2.3. La valutazione nel sistema educativo: d.lgs. 286/2004.	335
2.4. Diritto e dovere all'istruzione e alla formazione: d.lgs. 76/2005.	336
2.4.1. Orientamento, prevenzione e recupero degli abbandoni.	337
2.5. Alternanza scuola e lavoro: d.lgs. 77/2005.	338
2.6. Dall'Alternanza scuola lavoro ai Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (PTCO).	338
3. Competenze chiave per l'apprendimento: Raccomandazione 2006/962/CE.	339
3.1. La nuova Raccomandazione sulle competenze	

chiave per l'apprendimento permanente del 22 maggio 2018.	341
4. Modifiche alla Riforma Moratti: riforma Fioroni.	344
5. La Riforma Gelmini.	347
5.1. Valutazione e certificazione delle competenze (D.P.R. 122/2009).	350
5.2. Riforma Gelmini: normativa di riferimento.	352
6. Revisione dei percorsi di istruzione professionale.	353
7. Sistema di formazione italiana nel mondo.	358
QUESTIONARIO	359
MAPPA CONCETTUALE	360
CAPITOLO II	
LA SCUOLA DELL'INFANZIA	
	361
1. Introduzione.	361
2. L'ordinamento della scuola materna: Riforma Moratti e D.Lgs. 89/2009.	363
2.1. Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni.	366
3. Le sezioni primavera.	370
QUESTIONARIO	372
MAPPA CONCETTUALE	373
CAPITOLO III	
IL PRIMO CICLO DI ISTRUZIONE	
	374
1. Introduzione.	374
2. La scuola nel primo ciclo.	376
3. La scuola primaria.	377
4. La scuola secondaria di primo grado.	381
5. Valutazione degli alunni nel primo ciclo di istruzione.	384
5.1. Valutazione apprendimenti, comportamento e livelli globali di apprendimento.	386
6. Certificazione delle competenze al termine del primo ciclo di studi.	388
7. Profilo dello studente: competenze al termine del primo ciclo di istruzione.	392

QUESTIONARIO	394
MAPPA CONCETTUALE	395
CAPITOLO IV	
IL SECONDO CICLO DI ISTRUZIONE	396
1. La scuola secondaria di secondo grado.	396
2. I licei.	398
3. Gli istituti professionali.	412
3.1. Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale.	416
4. Gli Istituti tecnici.	426
5. Istruzione e formazione professionale (IeFP).	432
6. L'istruzione e la formazione tecnica superiore.	434
6.1. Gli istituti tecnici superiori (ITS).	435
7. Alternanza scuola-lavoro.	437
7.1. L'alternanza scuola e lavoro nella Riforma della Buona Scuola.	441
7.2. PCTO: ex alternanza scuola lavoro.	443
QUESTIONARIO	445
MAPPA CONCETTUALE	446
CAPITOLO V	
DISCIPLINA COMUNE AI CICLI SCOLASTICI	447
1. Valutazione degli alunni.	447
1.1. Valutazione studenti stranieri.	451
1.2. Valutazione degli alunni con disabilità.	452
1.3. Valutazione degli alunni in ospedale.	456
2. Il credito scolastico e il credito formativo.	458
3. Valorizzazione delle eccellenze.	461
4. Corsi di sostegno o di recupero.	463
5. I percorsi di orientamento.	464
6. L'Esame di Stato.	468
6.1. Nel primo ciclo	468
6.2. Nel secondo ciclo.	470
7. Insegnamento in lingua veicolare (CLIL).	475
8. I libri di testo.	476
8.1. Diverse tipologie di libri di testo e di risorse digitali integrative.	478

9.	Piano Nazionale Scuola Digitale.	479
9.1.	La Scuola Digitale nella Buona Scuola.	481
10.	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): misure per lo sviluppo delle competenze digitali nella scuola.	482
	QUESTIONARIO	483
	MAPPA CONCETTUALE	484

PARTE IV PERSONALE SCOLASTICO E RESPONSABILITÀ

	CAPITOLO I IL PERSONALE DOCENTE	487
1.	Introduzione.	487
2.	La funzione docente.	488
3.	Il profilo professionale del docente nella contrattazione collettiva.	489
3.1.	L'attività di insegnamento.	489
3.1.1.	Distribuzione orario attività insegnamento.	490
3.1.2.	Le ore eccedenti.	491
3.2.	L'attività funzionale all'insegnamento.	491
3.3.	Ulteriori attività.	492
3.4.	Incompatibilità.	492
4.	La formazione dei docenti.	494
4.1.	Piano per la formazione dei docenti.	498
4.1.1.	Il portfolio professionale del docente.	501
4.1.2.	Formazione, inclusione e disabilità.	502
4.2.	Formazione e <i>cyberbullismo</i>.	503
4.3.	Il merito del docente (bonus).	506
5.	Soggetti promotori delle iniziative formative.	506
6.	L'accesso all'insegnamento e il reclutamento.	508
6.1.	Nuova disciplina per la copertura di posti nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria: cd. decreto dignità.	514
6.2.	Nuove modalità di reclutamento del personale docente della scuola secondaria.	516
7.	Percorso di formazione e abilitazione all'insegnamento.	521

8.	Il personale supplente.	523
8.1.	Graduatorie ad esaurimento.	526
8.2.	Le graduatorie di circolo o di istituto.	529
9.	La disciplina contrattuale del rapporto di lavoro.	530
10.	La mobilità.	532
11.	La retribuzione.	534
11.1.	Tredicesima mensilità.	535
12.	Le assenze.	535
13.	Diritti sindacali.	538
13.1.	In particolare: il diritto di sciopero.	538
14.	Cessazione del rapporto di servizio.	541

QUESTIONARIO	544
MAPPA CONCETTUALE	545

CAPITOLO II IL PERSONALE ATA

1.	Le funzioni del personale ATA.	546
2.	I profili professionali del personale ATA.	547
2.1.	Personale ATA - AREA D: Direttore dei servizi generali ed amministrativi.	548
2.2.	Personale ATA - AREA C: Coordinatore amministrativo e tecnico.	550
2.3.	Personale ATA - AREA B: Assistente amministrativo e tecnico (cuoco, infermiere, guardarobiere).	551
2.4.	Personale ATA - AREA As: Collaboratore scolastico dei servizi, addetto alle aziende agricole.	552
2.5.	Personale ATA - Area A: Collaboratore scolastico.	552
3.	Reclutamento del personale ATA.	553
4.	Diritti del personale ATA.	557
5.	Mobilità per il personale ATA.	562
6.	Orario di lavoro.	563

QUESTIONARIO	565
MAPPA CONCETTUALE	566

CAPITOLO III		
IL PERSONALE DIRIGENTE		567
1.	Il personale direttivo nelle norme del D.Lgs. n. 297 del 1994.	567
2.	La dirigenza scolastica.	568
2.1.	Funzioni dei dirigenti nelle istituzioni scolastiche.	571
3.	La disciplina del rapporto di lavoro: il contratto collettivo nazionale dei dirigenti scolastici.	574
4.	Il reclutamento del personale direttivo.	575
4.1.	Reclutamento nella Buona Scuola.	576
5.	Conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali.	577
6.	La formazione dei dirigenti scolastici (art. 14 CCNL).	581
7.	Valutazione e verifica dei risultati.	584
8.	La disciplina del rapporto di lavoro del dirigente scolastico.	585
9.	Le assenze per malattia.	592
10.	La retribuzione dei dirigenti.	593
11.	L'estinzione del rapporto.	594
12.	La dirigenza tecnica.	596
	QUESTIONARIO	598
	MAPPA CONCETTUALE	600
CAPITOLO IV		
LE RESPONSABILITÀ NELLA SCUOLA		601
1.	Introduzione.	601
2.	La responsabilità del personale scolastico.	602
3.	Responsabilità civile.	604
3.1.	In particolare: responsabilità dei dirigenti scolastici.	605
3.2.	In particolare: responsabilità degli insegnanti.	607
3.3.	In particolare: responsabilità del genitore per colpa in educando.	612
4.	Responsabilità penale.	612
4.1.	Responsabilità penale dell'insegnante.	614
4.2.	Bullismo e responsabilità del personale scolastico.	618
5.	La responsabilità amministrativa e contabile.	621
5.1.	Il danno erariale, da disservizio e all'immagine della P.A.	624

6.	La responsabilità disciplinare.	625
6.1.	La pubblicità del codice disciplinare.	626
7.	Il Codice di Comportamento.	627
7.1.	Protezione del c.d. <i>whistleblower</i> .	630
8.	Responsabilità disciplinare del personale ATA.	631
9.	Responsabilità disciplinare del personale docente.	639
10.	Responsabilità disciplinare del personale dirigente.	642
11.	La responsabilità dirigenziale.	646
12.	Riforma Brunetta e sanzioni disciplinari.	650
12.1.	Ripartizione delle competenze in materia disciplinare.	651
13.	Rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale.	659
14.	Sospensione cautelare dal servizio.	663
	QUESTIONARIO	665
	MAPPA CONCETTUALE	667
	INDICE ANALITICO	669