

Temi commentati da Scuola 7

LUGLIO 2023

La qualità della scuola: tra didattica, strutture e gestione

1. *Il digitale nei miti e nelle fiabe. Esperienze di curricolo trasversale (Gabriele BENASSI)*
2. *Un nido quasi per tutti i bambini. La sfida del PNRR alla svolta finale (Domenico TROVATO)*
3. *Codice dei contratti pubblici. Procedure per l'affidamento di lavori, servizi e forniture (Domenico CICCONE)*
4. *La rotazione degli incarichi dirigenziali. Criteri, tempistiche e modalità nella direttiva del Ministro (Marco MACCIANTELLI)*

1. Il digitale nei miti e nelle fiabe. Esperienze di curricolo trasversale



Gabriele BENASSI

02/07/2023

Educare le generazioni più giovani all'*onlife* e alla cittadinanza digitale non rappresenta una sfida così nuova se diamo enfasi non allo strumento e alla tecnologia ma all'uomo, alle sue relazioni, alle sue paure, ai suoi bisogni. Cambiano i canali e gli strumenti, cambiano le modalità ma l'umano rimane sempre umano. Ecco allora che, anche nell'età dell'*onlife*, gli antichi e più recenti racconti dei miti, delle fiabe e delle favole possono avere una funzione educativa fondamentale, anche semplicemente introducendoci ad una maggiore consapevolezza.

Le fiabe e le favole ci aiutano a "stare al mondo"

Queste narrazioni ci offrono lo schema delle immagini di noi stessi nel mondo e ci mettono in guardia dai pericoli che ognuno dovrà superare. Il protagonista, come ognuno di noi, deve intraprendere un lungo percorso nel quale affronterà minacce, supererà ostacoli, farà incontri decisivi prima di raggiungere la felicità, l'amore, il senso della vita; la foresta o il mare sono i luoghi di smarrimento, ma anche di passaggio, luoghi dove gli incontri pericolosi possono sempre essere in agguato.

Queste narrazioni educano alla prudenza, all'analisi della situazione, alla scelta, a vincere la paura, ad accettare il distacco, a non strafare, ad avere il senso del limite, a considerare la presenza dell'altro.

Attraverso queste narrazioni impariamo ad andare oltre noi stessi, a superare il dato immediato e contingente, a mettere "in discussione" il nostro essere nel mondo anche *onlife*. Formuliamo ipotesi e risolviamo problemi trasladoci in una dimensione etico-valoriale. Queste narrazioni ci permettono immedesimazione e ci lasciano, attraverso il linguaggio simbolico, pre-conoscenze fondamentali per approcciare il reale.

... e sono adatte anche per la società onlife

Queste considerazioni non sono certo una novità, anzi erano già ben conosciute nelle più antiche civiltà umane.

Non c'è dunque da meravigliarsi se tali racconti hanno una connessione anche con i nuovi temi del mondo digitale e delle sue implicazioni.

È interessante e curioso allora provare a riprenderli e ad attualizzarli all'*onlife*, aiutando i nostri alunni ad unire la dimensione digitale a quella analogica che trova sintesi nel nostro "umano". Su questi racconti possiamo lavorare con attività didattiche di vario genere: possono diventare ascolto e comprensione del testo, ma anche occasione di scrittura creativa e collaborativa, compiti autentici nella produzione di blog o ebook o podcast, storyboard e cortometraggi, podcast e fumetti. C'è sempre un "fare" da cui apprendere in profondità attraverso l'esperienza, magari lavorando contestualmente sull'"essere" e su contenuti che ci raccontino "come si sta al mondo" anche in quello oggi.

Qualche spunto

È così che il mito della caverna di Platone diventa incredibilmente attuale se legato alla realtà aumentata e virtuale. Ci racconta di uomini incatenati dentro una grotta, con lo sguardo rivolto solo alla parete davanti ai loro occhi in cui scorrono le ombre di oggetti che passano in rassegna dietro di loro. Rinchiusi perennemente là dentro pensano che quello che vedono sia la realtà. Se uno di essi si liberasse da quella situazione, uscendo, sarebbe probabilmente accecato dalla luce del sole, abituandosi col tempo e a fatica a riconoscere il vero e l'autentico. Quale mito più adatto ad educare e a far riflettere le nuove generazioni sui rischi e sul possibile inganno della realtà virtuale e aumentata e di un uso irrazionale e illimitato dei dispositivi ottici AV/AR?

È così che la storia di Pinocchio ci può avvicinare alla robotica e all'intelligenza artificiale, alla dimensione etica e cibernetica. Hansel e Gretel ci può aiutare a riflettere sull'adescamento in

rete, Pollicino sulle orme che lasciamo online sotto forma di dati, la scarpa di Cenerentola come spunto per riflettere l'autenticazione a due fattori o l'identità digitale e la reputazione in "società", Biancaneve sulla identità in rete e sui pericoli delle chat e dei loro frutti avvelenati.

Una esperienza in classe: cappuccetto Rosso

Qualche anno fa in una prima di una secondaria di 1° grado nell'ambito del laboratorio di scrittura digitale che propongo sistematicamente ai miei studenti come ambiente di educazione alla scrittura e allo storytelling[1] ho proposto una attività partendo dalla favola originale di Cappuccetto Rosso dei fratelli Grimm e dalle schede sui pericoli in rete della "Azzurro Academy"[2]. Gli studenti hanno lavorato a piccoli gruppi. Nella prima fase hanno compreso e analizzato la fiaba e i testi espositivi di telefono azzurro. Nella seconda fase hanno lavorato sulle tipologie testuali, scrivendo negli spazi concessi in una scheda predisposta degli "inter-testi": il testo regolativo della mamma, quello argomentativo del lupo, quello descrittivo delle emozioni dei personaggi "mettendosi nei panni di". Le raccomandazioni della mamma sono infatti un prezioso esercizio di testo regolativo, le parole del lupo diventano un testo argomentativo capace di evidenziare insidie dialettiche e sotterfugi, le ingenuità di Cappuccetto Rosso possono aprire lo spazio ad un nuovo personaggio (un grillo parlante?) che faccia da coscienza contrapposta lasciando il campo alle descrizioni degli stati d'animo e delle emozioni, del flusso dei pensieri dei personaggi.

Nella terza fase hanno riscritto la fiaba in chiave attuale, inserendo in modo libero e con piccoli margini di cambiamento della fiaba quanto assimilato dalla lettura delle schede. È stato così allora che i popup in rete hanno distratto e ingannato Capuccetto Rosso che lascia il suo sito per un altro incontrandovi "un lupo cattivo ma che cattivo non sembra proprio" che la adesca e la inganna, carpando i dati sensibili della nonna, intuendo le intenzioni della bambina e insidiandola dopo aver rubato l'identità alla nonna stessa.

Il mio ruolo è stato di chiarire concetti più complessi (in particolare nelle schede di telefono azzurro) e di agire come coach che stimolava, suggeriva, motivava i vari gruppi. Al termine di questa attività tutti gli alunni avevano compreso bene i principali rischi della rete, lavorato in modo collaborativo nella comprensione e nella produzione di testi, riflettuto sulla loro esposizione ai potenziali rischi e alle soluzioni.

Difendersi dai pericoli della rete

Solo in questo lavoro di scrittura creativa abbiamo toccato una buona parte dei contenuti del curricolo di educazione alla cittadinanza digitale, dai pericoli della rete alla pedofilia, dall'adescamento, alla cessione di dati sensibili, dai siti inattendibili e acchiappa click alla privacy. Rischi analogici, rischi digitali, comportamenti di prudenza, conoscenza e consapevolezza, responsabilità. L'attività è stata portata avanti in modalità sincrona sia in classe che da casa per un totale complessivo di 8 ore di lavoro, compresa la parte di revisione dei testi collettiva e collaborativa (attività che è parte integrante del laboratorio di scrittura).

Verso un curricolo "veramente" trasversale

È solo un esempio senza particolari pretese di come si possa lavorare in modo trasversale e motivante su temi particolarmente attuali, senza rinunciare ad altri obiettivi di apprendimento in questo caso linguistici. È un modo concreto per non sovraccaricare i nostri curricoli: integrare le nuove conoscenze e competenze in modo strategico e funzionale, con una progettazione di attività intelligente che costruisca occasioni di incontro fra gli obiettivi delle discipline e le nuove competenze digitali, civiche, socio-emotive e imprenditive.

[1] [Scrittura collaborativa e tecnologie nella scuola secondaria di primo grado: sperimentazioni didattiche sul processo redazionale](#) (di Federica Rinaldi)

[2] L'iniziativa Maestri d'Italia, che prevede un ciclo di lezioni online nato con l'obiettivo di portare nelle case degli italiani, durante l'emergenza Covid-19, la cultura digitale tramite la testimonianza di personaggi pubblici e format di apprendimento anche per i più piccoli: https://academy.azzurro.it/custom_assets/Azzurro-Academy-Brochure.pdf

2. Un nido quasi per tutti i bambini. La sfida del PNRR alla svolta finale



Domenico TROVATO

02/07/2023

Il 10 maggio scorso[1] il MIM, sulla base delle direttive del PNRR Missione 4, Componente 1, ha riaperto i termini per l'aggiudicazione dei lavori da parte dei Comuni, fissati in precedenza al 31 maggio 2023, fino al 20 giugno (quattro i Bandi emanati), stabilendo un cronoprogramma (Tab. 1). Ci riferiamo al potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università, Investimento 1.1: Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia.

Tabella 1 – Un cantiere ancora aperto

Step	Scadenze	Azioni
Aggiudicazione dei lavori	Entro il 20 giugno 2023 – Milestone UE (traguardo qualitativo da conseguire per una fase del progetto)	Determina di aggiudicazione
Avvio dei lavori	Entro il 30 novembre 2023	Verbale di consegna dei lavori
Conclusione dei lavori	Entro il 31 dicembre 2025	Verbale di ultimazione dei lavori
Collaudo dei lavori	Entro il 30 giugno 2026	Certificato di collaudo

Un progetto a rischio

Tale proroga rischia però di compromettere l'intero progetto se non interviene un nuovo planning temporale concordato con Bruxelles, in quanto è molto probabile che gli EE.LL. non riescano ad aggiudicare il 100% dei lavori entro giugno. Per rimediare, le opzioni sul tavolo del Governo, in vista del negoziato con l'Esecutivo comunitario, sembrano essere due: un differimento del termine, presumibilmente a fine settembre, oppure una riduzione quantitativa degli interventi. Quest'ultima opzione diventa, però, incompatibile con la politica governativa di sostegno delle nascite e alla famiglia. Rispetto a tali rinvii dobbiamo ricordare che anche per le candidature dei Comuni ai Bandi, sempre riguardanti la "realizzazione di asili nido e servizi integrativi...", erano stati decisi degli slittamenti dall'originaria data del 28 febbraio 2022, prima al 1° aprile, poi al 31 marzo e infine al 31 maggio (ma solo per i Comuni del Centro-sud, con priorità per le Regioni Basilicata, Molise, Sicilia). Eppure i fondidestinati nel PNRR ai Nidi (fascia 0-3 anni) per la costruzione di 1.857 nuovi edifici sono già stanziati. Ammontano a 2,4 mld di euro[2] di cui, al 28 febbraio 2023, risulta spesa soltanto la cifra di 119 mln: una spesa poco soddisfacente[3].

Un percorso "accidentato"

Per avere un quadro completo dello "stato dell'arte", sembra opportuno ripercorrere, con una tabella riassuntiva, le varie fasi operative che si sono succedute a partire dal primo Bando (Avviso) del dicembre 2021[4]:

Tabella 2 – Le fasi operative

Bando-avviso	Esito
<i>N. 48047 del 2 dicembre 2021, scadenza 28 dicembre 2022</i>	Vengono presentate 953 domande e assegnati 1,2 miliardi. Il Bando viene prorogato al 31 marzo (Avviso n. 12213 del 03.03.2022)
<i>N. 18898 del 3 marzo 2022, proroga con scadenza il 1° aprile</i>	Pervenute 1.676 domande per 2 miliardi di euro. I 400 milioni rimanenti vengono assegnati con apposito Decreto ministeriale. Le quattro Regioni con più domande in termini assoluti sono: Campania (196), Lombardia (157), Lazio (138), Calabria (137).

<i>Invitalia (Agenzia del MEF): n. 2 gare per 660 mln di euro</i>	Tali gare, destinate a Comuni dislocati su tutto il territorio nazionale, hanno inteso accelerare 362 progetti del PNRR Asili Nido relativi a interventi di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione.
<i>N. 23992 del 15 aprile 2022, con scadenza al 31 maggio 2022</i>	Per questo ulteriore Bando, il quarto della serie, riservato a Comuni delle Regioni del Sud, sono pervenute altre 74 domande per gli ultimi 80 milioni di euro.
<i>N. 72461 del 10 maggio 2023, Proroga termini al 20 giugno per aggiudicazione dei lavori</i>	L'ANCI ha segnalato al Governo il rischio che una quota consistente di Comuni possa mancare l'obiettivo di assegnare i lavori entro il 30 giugno. In merito non si hanno aggiornamenti ufficiali. Il Sole 24 Ore riferisce, in una sua nota giornalistica di maggio, che sono stati chiusi solo 19 progetti di edilizia scolastica sui 6.910 registrati nel ReGis (piattaforma unica delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato).
<i>Richieste di modifica dei progetti</i>	In itinere sono state presentate da parte dei Comuni 600 richieste di modifica dei progetti per via del rincaro dei materiali e dell'energia, il che ha generato dei ritardi.
<i>Risorse assegnate – Livello di partecipazione ai Bandi</i>	Al 25 novembre 2022 le risorse assegnate (PNRR + Stato) ammontano a euro 2.520,8 mld. (fonte: UPB, Ufficio Parlamentare di Bilancio). Su 7.901 municipalità ne hanno fatto richiesta ca. 2.500 e le Regioni con minori candidature approvate risultano essere la Basilicata, il Molise e la Sicilia[5]. È il caso di dire: "piove sul bagnato".

Un Piano che apre al futuro?

L'importanza di realizzare entro il 2025 una copertura del Servizio la più estesa possibile non è da sottovalutare. Gli obiettivi ormai ampiamente condivisi dalla comunità scientifica ed educativa internazionale e dalle *policies* degli Stati sono irrinunciabili e rappresentano una svolta per il futuro di questo segmento scolare. Possono essere riassunti[6] in alcuni obiettivi fondamentali.

Rendere "capillare e attrattiva" la frequenza dei Nidi

È un diritto universale, è un fattore di prevenzione socio-educativa (meno disagi scolastici), è una "risorsa" per il benessere familiare. Il recente Rapporto Eurostat (15 febbraio 2023) certifica che la percentuale di bambini sotto i tre anni che frequentano un nido in Olanda è pari al 74,2, in Danimarca al 69,1, in Francia al 57,1, in Spagna al 55,3%. L'Italia è al 33,4 (ma solo in 6 Regioni) appena sopra la Grecia. Ed alle porte c'è un nuovo target: la Raccomandazione della Commissione Europea del 7 settembre 2022 propone infatti di portare, entro il 2030, almeno al 50% la quota di bambini che frequentano tali Servizi educativi.

Ridurre i divari territoriali

I divari vanno ridotti all'interno di ogni Stato e, per l'Italia in particolare, tra Nord e Centro-sud-isole e tra città e aree interne: solo 6 Regioni hanno raggiunto la ex quota europea del 33% e sono: Friuli, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Umbria e Valle d'Aosta (Report *Asili nido in Italia*, a cura di Openpolis e Con i Bambini, su dati Istat, 2020). Nelle Regioni del Mezzogiorno i posti nelle *strutture pubbliche* degli Asili Nido sono meno di 30 mila (Istat, 2019); il servizio è presente nel 59,3% dei Comuni (dato 2020), percentuale che diminuisce al 46% nel Centro-sud-isole[7].

Favorire l'indipendenza sociale e l'occupabilità delle donne

Le donne impegnate ad accudire i figli piccoli abbandonano l'idea di spendersi nel mercato del lavoro e sviluppano convinzioni distorsive del tipo "i bambini piccoli stanno bene a casa...",

"meglio fare le mamme a tempo pieno...", rinviano, tralasciando a volte, le occasioni del loro riscatto sociale.

Sostenere, indirettamente, l'incremento del tasso di natalità

In Italia nel 2022 ha avuto il suo minimo storico dall'Unità d'Italia, con 393 mila bambini nati. Un vero e proprio tracollo, dopo il periodo di *baby boom* degli anni '60. Tale tendenza è definita "*inverno demografico*"[8]. Un'offerta adeguata di Servizi per la prima infanzia potrebbe avere effetti significativamente positivi sia sulla propensione ad avere figli, sia sulla occupabilità[9]. Secondo dati OCSE in Italia lavora il 52% delle madri con un figlio nella fascia 0-2 anni, soglia che si abbassa al 34% per donne in possesso solo della ex Licenza Media. Inoltre il 38% delle "causali" che ostacolano l'occupazione femminile risiede nella carenza di servizi di cura (Ispettorato Nazionale del Lavoro, Report 2021).

[1] La nota MIM n. 72461 del 10 maggio 2023 fa riferimento ai DD.MM. 21 marzo 2021 e 2 dicembre 2021, n. 343. Secondo l'Osservatorio Conti Pubblici dell'UNICattolica di Milano, (2020) per garantire un tasso di copertura complessivo del 33% servirebbe un ulteriore fondo di ca. 2 mld.

[2] Ai fondi PNRR bisogna aggiungere quelli del Fondo di solidarietà Comunale (FSC) pari a 120 mln di euro nell'anno 2022, a 175 mln di euro nell'anno 2023, a 230 mln di euro nell'anno 2024, fino a 1.100 mln di euro annui dal 2027.

[3] Dati dalla *Terza Relazione semestrale del Governo al Parlamento*, 31.05.2023, sullo stato di attuazione del PNRR. www.biblus.acca.it/pnrr-relazione-semestrale/. L'attuale Ministro ha dichiarato di recente che le risorse PNRR sono state integrate con 1,2 mld di fondi non PNRR e che i Sindaci sono stati nominati Commissari Straordinari.

[4] Il 55,29% delle risorse per il potenziamento delle infrastrutture per la fascia di età 0-3 anni e il 40% delle risorse per la fascia di età 3-5 anni sono state destinate a candidature proposte dagli EE.LL. delle Regioni del Mezzogiorno.

[5] Fonte: *Osservatorio Con i Bambini/Openpolis*, 26 maggio 2023. In Italia alla fine del 2020 sono attivi 13.542 Servizi educativi per la prima infanzia con oltre 350mila posti autorizzati al funzionamento, di cui il 49,1% in strutture pubbliche (fonte: ISTAT, Report del 21 ottobre 2022).

[6] Vds., a tal proposito, G. Cerini *Atlante delle riforme (im)possibili*, Tecnodid, 2021, pp. 29 e sgg., 115 e sgg., 303 e sgg.

[7] Molti piccoli Comuni del Mezzogiorno, per difficoltà economico-gestionali, non si sono impegnati in questo Servizio, nonostante la Legge di Bilancio 2022 abbia stanziato importanti risorse dedicate. Sui temi delle differenze territoriali, vds. *Asili nido Comunali: il crescente divario tra Nord e Sud*, in ROARS NL, dicembre 2021, www.roars.it.

[8] Ciò significa aumento dell'età media dovuto ad un tasso di natalità inferiore alla soglia necessaria per sostituire la popolazione (2,1 figli per donna). Come evidenzia l'Istat, *Indicatori 2022*, l'Italia ha un tasso di natalità di 1,24 figli per donna.

[9] Vds. gli studi dell'Università di Monaco 2003, dell'Istituto di ricerca DIW di Berlino, 2011, della ricercatrice italiana D. Del Boca, 2009, 2011 e uno studio condotto in Norvegia, 2010. Per entrambe le ricerche vds. www.orizzontipolitici.it/litalia-con-il-pnrr-puo-aumentare-il-tasso-di-natalita/.

3. Codice dei contratti pubblici. Procedure per l'affidamento di lavori, servizi e forniture



Domenico CICCONE

02/07/2023

Le norme del codice dei contratti pubblici di cui al D.lgs.36/2023, tranne alcune disposizioni caratterizzate da ultrattività, sono in pieno vigore dal 1°luglio 2023.

Il presente contributo rappresenta una sintesi di un lavoro più esteso, di prossima pubblicazione, che analizza nei particolari le nuove modalità mediante le quali le scuole devono approvvigionarsi di lavori, servizi e forniture nel rispetto delle disposizioni di cui al D.lgs. 36/2023 Codice dei contratti pubblici.

Nuovo codice

Il nuovo codice conta 229 articoli ma la vera novità è costituita dai 38 allegati che si prefiggono di sostituire completamente il precedente sistema delle fonti attuative, emanate sotto forma di regolamenti o di Linee guida dell'ANAC.

Sebbene il codice sia in vigore dal 1° luglio 2023, alcune norme del vecchio codice nonché svariate disposizioni specifiche, puntualmente elencate, rimangono in vigore fino al 31 dicembre 2023. Nell'art. 225 si rinviengono le disposizioni che supportano la gestione delle deroghe all'applicazione immediata del codice soprattutto in ordine agli interventi legati al PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) e PNC (Piano Nazionale Complementare).

Sono fuori dal campo di applicazione del Codice anche le procedure già in corso ovvero in via di completamento, che sono categorizzate ed elencate nell'articolo 226 del D.lgs. 36/2023.

È interessante notare la struttura della norma che propone un approccio pragmatico e produttivo. Una volta sedimentati i valori di fondo occorre che essi ispirino le scelte concrete e trasformino, ove possibile, l'attività negoziale in una efficiente macchina per far sì che gli scopi della Pubblica Amministrazione siano raggiunti.

RUP: un acronimo consueto ma con un diverso significato

Il vecchio ruolo del Responsabile Unico del Procedimento (RUP) cambia pelle e denominazione. Nasce, infatti, il Responsabile Unico del Progetto, responsabile, cioè, di una molteplicità di procedimenti, di tutta la complessa attività amministrativa attraverso la quale si svolgono le fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione, sia rientranti nel campo del diritto pubblico, come gli atti amministrativi, sia rientranti nel campo del diritto privato.

Sebbene non sia stato esplicitato con puntualità, in ragione della proroga della validità di alcune norme che ne prevedono l'obbligatorietà, resta prorogata anche la figura del RUP intesa come Responsabile Unico del Procedimento.

Programmazione come obbligo

Nel nuovo codice di cui al D.lgs. 36/2023, a norma dell'articolo 37, nasce un obbligo triennale per le stazioni appaltanti e gli enti concedenti. Questi sono tenuti, da ora in poi, ad adottare il programma triennale dei lavori pubblici e il programma triennale degli acquisti di beni e servizi. Detto programma triennale e i relativi aggiornamenti annuali devono essere pubblicati sul sito istituzionale di ogni PA e nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

Progettazione: livelli e procedure di affidamento

I livelli di progettazione saranno soltanto due che sostituiscono i precedenti tre livelli (scompare, di fatto, "il progetto definitivo"). Essi attualmente sono:

- progetto di fattibilità tecnico-economica;
- progetto esecutivo.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono attivare le normali procedure di affidamento secondo le previsioni dell'articolo 50 del Codice dei Contratti pubblici nel quale si contemplano

le modalità per gli appalti inferiori alle soglie di rilevanza comunitaria definite, dall'articolo 14 sia per quanto riguarda i lavori sia per quanto attiene agli acquisti di beni e forniture. Le modalità di affidamento sono le seguenti:

- affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro, anche senza consultazione di più operatori economici;
- affidamento diretto di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 140.000 euro, anche senza consultazione di più operatori economici;
- procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro;
- procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno dieci operatori economici, per lavori di importo pari o superiore a 1 milione di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 14[1];
- procedura negoziata senza bando, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per l'affidamento di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo pari o superiore a 140.000 euro e fino alle soglie di cui all'articolo 14[2].

Soglie europee

Le soglie di rilevanza europea sono fissate, quindi, dall'art. 14 del Nuovo Codice dei Contratti, e vengono rideterminate ogni due anni. Attualmente ammontano a:

- a) euro 5.382.000 per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni;
- b) euro 140.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati dalle stazioni appaltanti che sono autorità governative centrali;
- c) euro 215.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati da stazioni appaltanti sub-centrali;
- d) euro 750.000 per gli appalti di servizi sociali e assimilati.

Garanzie a corredo del Contratto

L'articolo 106 del D.lgs. 36/2023 dispone che, per la partecipazione ad una procedura di affidamento, un operatore economico deve corredare l'offerta con una garanzia provvisoria, costituita in forma di cauzione o di fideiussione, pari al 2% del valore complessivo della procedura salvo le previste rimodulazioni.

Il successivo articolo 117 dispone, per la fase esecutiva dell'appalto, la costituzione da parte dell'appaltatore, di una garanzia definitiva pari al 10% dell'importo contrattuale, in forma di cauzione o fideiussione che, per tutelare le stazioni appaltanti, aumenta percentualmente in base ad un meccanismo progressivo, in caso di aggiudicazioni con forti ribassi. Nelle procedure di affidamento sotto soglia, tranne quelle negoziate senza bando, non è prevista la richiesta di garanzia provvisoria.

La garanzia definitiva può, con adeguata motivazione, non essere richiesta dalla stazione appaltante, quando l'importo è pari al 5% del valore contrattuale.

Requisiti degli operatori economici

Rispetto ai requisiti di ordine generale, che devono caratterizzare gli operatori economici intenzionati ad appaltare lavori, servizi o forniture pubblici, il nuovo Codice prevede un riordino rinvenibile in cinque articoli, dal 94 al 98. Senza approfondire i dettagli, si può affermare che i requisiti richiesti risultano più stringenti rispetto alle normative passate e non ammettono alcun tipo di eccezione come ad esempio il *self cleaning*. Con questo termine si intendono le misure di autodisciplina o di riorganizzazione interna tese ad evitare l'effetto escludente dalle procedure di gara per quegli operatori che versano nelle cause di esclusione previste nell'articolo 80 del Codice degli appalti. Un ravvedimento operoso permette di rimediare a omissioni, ritardi, irregolarità pagando una sanzione inferiore rispetto a quella che spetterebbe nel caso in cui fosse l'Agenzia delle Entrate ad irrogarla.

Criterio di "Rotazione"

La più ragguardevole novità del Nuovo Codice dei Contratti consiste nel fatto che la rotazione tra gli affidatari di appalti pubblici, dal 1° luglio 2023, non sarà più riferita all'operatore economico invitato alla precedente procedura semplificata, ma esclusivamente al pregresso affidatario.

Questa applicazione deve riferirsi ad una serie di condizioni che non devono essere superate:

- due consecutivi affidamenti che abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico per le forniture;
- due consecutivi affidamenti che rientrino nella stessa categoria di opere per i lavori;
- due consecutivi affidamenti che rientrino nello stesso settore di servizi.

Altri casi disciplinati per non applicare l'obbligo di rotazione attengono alla impossibilità di individuare il contraente quando vi è assenza di alternative.

Il primo comma dell'art. 50 sembra non prevedere la possibilità per il Responsabile Unico del Progetto (RUP) di utilizzare la procedura ordinaria al posto di quella semplificata. Sebbene non appaia del tutto chiaro se il legislatore abbia escluso la possibilità di utilizzare soluzioni diverse da quelle contenute nell'art. 50 o se sussista una discrezionalità da parte della stazione appaltante.

La possibilità di affidare l'appalto direttamente, senza comparare due o più preventivi, viene però prevista in maniera non superficiale in quanto all'affidatario viene richiesto, come requisito fondamentale, una adeguata esperienza. La motivazione alla base dell'atto unico nell'affidamento diretto, con una determina a contrarre semplificata, impone di chiarire le ragioni della scelta dell'affidatario diretto, il quale deve possedere dei requisiti stringenti, tra i quali, la capacità di fornire la prestazione ad un prezzo congruo e nel pieno rispetto del criterio della rotazione.

Adeguamento delle procedure del MEPA

Il MEPA (acronimo di Mercato Elettronico Pubblica Amministrazione) si deve adeguare al nuovo sistema dei contratti pubblici. Il portale[3] viene solitamente aggiornato sulla base delle disposizioni vigenti in materia di contratti pubblici. Ultimamente sono state attivate molte procedure completamente nuove in coerenza alle disposizioni sopra richiamate. Gli acquisti fuori MEPA sono, peraltro, talmente rari da dover essere giustificati agli organismi di controllo per la loro eccezionalità. Generalmente ci si avvale di due strumenti per le esigenze della maggior parte delle scuole: Convenzioni e Mercato elettronico.

In un sistema incentrato sul paradigma della tracciabilità, gli acquisti mediante le Convenzioni e il MEPA garantiscono tutti gli attori delle attività negoziali e consentono di incrociare i controlli e, probabilmente a breve, anche le procedure di rendicontazione.

Occorre precisare che le Convenzioni attive, presenti sul portale, rivestono carattere di obbligatorietà per le scuole e che queste ultime, a fronte dell'inizio di una procedura negoziale, devono dichiarare, nella determina di avvio, l'assenza di convenzioni attive per i lavori, i beni o i servizi, oggetto del contratto di appalto per il quale si attiva il procedimento ad evidenza pubblica.

Il MEPA, invece, si avvale di strumenti piuttosto variegati che possono così essere riassunti:

- ODA – Ordine diretto da catalogo
- Trattativa Diretta – con unico operatore
- Trattativa Diretta – confronto preventivi
- RDO – semplice
- RDO – evoluta

Tempestività e responsabilità

L'obiettivo della tempestività rappresenta uno dei capisaldi del nuovo codice dei contratti. Esso consiste nell'interesse pubblico primario teso a sollecitare che gli affidamenti pubblici abbiano luogo mediante procedimenti, né lunghi né gravosi, che realizzino con speditezza il perseguimento dell'interesse pubblico finale.

La regolamentazione contenuta nell'allegato I.3 riduce o annulla le possibilità di scelta delle amministrazioni rispetto ai tempi, strettamente regolamentati, e consente la deroga agli stessi soltanto in caso di circostanze eccezionali oppure per situazioni imprevedibili e comunque entro limiti vincolanti stabiliti nell'allegato stesso.

- [1] [Articolo 14](#): Soglie di rilevanza europea e metodi di calcolo dell'importo stimato degli appalti.
Disciplina dei contratti misti.
- [2] Ibidem.
- [3] www.acquistinretepa.it.

La rotazione degli incarichi dirigenziali. Criteri, tempistiche e modalità nella direttiva del Ministro



Marco MACCIANTELLI

02/07/2023

In apertura del numero 338 di "Scuola7" del 18 giugno scorso, *Mobilità dei Dirigenti scolastici*, l'autrice, Maria Teresa Stancarone, è stata chiarissima quando ha messo in evidenza che la Dirigenza scolastica si avvia verso una fase più matura e compiuta. Lo attesta un trittico di importanti novità costituito dalla mobilità dei dirigenti scolastici (nota prot. 35901 del 16 giugno), dal contratto integrativo nazionale firmato il 31 maggio e dalla direttiva n. 13 sulla rotazione degli incarichi dirigenziali adottata il 25 maggio dal Ministro dell'istruzione e del merito. Proprio così: un punto di svolta! Qui ci limitiamo ad una delle tre parti del trittico, quella della rotazione degli incarichi dirigenziali.

Negli ultimi mesi si sono intensificati, presso il Ministero dell'Istruzione e del Merito, incontri propedeutici all'adozione dell'atto di indirizzo per il rinnovo del CCNL dell'Area dirigenziale "Istruzione e ricerca" per il triennio 2019/2021, con un'istruttoria sulle fasce di complessità che non ha mancato di coinvolgere gli stessi Dirigenti scolastici, insieme agli Uffici Scolastici Regionali e al MIM, in ordine ad una nuova definizione dei criteri per la rotazione degli incarichi.

Prima, però, di entrarvi nel merito diamo uno sguardo retrospettivo agli eventi normativi che hanno determinato l'attuale funzione del dirigente scolastico e le sue responsabilità.

Uno sguardo retrospettivo

Lo sguardo sarà necessariamente rapido e sommario.

Da circa un quarto di secolo la legislazione è andata progressivamente affidando la gestione unitaria – meglio: la direzione unitaria – della scuola al Dirigente scolastico.

Con il D.lgs. 165 del 30 marzo 2001, art. 4, comma 2, poi artt. 5, 7, 17 e, soprattutto, art. 25, al Dirigente scolastico è attribuito il compito di *organizzare il servizio*. Lo stesso D.lgs. 165/2001, art. 25, comma 4, aggiunge: *"spetta al Dirigente l'adozione dei provvedimenti di gestione delle risorse e del personale"*.

Il comma 93 della Legge n. 107 del 13 luglio 2015, nell'incipit della lettera e), precisa che il Dirigente scolastico ha una *responsabilità nella direzione*, meglio ancora, *nella direzione unitaria*, al fine di ricomporre i rapporti *"tra le diverse componenti della comunità scolastica"* e del contesto sociale. D'altra parte, l'Atto di indirizzo per la predisposizione del PTOF è affidato al Dirigente scolastico, non al Consiglio di Istituto. Derivano anche da qui le responsabilità del Dirigente scolastico: civile, penale, amministrativo-contabile, disciplinare, dirigenziale. Responsabilità strettamente intrecciate all'idea di autonomia indicata nell'art. 5 della Costituzione del 1° gennaio del 1948.

Contrattualizzazione

Il 23 ottobre 1992 si determina un altro presupposto fondamentale con la legge 421 e la "contrattualizzazione" (espressione più corretta di quella di "privatizzazione") del rapporto di lavoro nel pubblico impiego. A seguire: il D.lgs. 29 del 3 febbraio 1993 e, specificamente per la scuola, il D.lgs. 35 del 12 febbraio 1993, poi tradotti nel D.lgs. 165 del 30 marzo 2001.

Cinque anni più tardi la legge 59 del 15 marzo 1997 all'art. 21 riconosce l'autonomia delle istituzioni scolastiche e l'anno successivo viene promulgato il D.lgs. 59 del 6 marzo 1998 che riconosce la dirigenza per chi guida una istituzione scolastica.

Dal POF al PTOF

L'autonomia motiva la dirigenza; la dirigenza sostiene l'autonomia. Con il detto latino si potrebbe ripetere: *simul stabunt vel simul cadent*.

Poi si arriva al Regolamento dell'autonomia, veicolato dal DPR 275 dell'8 marzo 1999, e al Decreto Interministeriale 129 del 29 agosto 2018, cioè al Regolamento di contabilità che fornisce,

con il Programma annuale, la possibilità di completare il Piano dell'offerta formativa, che la legge 107/2015 ha trasformato in triennale (dal POF al PTOF).

Autonomia e responsabilità stabiliscono un vincolo reciproco: l'una non si dà senza l'altra. La scuola è da tempo strutturalmente coinvolta in un processo di riconoscimento di qualcosa di saldamente e motivatamente fondato nell'impianto costituzionale: la poliarchia, corrispondente ad una visione legata al pluralismo culturale e al policentrismo territoriale.

Uno spartiacque

Non a caso, tale autonomia, in campo scolastico, è distinta ma di fatto analoga e convergente con quella degli Enti locali, le istituzioni di prossimità e di governo delle comunità. La legge 59 del 15 marzo 1997 ha costituito uno spartiacque tra un prima e un dopo, un "cambio di senso" per il sistema. Certo, il progetto autonomistico è stato caratterizzato da slanci e involuzioni: ma da allora, ormai da un quarto di secolo, la legislazione ha accompagnato un cambiamento che ha inciso sul fare e sull'essere scuola.

Questa complessità, che si compone di contrattualizzazione e innovazione amministrativa, di sempre nuove responsabilità, di gestione e di leadership, va governata, con sapienza, convinzione, coscienza del compito, spirito d'iniziativa, motivazione etica e professionale.

Un lasso temporale congruo

Detto questo, forse è il caso di aggiungere che ormai tutta la programmazione scolastica ha assunto la dimensione temporale della triennialità, contratto dei Dirigenti scolastici compreso.

Ora se l'incarico assegnato al Dirigente scolastico è triennale, ciò significa che la rotazione è insita nel ruolo. Questo non significa che ogni tre anni debba essere rinnovato, ma che la triennialità è un lasso temporale che può essere ritenuto congruo, in considerazione della funzionalità del servizio, e specificatamente per evitare fenomeni di corruzione come esplicita la legge 190 del 6 novembre 2012, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*.

La Direttiva n. 13 del 25 maggio 2023

Diamo un'occhiata alla Direttiva n. 13 del 25 maggio 2023, *recante i criteri per la rotazione dei dirigenti scolastici*, a firma del Ministro Giuseppe Valditara.

Al punto 4, *Criteri di rotazione degli incarichi*, si spiega che il criterio della rotazione viene applicato dal prossimo anno scolastico, nel senso che questo diventa una sorte di "anno zero". Tale rotazione deve comunque avvenire "nel rispetto delle prerogative e delle esigenze organizzative della pubblica amministrazione e delle istituzioni scolastiche, tenuto conto delle attitudini, delle capacità professionali e dell'esperienza maturata nel corso dell'attività pregressa da ciascun dirigente scolastico".

Nella direttiva viene indicato che l'incarico sarà fatto ruotare al completamento di tre incarichi triennali assegnati al Dirigente scolastico sulla medesima istituzione scolastica, "considerando come primo incarico quello in corso, sempreché il dirigente possa svolgere almeno un altro incarico completo in altra sede prima del collocamento in quiescenza d'ufficio, al fine di assicurare nella nuova sede un periodo temporale di servizio che consenta al dirigente scolastico di fornire un proprio apporto personale al nuovo contesto organizzativo affidatogli. L'incarico in corso è preso in considerazione indipendentemente dagli anni del triennio eventualmente già trascorsi".

Criteri per la rotazione dopo tre incarichi

I criteri che verranno adottati per la rotazione sono i seguenti:

- allo scadere dell'ultimo dei tre incarichi triennali il Dirigente può presentare domanda di mobilità, al fine di esprimere le proprie preferenze rispetto alla nuova sede di assegnazione;
- l'eventuale preferenza deve essere espressa in occasione delle procedure di mobilità annuale e l'assegnazione della sede al DS sottoposto all'obbligo di rotazione è effettuata con priorità contestualmente alle operazioni di assegnazione di altro incarico per ristrutturazione, riorganizzazione o sottodimensionamento dell'istituzione scolastica;
- l'attribuzione del nuovo incarico avviene, per quanto possibile, all'interno dello stesso comune o su una sede distante non più di 50 chilometri da quella di provenienza;

- ove possibile, viene assegnata un'istituzione scolastica di medesima fascia o di fascia superiore rispetto a quella relativa all'incarico in scadenza.
- Interrompono il novennio:
- il tempo trascorso in particolari posizioni di stato ovvero in posizione di comando, distacco, esonero, aspettativa, utilizzazione e collocamento fuori ruolo per almeno un anno scolastico;
- il mutamento dell'incarico dirigenziale a seguito di razionalizzazione e programmazione della rete scolastica che riguardi l'istituzione scolastica diretta.

Specificità della rotazione degli incarichi dirigenziali nella scuola

In sintesi, quindi, la rotazione viene applicata dopo tre incarichi consecutivi nella medesima scuola (nelle altre amministrazioni pubbliche il limite massimo è di due), garantendo al Dirigente scolastico la permanenza di nove anni nella stessa scuola.

Il periodo di permanenza comincerà ad essere computato a decorrere dal 1° settembre 2023, di fatto spostando in avanti di nove anni l'obbligo di rotazione.

L'incarico in corso al 1° settembre 2023 sarà il primo dei tre incarichi consecutivi possibili, indipendentemente dagli anni del medesimo incarico eventualmente già trascorsi. Allo scadere del terzo incarico triennale, il dirigente potrà esprimere le proprie preferenze verso altre sedi e il nuovo incarico sarà conferito, ove possibile, in un'istituzione scolastica di medesima fascia o superiore.