

AUDIZIONE INFORMALE
SENATO DELLA REPUBBLICA
I COMMISSIONE AFFARI ISTITUZIONALE
e
VII COMMISSIONE ISTRUZIONE
integrati dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Atto Senato n. 2598

Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

Roma, 17 maggio 2022

Memoria depositata da Di.S.A.L. - Dirigenti Scuole Autonome e Libere

Premessa

Il Decreto Legge n. 36 del 30 aprile 2022, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), introduce, con gli art. 44-47, un nuovo modello unitario di formazione, abilitazione e reclutamento dei docenti lasciando, però, aperte molte questioni che il dibattito parlamentare può consentire di migliorare.

Si offrono qui di seguito alcune proposte emendative che si auspica che le Commissioni I e VII del Senato vogliano tenere presenti.

L'impianto del DL 36/2022

L'impianto complessivo del DL 36/2022 con riferimento agli artt. 44,45,46,47 presenta alcuni aspetti condivisibili perché:

- introduce una *separazione* fra la fase di acquisizione dell'abilitazione all'insegnamento da quella che riguarda il reclutamento;
- definisce un percorso di abilitazione all'insegnamento che *coniuga formazione accademica e tirocinio "sul campo"* da svolgersi nelle scuole;
- stabilisce che l'abilitazione all'insegnamento si consegue attraverso un *percorso abilitante strutturato*, che possa favorire l'acquisizione di conoscenze, competenze e pratiche professionali specifiche per l'insegnamento nella scuola secondaria di primo e secondo grado;
- afferma il principio di concorsi pubblico con cadenza periodica per il reclutamento dei docenti che favorisce l'allargamento del precariato;
- offre alle scuole paritarie la possibilità di reperire docenti abilitati dallo Stato ai sensi della L 62/2000;
- stabilisce che la *formazione continua e strutturata del personale scolastico* sia una condizione imprescindibile per il miglioramento della qualità del sistema di istruzione e formazione;

- prevede accessi all'insegnamento per i docenti che già insegnano da 3 anni attraverso specifico concorso per l'insegnamento nella scuola statale e per i docenti con meno di 3 anni di servizio stabilendo che essi conseguano almeno 30 Cfu, compreso il tirocinio, per poter accedere al concorso statale.

=====

Proposte

Nel merito dell'articolato del A.S. n.2598 l'Associazione DiSAL rileva in questa Memoria alcune criticità rispetto alle quali vengono offerte proposte emendative mirate alla loro soluzione e che vengono qui di seguito rappresentate.

Art. 44

Formazione iniziale e continua dei docenti delle scuole secondarie

■ Reclutamento

Riferimento: art. 44 punto e): *«l'articolo 5 è sostituito dal seguente: Art. 5 (Requisiti di partecipazione al concorso)»*

Criticità

Il D.L. n.36/2022, nato sulla spinta innovativa delle riforme previste dal PNRR, denota, in merito al reclutamento dei docenti, una logica ispiratrice ancora di tipo burocratico-centralista, che dimentica l'impianto di decentramento funzionale caratterizzante il sistema formativo italiano che valorizza il protagonismo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Proposta

Il D.L. rappresenta un'occasione unica per introdurre la possibilità di aprire per norma a sperimentazioni di modalità di reclutamento ed assunzione di docenti e dirigenti scolastici nelle scuole statali anche attraverso la forma di concorsi indetti direttamente dalle singole istituzioni scolastiche autonome statali o da loro reti di ambito territoriale omogeneo con possibilità per le scuole, nella loro autonomia, in caso di esaurimento di vincitori, di assumere anche docenti professionisti abilitati inseriti in 'Albi regionali di abilitati'.

Introdurre nel testo di Legge questo modello di reclutamento decentrato realizza e responsabilizza l'esercizio dell'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche statali prevista dall'art 21 della L. 59/1997 e rende possibile da parte delle stesse l'indizione concorsi annuali o con cadenze che rispondano alla necessità di coprire posti vacanti di docenti (e di dirigenti scolastici) stabili nell'ambito territoriale di riferimento.

La platea dei partecipanti a queste modalità di reclutamento potrebbe esser legata alla attivazione di 'Albi regionali dei docenti abilitati' nel quale il docente deposita i titoli culturali in suo possesso e il proprio curriculum professionale per accedere liberamente a tutte le forme di assunzione previste dalla norma sia nella scuola statale che nella scuola paritaria.

■ Scuola di alta formazione dell'istruzione

Riferimento: art 44 punto h)

«Dopo il Capo IV è inserito il seguente: «Capo IV -bis (Scuola di Alta formazione dell'istruzione e sistema di formazione continua incentivata) — Art. 16 -bis (Scuola di alta formazione dell'istruzione)»».

Criticità

Il testo istituisce, con sede legale in Roma, la 'Scuola di Alta Formazione del sistema nazionale pubblico di istruzione' posta sotto la vigilanza del Ministero dell'istruzione. Viene in questo modo introdotta una nuova istituzione centralistica con il rischio di una nuova struttura che appesantisce e non è funzionale al tema di supporto alla formazione.

Un coordinamento a livello nazionale delle attività di formazione iniziale e in servizio dei docenti, dei dirigenti e del personale della scuola potrebbe essere, invece, affidata a INDIRE ed eventualmente a INVALSI semplicemente ampliandone in parte le rispettive funzioni ed organigrammi creando un loro specifico Dipartimento, come d'altronde si dice proprio nel D.L. 36/2022 al punto 2: «La Scuola si avvale, per lo svolgimento delle sue attività istituzionali, dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE) e dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI)».

Proposta

La proposta è di eliminare dalla previsione normativa l'istituzione della Scuola di Alta formazione e di assegnare le competenze in materia di formazione docenti e dirigenti scolastici a INDIRE e INVALSI, ampliandone funzioni ed organigrammi, rilanciando, invece, l'autonomia delle istituzioni scolastiche in ambito di ricerca e formazione (prevista dal Regolamento 275/199 artt. 6 - autonomia di ricerca e il 7 - reti) e rimodulare, dopo questi anni di sperimentazione del loro modello, le funzionalità e la gestione delle reti di ambito per la formazione già previste dalla L. 107/2015 art. 1. commi 70, 71, 72, 74. L'aggregazione per ambiti consente alle scuole, nei diversi contesti, grazie alla sinergia di rete, di individuare meglio i bisogni formativi del personale scolastico, attuare eventuali linee e strategie formative previste a questo punto da INDIRE e INVALSI, rafforzare le proprie competenze e svilupparne di nuove, di gestire e superare le specifiche problematiche, di avvalersi e condividere l'esperienza delle altre scuole partecipanti alla rete e di realizzare formazione in modalità mista e non solo – come nella previsione normativa – online.

■ Docenti di potenziamento

Riferimento: art 44 - art. 16 (Formazione in servizio incentivata e valutazione degli insegnanti)

punto 5 «Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente comma si provvede mediante razionalizzazione dell'organico di diritto effettuata a partire dall'anno scolastico 2026/2027, in misura pari a 1.600 posti a decorrere dall'anno scolastico 2026/2027, 2.000 posti a decorrere dall'anno scolastico 2027/2028, a 2.000 posti a decorrere dall'anno scolastico 2028/2029, 2.000 posti a decorrere dall'anno scolastico 2029/2030 e a 2.000 posti a decorrere dall'anno scolastico 2030/2031, relativa in via prioritaria al contingente annuale di posti di organico per il potenziamento dell'offerta formativa».

Criticità

Nell'art. 16-ter comma 5 si stabilisce che per le retribuzioni accessorie previste si provvederà “mediante la razionalizzazione dell'organico di diritto effettuata a partire dall'anno scolastico 2026/2027” riducendo “in via prioritaria il contingente annuale di posti di organico per il potenziamento dell'offerta formativa”.

È il caso di ricordare che nell'art 1 comma 63 della Legge 107/2015 è scritto che le “istituzioni scolastiche perseguono le finalità di cui ai commi da 1 a 4 e l'attuazione di funzioni organizzative e di coordinamento attraverso l'organico dell'autonomia costituito dai posti comuni, per il sostegno e per il potenziamento dell'offerta formativa.”

Il Dl 36/2022 con l'art. 16-ter comma 5 compie di fatto una scelta che produrrà nel prossimo futuro gravi conseguenze intaccando profondamente e negativamente l'autonomia didattica, organizzativa nonché l'efficienza e la qualità del funzionamento didattico e organizzativo dell'Istituzione scolastica sottraendo risorse di personale docente specificamente individuato proprio per l'attuazione di forme di flessibilità didattico-organizzativa decisive per l'offerta formativa di istituto.

Proposta

Nel vigente quadro giuridico e contrattuale, grazie all'organico di potenziamento, il dirigente scolastico - per garantire un migliore e adeguato servizio alla comunità scolastica - può attribuire un totale o parziale distaccamento dall'attività d'insegnamento ad uno o più collaboratori impegnati nell'assunzione di incarichi e di funzioni organizzative e di coordinamento utili e indispensabili per la gestione efficiente e efficace dell'istituzione scolastica

Si propone di modificare il DL 36/2022 su questo punto trovando soluzioni finanziarie diverse per non compromettere, attraverso la gamba dell'organico dell'autonomia e, in esso, dell'organico di potenziamento, l'organizzazione gestionale e didattica delle autonomie scolastiche.

E - considerata l'attuale complessità della scuola autonoma – si propone di prevedere per ciascuna istituzione scolastica la possibilità che un docente collaboratore del dirigente scolastico possa essere distaccato *ex lege* per poter svolgere a tempo pieno ed in modo efficace l'attività di collaborazione al dirigente scolastico.

■ Fase transitoria fino al 31.12.2024

Riferimento: *art 44 - art. 16 (Formazione in servizio incentivata e valutazione degli insegnanti)*

Punto 9) lett. I) dopo l'articolo 18 è inserito il seguente: «Art. 18 -bis (Norme transitorie per l'accesso al corso e per l'immissione in ruolo).

Criticità

Il D.L. fissa una fase transitoria fino al 31/12/2024 che prevede l'ottenimento dell'abilitazione solo per i docenti che partecipano al concorso per il ruolo nello Stato, tramite l'acquisizione di crediti formativi.

Il fabbisogno di soggetti abilitati nei percorsi infra-universitari deve, quanto meno, tenere presente *anche* il fabbisogno delle scuole paritarie e non solo delle scuole statali.

Non si comprende, inoltre, la ragione di fissare un tetto per quanti vorranno ottenere l'abilitazione quando lo stesso decreto legge esplicitamente afferma che “il conseguimento dell'abilitazione non costituisce titolo di idoneità né dà alcun diritto relativamente al reclutamento in ruolo al di fuori delle procedure concorsuali”

Proposta

Si propone di inserire nel testo del D.L., relativamente alla fase transitoria fino al 31.12.2024, anche la possibilità di conseguimento dell'abilitazione per i docenti che hanno svolto almeno 3 anni di insegnamento *nelle scuole paritarie* del Sistema Pubblico di Istruzione al fine di consentire loro il conseguimento di un titolo abilitante e la conseguente possibilità di stabilizzazione.

Sono circa 15.000 i “precari” della scuola paritaria da anni impossibilitati a conseguire un titolo abilitante, se non partecipando ai concorsi per il reclutamento nella scuola statale. Risulta ad oggi incompiuta la procedura del Concorso straordinario per esami finalizzata all'accesso ai percorsi di abilitazione all'insegnamento bandita con Decreto Dipartimentale n. 497 /2020, così come prevista nella fase di conversione del Decreto Sostegni bis poi non confluita nella stesura finale del DL 73/2021 e ancora oggi in attesa di emanazione.

■ Rilancio della professionalità docente

Riferimento: art 44 art 16-ter comma 3): « 3. *Al fine di promuovere e sostenere processi di innovazione didattica e organizzativa della scuola e rafforzare l'autonomia scolastica, la Scuola definisce altresì i programmi per attività formative inerenti alle figure professionali responsabili nell'ambito dell'organizzazione della scuola delle attività di progettazione e sperimentazione di*

nuove modalità didattiche che possono essere parte integrante dei percorsi formativi di cui al comma 1 e possono essere retribuite con emolumenti nell'ambito del fondo per il miglioramento dell'offerta formativa, prevedendo compensi in misura forfettaria. Nell'ambito delle prerogative dei propri organi collegiali, ogni autonomia scolastica individua le figure necessarie ai bisogni di innovazione previsti nel Piano triennale dell'offerta formativa, nel Rapporto di autovalutazione e nel Piano di miglioramento della offerta formativa.»

Criticità

Il DL 36/2022 (e, in particolare, l' art 44 art 16-ter comma 3) non affronta realmente il tema della carriera professionale del docente, come, invece, prefigurato nell'obiettivo 2.2. dell'Azione 4 Istruzione e ricerca del PNRR (*“La riforma mira a costruire un sistema di formazione di qualità per il personale della scuola in linea con un continuo sviluppo professionale e di carriera”*). Viene infatti introdotto un meccanismo di "formazione incentivata" che riduce la formazione ad una sorta di gara per l'accesso ad un *“un elemento retributivo una tantum di carattere accessorio riconosciuto all'esito positivo del percorso formativo”* tra l'altro riconosciuto *“in maniera selettiva e non generalizzata”*

Uno sviluppo professionale è tale se si promuovono ruoli, profili, incarichi aggiuntivi, e si valorizzano diversi livelli di competenza disciplinare ed esperienza didattica ed organizzativa.

Nel DL 36/2022 sono introdotti, tra l'altro, anche nuovi compiti e funzioni da assegnare a docenti in servizio presso le istituzioni scolastiche legati ai processi di reclutamento e formazione iniziale quali la partecipazione alle commissioni giudicatrici al termine del periodo di tirocinio (art 44 c. ...), l'effettuazione di incarichi in attività di tutoraggio del percorso di formazione iniziale (art 44 comma ...), l'attività di docente tutor dei docenti in anno di prova (art. 44 c ...) e dei docenti in tirocinio. Si tratta di ulteriori profili che non possono non essere accompagnati da percorsi di formazione e che vanno ad arricchire la già variegata galleria di funzioni in ambito didattico e organizzativo dai docenti.

Proposta

Si ritiene che si debbano introdurre nell'articolato del DL 36/2022 diversi profili professionali a cui far corrispondere riconoscimenti retributivi differenziati e premiali che prospettino competenze e responsabilità sia nell'area disciplinare-didattica sia nell'area del supporto alla innovazione didattica che in quella del supporto alla organizzazione-gestione del servizio scolastico, con il riconoscimento di specifiche progressioni professionali, prevedendo la possibilità, per questi specifici profili professionali di docenza, di accedere anche in orario di servizio a specifiche attività di formazione e di poter svolgere orari di servizio integrati tra ore di lezione ed ore di supporto alle rispettive aree funzionali a cui ciascuna di questi profili aderisce.

■ Sulla formazione in servizio

Criticità

La proposta contenuta nel DL non risulta convincente nell'articolato che riguarda la gestione della formazione in servizio degli insegnanti.

Proposta

Si ritiene che:

- tale attività deve uscire dalla sfera della facoltatività e dell'occasionalità della formazione in servizio che oggi è regolata da un'equivoca formulazione contrattuale del diritto-dovere della formazione in servizio. Positiva è la proposta di istituire un sistema di formazione continua e strutturata del personale scolastico, anche se la previsione è quella di una formazione esclusivamente a distanza da attribuire alle competenze della Scuola di Alta Formazione.
- è opportuno che si confermi e si richiami nell'articolato di Legge emendato il ruolo già attualmente riconosciuto alle Associazioni professionali della scuola di Enti accreditati per la formazione dei docenti, dei dirigenti e del personale della scuola.

■ Accreditamento di enti di formazione

Riferimento: Art 44. - Art. 16 -ter (Formazione in servizio incentivata e valutazione degli insegnanti)-

punto 2. «I percorsi di formazione di cui al comma 1 sono definiti dalla Scuola nei contenuti e nella struttura con il supporto dell'INVALSI e dell'INDIRE nello svolgimento in particolare delle seguenti funzioni:

a) accreditamento delle istituzioni deputate ad erogare la formazione continua per le finalità di cui al presente articolo, anche attraverso la piattaforma digitale per l'accREDITamento degli enti di formazione gestita dal Ministero dell'istruzione e verifica dei requisiti di cui al comma 7;

punto 6. «Non necessitano di accREDITamento per l'erogazione della formazione continua di cui al comma 2, lettera a) , la Scuola nazionale dell'amministrazione, tutte le università, le Istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, le istituzioni scolastiche, gli enti pubblici di ricerca, le istituzioni museali pubbliche e gli enti culturali rappresentanti i Paesi le cui lingue sono incluse nei curricoli scolastici italiani».

Criticità

Non si fa menzione nel testo del D.L. alle Associazioni professionali qualificate alla formazione attualmente già riconosciute quali enti preposti alla formazione del personale direttivo e docente, così come previsto dalla Direttiva n. 170/2016, e che non necessitano di nuovo accREDITamento per la formazione in servizio.

Proposta

Si propone di inserire nel punto 2) dell'Art 16 ter punto 6) «e le Associazioni professionali di dirigenti scolastici e docenti già riconosciuti come enti qualificati alla formazione ai sensi della Direttiva 170/2016»

Art. 45

Valorizzazione del personale docente

■ Incentivazione e valorizzazione della professionalità

Riferimento: art 45 c.1 - «b -bis) valorizzazione del personale docente che garantisca l'interesse dei propri alunni e studenti alla continuità didattica.»

Criticità

Il combinato dell'art 44 c. 4 - dove si afferma “*Resta ferma la progressione salariale di anzianità*” – e dell'art. 45 - che lega la valorizzazione del personale docente al fatto di garantire «*l'interesse dei propri alunni e studenti alla continuità didattica ai sensi del comma 593, lettera b -bis*» - realizza un modello di sviluppo della professionalità e della carriera del docente che in realtà non ne incentiva la progressione culturale e di adeguamento alle esigenze formative e culturali del momento, ma ne ottiene un'ulteriore omogeneità di livello e di motivazione perché basata semplicemente sul procedere di meccanismi e automatismi.

Proposta

Si propone di introdurre un modello di progressione che incentivi l'effettivo sviluppo professionale dei docenti valorizzando coloro che si costruiscono un profilo di competenze specialistiche acquisite attraverso la certificazione di crediti formativi (non solo acquisiti a scuola) e valorizzando coloro che svolgono attività di supporto alla innovazione di istituto o di supporto all'organizzazione e gestione della scuola o, ancora, fanno parte di uno staff di direzione.

Art. 46

Perfezionamento della semplificazione della procedura di reclutamento degli insegnanti

■ *Rilevazione competenze relazionali*

Riferimento: art 46 comma 1 lett. a) - 2 *«alla lettera b)», dopo le parole «prova orale» sono aggiunte le seguenti «nella quale si accertano, oltre alle conoscenze disciplinari, le competenze didattiche e le capacità e l'attitudine all'insegnamento anche attraverso un test specifico»*

Criticità

Il comma 1 lett.a) 2 del DL 36/2022 stabilisce che *«alla lettera b)», dopo le parole «prova orale», sono aggiunte le seguenti «nella quale si accertano, oltre alle conoscenze disciplinari, le competenze didattiche e le capacità e l'attitudine all'insegnamento anche attraverso un test specifico»*. Si ritiene necessario che l'attitudine all'insegnamento del docente da reclutare sia ponderata nella prova orale anche attraverso la valutazione attenta e verificata di *competenze non cognitive*, necessarie ed utili ad un efficace successivo inserimento del candidato in attività di insegnamento nelle classi.

Proposta

Si propone di integrare comma 1 lett.a) 2 del DL 36/2022 inserendo, all'interno della prova orale o delle fasi di accertamento, anche test e verifiche in situazione delle competenze non cognitive e relazionali, decisive per l'efficace successivo inserimento del candidato in attività di insegnamento.

=====