

# Formazione e reclutamento, tra ombre e luci

Con uno dei decreti previsti dalla legge 107 si interviene nuovamente in tema di formazione iniziale e reclutamento del personale insegnante, con sostanziali modifiche a quanto previsto – e in gran parte non attuato – dal Regolamento del 2011 che ridisegnava i percorsi di studio universitari per l'accesso alla docenza. Lo si fa

in modo parziale (rientrando nel nuovo sistema solo la scuola secondaria di I e di II grado) e non senza nodi problematici, in parte risolti anche grazie al confronto con le organizzazioni sindacali, recepito ampiamente nel parere della 7<sup>a</sup> Commissione del Senato, col superamento di alcune criticità presenti nel testo originario, in particolare per quanto riguarda la tutela dei “precari” da anni operanti con continuità e qualità professionale nella scuola.

Quello articolato nel decreto è un “sistema unitario” per la formazione iniziale, il tirocinio e l'accesso ai ruoli di docente e di insegnante tecnico pratico nella scuola secondaria di primo e secondo grado, sia sui posti comuni che di sostegno, finalizzato a rafforzare le metodologie didattiche dei saperi e le specifiche competenze professionali.

Il percorso (denominato Fit, Formazione Iniziale e Tirocinio) cui gli aspiranti docenti verranno

Giuseppe Cosentino

sottoposti prevede: una selezione mediante concorso pubblico nazionale (titolo di accesso il possesso di laurea magistrale o a ciclo unico); un triennio di formazione e tirocinio, con contratto retribuito, cui sono ammessi i vincitori, prevedendo



valutazioni intermedie e finali, al cui esito positivo consegue l'assunzione definitiva. Nel primo anno si svolge il corso di specializzazione con esame finale per conseguire il “diploma di specializzazione” per l'insegnamento secondario o quello in pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno. Questo titolo sostituisce l'attuale Abilitazione all'insegnamento.

Il concorso è bandito, con cadenza biennale, sui posti che si prevedono vacanti e disponibili nel terzo e quarto degli anni scolastici successivi a quello in cui è previsto l'espletamento delle prove concorsuali: pertanto chi supera la selezione e i successivi

passaggi valutativi ha la certezza di essere assunto.

Viene previsto altresì un riordino ed un periodico aggiornamento delle classi di concorso, in relazione “alle innovazioni sugli insegnamenti” introdotte dalla legge n. 107 del 2015.

Fatta questa premessa descrittiva, veniamo alle osservazioni e commenti, riprendendo anzitutto quanto

già accennato circa l'esclusione dal nuovo sistema della scuola primaria e della scuola dell'infanzia, in evidente contrasto con le scelte che connotano il vigente ordinamento degli studi, in cui la scuola primaria è parte sostanziale del

primo ciclo di istruzione, con ciò che ne consegue riguardo all'esigenza di una forte integrazione dell'azione di programmazione e didattica dei docenti dell'intero ciclo, e di maggiore flessibilità nel loro utilizzo. È più in generale con l'unitarietà di impianto

Quello articolato nel decreto è un “sistema unitario” per la formazione iniziale, il tirocinio e l'accesso ai ruoli di docente finalizzato a rafforzare le metodologie didattiche dei saperi e le specifiche competenze professionali.

## Formazione e reclutamento, tra ombre e luci

del sistema d'istruzione, dalla scuola dell'infanzia alla secondaria, che la previsione di due modalità così diverse di accesso ai ruoli sembra confliggere.

Altri punti di evidente criticità, in parte risolti nel testo definitivo, sono l'eliminazione dell'abilitazione all'insegnamento e la totale coincidenza tra numero dei docenti selezionati e posti disponibili, in misura che appare inferiore al reale fabbisogno di docenti adeguatamente formati, ben più ampio di quello relativo ai soli posti di "ruolo" della scuola statale. Va dato atto che la stesura definitiva dell'art. 117 del decreto introduce importanti e positive novità, che indicheremo nel prosieguo, anche in parziale dissonanza con l'impostazione originaria attestata su una lettura più "rigida" della legge 107/2015.

Quanto al primo aspetto – l'abolizione dell'abilitazione all'insegnamento – non sfugge l'impatto, anche simbolico, di questa innovazione che riconduce il ruolo "professionale" dei docenti ad una dimensione più "impiegatizia", eliminando quel titolo – l'abilitazione professionale – propria dell'esercizio di attività professionali; ciò appare in contrasto con il particolare regi-

Inseguire il mito di un concorso di per sé sufficiente a garantire qualità e merito comporta molti rischi.

me dell'attività dei docenti, non a caso costituzionalmente tutelata dalla "libertà di insegnamento" (art. 117 Cost.). Vale la pena sottolineare che l'abilitazione è richiesta per tutte le attività professionali proprio per garantirne l'autonomia "tecnica": a rilasciarla sono commissioni "terze" rispetto al percorso universitario ed alle sue autonome valutazioni. Qui abbiamo invece, al contrario, un percorso universitario inserito in un *iter* che sfocia nell'assunzione in ruolo. Viene inoltre a stabilirsi una palese contraddizione con quanto prevede il comma 105 della legge 107/2015, laddove stabilisce che "*A decorrere dall'anno scolastico 2016/2017, l'inserimento nelle graduatorie di circolo e di istituto può avvenire esclusivamente a seguito del conseguimento del titolo di abilitazione*". Può un decreto legislativo cancellare un istituto (l'abilitazione) che la stessa legge da cui trae origine considera per altri versi requisito obbligatorio? Un possibile vizio per eccesso di delega, considerato che le graduatorie d'istituto non risultano soppresse, non appare infondato.

Altro rischio è il venir meno agli accordi intercorsi in sede Unione europea sul riconoscimento dei rispettivi titoli abilitanti, mentre appare risolta con la norma transitoria di cui all'art. 17 la questione del valore da riconoscere in futuro, come prerequisito per il reclutamento, alle abilitazioni conseguite nel tempo in Italia.

Resta però un problema: tolti i vincitori del corso concorso, tutti destinati al ruolo, nonché, per un periodo transitorio, gli attuali docenti abilitati recuperati nella fase transitoria di cui all'art. 17, l'eventuale insegnamento non di ruolo dovrebbe infatti essere svolto, a regime, da docenti

senza alcun titolo professionale specifico. Al di là delle ambizioni (tanto ricorrenti quanto improbabili) di un'eliminazione definitiva del precariato, restano numerose le situazioni che renderanno inevitabile anche in prospettiva il ricorso a supplenze annuali o fino al termine delle lezioni su posti giuridicamente non vacanti. In fase di redazione del "Quaderno bianco sulla scuola" voluto dal Governo Prodi, ne furono censite le possibili fattispecie, per un totale orientativo di circa 10.000 unità: ma se ne potrebbero aggiungere altre (a partire dagli "spezzoni orario" variamente determinati, o dalle assenze per maternità), che generano posti per loro natura non rientranti fra quelli coperti con i concorsi biennali, ma che richiedono personale idoneo a svolgere un insegnamento. Con quale titolo abilitante, se a regime la specializzazione l'avranno solo i vincitori di concorso? A fronte di tale cospicuo fabbisogno, appare almeno dubbio che l'insieme dei partecipanti al terzo anno dei corsi di formazione iniziale e tirocinio, pur integrato dai docenti dell'organico del potenziamento ancora disponibili, possa essere sufficiente a dare una risposta completa, superando in tal modo il fenomeno del precariato (si pensi alla varietà delle cattedre nella secondaria di II grado, o all'imprevedibilità della tipologia di posti vacanti, che possono risultare disponibili contemporaneamente o in scuole diverse da quelle ove opera il docente in tirocinio). A conferma di ciò basti considerare che, nonostante il numero consistente di immissioni in ruolo, anche quest'anno si sono avuti ben 7.000 contratti annuali e 120.000 contratti fino al 30 giugno. In sostanza, il cerchio del fabbisogno di docenti è ben

più ampio di quello definito dai posti destinabili alle procedure concorsuali ipotizzate nel nuovo sistema. E il cerchio più ampio deve trovare una soluzione altrettanto strutturata, ai fini di un'immissione in ruolo, di quella prevista per il cerchio più piccolo, costituito dagli aspiranti ammessi a concorso. Insomma, inseguire il mito di un concorso di per sé sufficiente a garantire qualità e merito comporta un duplice rischio: negare la qualità dei percorsi formativi previsti per le precedenti abilitazioni e, per contrappasso, determinare la situazione in cui potranno trovarsi a insegnare docenti privi di un titolo qualificante (né abilitazione né specializzazione concorsuale).

C'è poi un altro aspetto di cui non si può non tenere conto: il sistema previsto, centrato sul limitato fabbisogno di immissioni nel ruolo delle scuole statali, accentua il problema già emerso in passato di un numero di potenziali partecipanti ai corsi talmente esiguo da rendere antieconomica e organizzativamente complicata la gestione dei corsi da parte delle università.

È vero che la nuova disciplina normativa consente di accedere ai corsi di specializzazione anche chi non ha partecipato o superato la selezione concorsuale, in particolare chi punta a insegnare nella paritaria; ma ciò è legato all'effettiva disponibilità delle università e avviene comunque con oneri finanziari a totale carico degli interessati.

Altro problema di non poco conto, e totalmente ignorato nel decreto, è come disciplinare la fattispecie di chi, acquisito il titolo di specializzazione fuori dal percorso concorsuale, intenda in una successiva occasione partecipare a un concorso.



Dovrà svolgere l'intero percorso triennale, comprensivo del primo anno formativo, o si possono ipotizzare abbreviazioni? Sarebbe stato bene prevederlo esplicitamente sin d'ora.

Ulteriori brevi considerazioni riguardano la previsione, per i docenti di sostegno, di un percorso formativo differenziato, ancorché il decreto legislativo sull'inclusione scolastica consenta agli stessi di confluire nel ruolo dei docenti su posto comune. Né sono attentamente considerati gli effetti che può produrre la prevista ulteriore (e in prospettiva ripetuta) revisione delle classi di concorso. Perché non orientarsi verso classi di concorso molto più ampie, con processi di formazione contestuali volti ad acquisire crediti formativi specifici, con connessa valutazione e certificazione?

L'art. 4, comma 3 lo prevede, ma solo come presupposto della "mobilità" professionale tra classi di concorso.

La novità e le rigidità del nuovo sistema rendono ancora più delicate le scelte sulla disciplina transitoria, che costituisce "l'ultimo treno" per un'ampia platea di docenti precari, specie per quelli non inclusi nelle Gae. In particolare il problema si pone per coloro che, chiedono

di rientrare nelle operazioni di stabilizzazione, nello spirito sostanziale della previsione della normativa europea sulle stabilizzazioni, tanto più in presenza del divieto a rinnovare i contratti oltre il triennio sancito dalla legge 107/2015. Si tratta di quanti, in gran parte abilitati, occupano da più di trentasei mesi e ancora oggi una cattedra annuale o che, per quanto fino al 30 giugno, può di fatto considerarsi tale. In entrambi i casi infatti il loro lavoro è garanzia di continuità didattica.

La questione richiede in premessa di superare due ricorrenti obiezioni. La prima riguarda l'eventuale contrasto tra un'interpretazione estensiva dei principi europei sopra richiamati e il disposto dell'art. 97 della Costituzione, che prevede l'obbligo del concorso per il reclutamento dei dipendenti pubblici. Si tratta di una obiezione formale e facilmente superabile, tenuto conto che lo stesso art. 97, fissato il principio, recita testualmente all'ultimo comma: "...salvo i casi stabiliti dalla legge". È facilmente dimostrabile come proprio nella scuola l'applicazione della deroga abbia costituito un criterio ricorrente. In realtà si fatica a comprendere la ragione per cui si sia voluto accantonare un sistema di reclutamento, quello a suo tempo previsto dalla legge

## Formazione e reclutamento, tra ombre e luci

La novità e le rigidità del nuovo sistema rendono ancora più delicate le scelte sulla disciplina transitoria, che costituisce “l’ultimo treno” per un’ampia platea di docenti precari.

n. 124 del 1999, che se puntualmente e correttamente applicato non avrebbe creato particolari tensioni, realizzando un giusto equilibrio tra le opportunità da offrire anche ai neo laureati attraverso i concorsi ordinari e la valorizzazione, attraverso la quota riservata al canale per soli titoli, dell’esperienza di lavoro acquisita. Va da sé che risolvere in modo strutturale, con opportuni interventi di stabilizzazione, la questione del precariato tutt’oggi esistente consentirebbe di occuparsi finalmente con più efficacia di una necessaria valorizzazione del lavoro dei docenti, incentivandone la dimensione collegiale e cooperativa, tanto più importante in una prospettiva di rafforzamento delle “competenze trasversali” degli alunni.

Quanto alla seconda obiezione ricorrente – quella cioè del rischio di “stabilizzare” docenti impreparati e non valutati nel merito – la stessa non appare fondata. Proprio grazie all’istituto giuridico dell’abilitazione – che oggi si vuole sopprimere – i precari della scuola sono qualificati da un’idoneità pre-

ventiva ad esercitare la professione di insegnante, frutto di un percorso formativo impegnativo cui si somma l’esperienza professionale maturata nei tre anni di servizio.

In definitiva un intervento che chiuda positivamente questa annessa situazione costituisce una



scelta legittima ed esclusivamente politica, valorizza la qualità del personale docente che ne beneficerà e lo motiverà alla continuità didattica, spesso in scuole di frontiera.

In questo senso vanno favorevolmente considerate le disposizioni di cui al comma 2, lettera b, 4 e 5 del più volte citato art. 17 che, in sintesi, introduce una procedura concorsuale “per titoli”, integrata da una prova orale, di natura didattico-metodologica – senza previsione di un punteggio minimo – riservata stabilmente ai docenti in possesso, alla data di entrata in vigore del decreto, di titolo abilitante di insegnamento nella scuola secondaria o di specializzazione di sostegno per i medesimi gradi di istruzione. In esito a tale prova i docenti vengono inseriti in una graduatoria regionale da scorrere annualmente per l’immissione

in ruolo, in percentuale decrescente rispetto ai posti vacanti e disponibili, previo superamento di un percorso formativo di un unico anno, equivalente al terzo anno del percorso Fit ordinario.

Ancora più significative sono le disposizioni innovative, rispetto all’iniziale schema di decreto, introdotte nel testo finale dell’art. 17 ai commi 2 lett. c e 7.

Con esse si attiva una procedura concorsuale “a regime”, bandita con cadenza biennale, riservata a tutti i docenti che, pur non abilitati, abbiano insegnato per almeno tre anni scolastici, anche non continuativi, negli otto precedenti. Anche per tali docenti è prevista l’inclusione in una graduatoria regionale di merito per le immissioni in ruolo, redatta sulla base dei titoli posseduti e di una prova scritta (di natura disciplinare) e orale (di natura didattica metodologica). Lo scorrimento di ciascuna graduatoria avviene annualmente, nel limite della percentuale dei posti dedicati, e comporta lo svolgimento preventivo di un percorso biennale di formazione, corrispondente al primo e terzo anno del percorso Fit.

Va da sé che tale previsione “a regime” comporta, implicitamente, l’ammissione che il superamento strutturale del “precariato” – obiettivo dichiarato della legge 107 – risulta allo stato impossibile, per le ragioni sopra indicate.

Si tratta tuttavia di una soluzione equilibrata e saggia, che consentirà di gestire senza tensioni la situazione fino al momento in cui, con il rafforzamento dell’organico di “potenziamento”, potrà realmente ridursi – fino al venir meno – del fabbisogno, oggi inevitabile, di lavoro precario.