

XVI LEGISLATURA  
**CAMERA DEI DEPUTATI** N. 1710

**PROPOSTA DI LEGGE**

d'iniziativa dei deputati

**COTA, GOISIS, MACCANTI, GRIMOLDI, RIVOLTA, REGUZZONI, D'AMICO,  
LUCIANO DUSSIN, DAL LAGO, ALESSANDRI, ALLASIA, BITONCI, BONINO,  
BRAGANTINI, BRIGANDÌ, BUONANNO, CALLEGARI, CAPARINI, CHIAPPORI,  
COMAROLI, CONSIGLIO, CROSIO, DOZZO, GUIDO DUSSIN, FAVA, FEDRIGA,  
FOGLIATO, FOLLEGOT, FORCOLIN, FUGATTI, GIBELLI, GIDONI, GIANCARLO  
GIORGETTI, LANZARIN, LUSSANA, LAURA MOLTENI, NICOLA MOLTENI,  
MONTAGNOLI, MUNERATO, NEGRO, PAOLINI, PASTORE, PINI, PIROVANO,  
POLLEDRI, RAINIERI, RONDINI, SALVINI, SIMONETTI, STEFANI, STUCCHI,  
TOGNI, TORAZZI, VANALLI, VOLPI**

Nuove norme per il reclutamento regionale del personale docente

*Presentata il 29 settembre 2008*

Onorevoli Colleghi! - Gli insegnanti delle scuole statali sono titolari di diritti e di doveri stabiliti con leggi e con i contratti di lavoro.

La libertà di insegnamento è garantita dalla Costituzione ed è intesa come autonomia didattica e come libera espressione culturale, diretta a promuovere, attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, la piena formazione della personalità degli alunni.

Le condizioni di servizio degli insegnanti di scuola dell'infanzia, primaria e secondaria sono regolamentate in maniera sostanzialmente unitaria, soprattutto sotto il profilo normativo (testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, e contratti collettivi di lavoro).

L'insegnante ha sempre avuto uno stato giuridico di dipendente dello Stato. Anche gli insegnanti elementari, in origine dipendenti comunali, sono diventati - prima (nel 1911) quelli dei comuni piccoli e medi e poi (nel 1933) quelli dei grandi comuni - impiegati statali. Per un lungo periodo di tempo ogni ridefinizione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti ha comportato modifiche anche allo stato giuridico ed economico degli insegnanti, ma attualmente il comparto scuola costituisce un settore del tutto autonomo, soggetto a una specifica contrattazione sindacale. Agli inizi degli anni novanta è stata introdotta in ambito pubblico la privatizzazione dei contratti di lavoro, in analogia a quanto previsto per i settori privati. La riforma ha riguardato anche il comparto della scuola, con la conseguenza che il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale della scuola è definito in forma autonoma e privatistica con il solo vincolo, per la parte retributiva, di sottostare alle limitazioni finanziarie disposte dal bilancio dello Stato. Il contratto collettivo ha valore *erga omnes* purché sia stato sottoscritto da organizzazioni sindacali rappresentative di almeno la metà del personale (esistono regole per definire tale rappresentatività che tengono conto del dato associativo e del dato elettorale attraverso cui si esprime la categoria). A seguito della

privatizzazione del contratto di lavoro, in tutti i comparti pubblici sono state previste specifiche relazioni sindacali per la definizione dei contratti integrativi e decentrati. Anche nella scuola è stata data attuazione a tale previsione, resa possibile anche dall'introduzione dell'autonomia scolastica e dal processo di decentramento, con l'elezione in ciascuna istituzione scolastica della rappresentanza sindacale unitaria dei lavoratori (RSU), con potere di contrattazione integrativa di istituto da attuare nel confronto con il dirigente scolastico rappresentante legale dell'istituzione. Questa riforma delle relazioni sindacali ha consentito, su talune materie indicate dal contratto collettivo nazionale di lavoro di definire in sede decentrata modalità e criteri, ad esempio, per l'orario di lavoro, per il compenso accessorio legato a progetti e a prestazioni aggiuntive degli insegnanti.

In attuazione delle disposizioni contenute nel primo decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e, attualmente, nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il rapporto di lavoro del personale docente è regolato da contratti individuali che possono essere a tempo indeterminato (per il personale prima di ruolo) e a tempo determinato (per il personale prima non di ruolo).

È di fondamentale importanza per il suo valore innovativo ricordare che, a seguito della riforma del rapporto di lavoro pubblico introdotta con il citato decreto legislativo n. 29 del 1993 e confermata dal menzionato decreto legislativo n. 165 del 2001, le assunzioni non avvengono più attraverso atti unilaterali dell'amministrazione (nomina), ma assumono la forma del contratto tra il docente e l'amministrazione.

Con la concessione dell'autonomia alle istituzioni scolastiche e con la riforma del Ministero competente per l'istruzione i provvedimenti amministrativi concernenti il personale insegnante (e anche il personale non insegnante) sono passati in parte alla competenza delle scuole e in parte a quella degli uffici scolastici regionali, con possibilità, per questi di delega ai centri servizi amministrativi che, come già detto, sono articolazioni interne dei suddetti uffici regionali.

Esistono solo due tipi di contratto di assunzione: a tempo indeterminato e a tempo determinato.

La selezione per l'assunzione del personale insegnante a tempo indeterminato avviene tramite concorsi per titoli ed esami oppure per soli titoli.

Ai concorsi per esami e titoli sono ammessi, per le scuole dell'infanzia e primarie, coloro che sono in possesso della laurea in scienze della formazione primaria e, per le scuole secondarie, i diplomati delle Scuole di specializzazione all'insegnamento secondario (SSIS). Chi supera l'esame non acquisisce la definitiva titolarità del posto, ma è inserito nelle graduatorie permanenti. Per accedere alla graduatoria permanente sono richiesti due requisiti: aver superato un concorso per titoli ed esami per la stessa tipologia di posto ed aver prestato servizio come docente con contratto a tempo determinato.

Dopo la nomina a tempo indeterminato, il personale docente deve compiere un periodo di prova, durante il quale deve svolgere il servizio di insegnamento e partecipare a quaranta ore di attività di formazione, organizzate al di fuori del normale orario di insegnamento e di aggiornamento. Il corso di formazione ha la durata di un anno scolastico. L'anno di formazione può realizzarsi attraverso specifici progetti attivati con la collaborazione di reti di scuole, nei quali devono trovare spazio particolari opportunità opzionali per il miglioramento delle competenze tecnologiche e della conoscenza delle lingue straniere.

Il dirigente scolastico nomina uno o più *tutor* dei neo-insegnanti a tempo indeterminato, su proposta del collegio dei docenti, che dovrà tenere conto nella scelta delle oggettive competenze nel campo della metodologia e della didattica, dell'attitudine alle relazioni interpersonali e della disponibilità a condurre esperienze di formazione fra pari. Le attività dei *tutor* sono coordinate dal dirigente scolastico e assistite dagli ispettori tecnici. In linea di massima ogni *tutor* dovrebbe assistere un solo neo-docente.

Sono altresì previste attività seminariali e di aggiornamento.

I contenuti della formazione riguardano principalmente i seguenti aspetti della professionalità: competenze metodologiche e didattiche; conoscenze psico-pedagogiche; abilità relazionali e comunicative; conoscenze giuridiche e amministrative, con particolare riguardo alla partecipazione agli organi collegiali della scuola.

Devono inoltre essere trattate anche tematiche trasversali, quali l'orientamento, l'integrazione degli alunni in difficoltà o disabili, l'educazione alla salute eccetera.

Al termine dell'anno scolastico, l'insegnante in prova deve compilare una relazione sulle attività e sulle esperienze di formazione e di insegnamento svolte, e deve discuterla con il comitato per la valutazione degli insegnanti al fine della sua conferma nel posto. L'esito positivo non dà luogo al rilascio di certificazioni, ma determina la conferma dell'assunzione a tempo indeterminato.

Il reclutamento di docenti per posti di lavoro a tempo determinato disponibili per un solo anno scolastico è effettuato sulla base di graduatorie di candidati in possesso del titolo di studio prescritto e aggiornate ogni tre anni.

Le modalità di stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, anche di breve durata, sono state fissate da un apposito regolamento che vincola le istituzioni scolastiche a utilizzare apposite graduatorie del personale precario per la sostituzione dei docenti assunti. Pur vigendo dal 2000 un regime di autonomia delle istituzioni scolastiche, attualmente queste non possono procedere all'assunzione di personale esterno alle suddette graduatorie e sono altresì vincolate a rispettare l'ordine di graduatoria. Il decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, prevede, però, che per gli insegnamenti e le attività facoltative nella scuola primaria (articolo 7, commi 2 e 4) e nella scuola secondaria di primo grado (articolo 10, commi 2 e 4), ove richiedano una specifica professionalità non riconducibile agli ambiti disciplinari per i quali è prevista l'abilitazione all'insegnamento, le istituzioni scolastiche possono stipulare, nei limiti delle disponibilità finanziarie, contratti di prestazione d'opera con esperti, secondo modalità da definire.

Con il contratto a tempo determinato il docente entra a far parte della pianta organica della scuola e dei ruoli dello Stato. Con il contratto a tempo determinato, il docente ha un rapporto di lavoro di carattere precario che si esaurisce, al massimo, al termine dell'anno scolastico. Sia l'uno che l'altro contengono una serie di norme relative ai diritti e ai doveri che, nel complesso, costituiscono lo stato giuridico degli insegnanti.

Una volta ottenuta la nomina a tempo indeterminato, l'insegnante è inquadrato nella corrispondente qualifica funzionale, detta «area della funzione docente».

L'insegnante ha diritto alla sede di servizio e all'insegnamento corrispondente al tipo di scuola e al gruppo di discipline per le quali è stato assunto. Comunemente, per la scuola primaria si usa il termine «posto di insegnamento» e per quella secondaria «cattedra di insegnamento». L'insegnante di scuola primaria ha titolo per insegnare tutte le discipline previste nell'ordinamento della scuola; nell'assegnazione degli ambiti disciplinari il dirigente scolastico deve tenere conto della preparazione specifica per alcune discipline (musica, lingua straniera eccetera), conseguita dall'insegnante nella sua formazione sia iniziale che in servizio, ma deve essere anche realizzata un'alternanza nell'assegnazione dei suddetti ambiti.

L'insegnante di scuola secondaria ha, fin dalla sua formazione iniziale, una preparazione specialistica per una o più discipline raggruppate per l'istituzione delle cattedre (per esempio, matematica e fisica). Con l'assunzione in servizio, egli acquisisce il diritto a insegnare la materia o le materie formanti la cattedra ottenuta.

Lo stato giuridico degli insegnanti comprende diritti e doveri che in molti casi sono comuni al personale delle scuole di ogni ordine e grado; alcune differenze sono rilevabili nell'orario di servizio e nel trattamento economico.

Gli insegnanti assunti con un contratto a tempo determinato hanno uno stato giuridico particolare. Sono previste varie forme di contratto a tempo determinato (supplenze): la supplenza annuale, che è conferita dal dirigente del centro servizi amministrativi (CSA) provinciale, ha durata per l'intero anno scolastico (fino al 31 agosto) e utilizza la graduatoria provinciale; la supplenza temporanea fino al termine delle attività didattiche, che è conferita dal dirigente del CSA provinciale, ha durata fino al termine delle attività didattiche (30 giugno) e utilizza la graduatoria provinciale; la supplenza temporanea breve, che è conferita dal dirigente scolastico, ha durata breve, rapportata all'assenza del docente da sostituire, e utilizza la graduatoria di istituto.

I contratti a tempo determinato sono conferiti sulla base di una graduatoria. Vi è proroga

automatica del contratto quando il docente continua l'assenza senza interruzione. Il docente che ha in corso un contratto a tempo determinato non può assumerne uno nuovo più favorevole, abbandonando quello in corso, a meno che la nuova proposta non preveda la supplenza fino al termine delle attività didattiche.

Alla sostituzione degli insegnanti assenti provvede il dirigente della scuola, nominando docenti iscritti in apposite graduatorie esistenti presso ogni scuola. Per l'iscrizione in tali graduatorie occorre possedere il prescritto titolo di abilitazione all'insegnamento o, in subordine, il relativo titolo di studio (laurea).

Mentre nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole primarie la sostituzione avviene sin dal primo giorno di assenza del titolare, nelle scuole secondarie la nomina del supplente è consentita solo per le assenze di durata superiori a dieci giorni. Per le assenze di durata inferiore, il dirigente scolastico provvede con il personale docente in servizio nella scuola che, se ha un orario di cattedra inferiore a quello obbligatorio di diciotto ore settimanali, è tenuto per le restanti ore (denominate ore a disposizione) a sostituire senza retribuzione i colleghi assenti.

In Italia gli aspiranti all'insegnamento con servizio a tempo determinato e in possesso dei relativi titoli richiesti sono iscritti in graduatorie permanenti ad esaurimento.

Gli insegnanti nominati a tempo indeterminato, durante il periodo di prova che dura un anno scolastico, sono seguiti da un *tutor*, scelto tra i docenti della scuola. La funzione del *tutor* è essenzialmente quella di guidare e di consigliare. Si può anche far rientrare nelle misure di sostegno il corso di formazione al quale il docente neo-assunto è tenuto a partecipare.

Per quanto riguarda le misure rivolte a tutti gli insegnanti, esse si concretizzano essenzialmente nelle attività di aggiornamento che sono proposte e gestite dall'amministrazione scolastica ovvero dagli enti e delle associazioni accreditate, a seguito del vaglio operato da un apposito Comitato tecnico nazionale, dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, anche in collaborazione con l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), con le università e con gli enti di ricerca.

Tranne il caso del docente nel periodo di prova, per superare il quale è necessario un giudizio non sfavorevole, non è prevista in via generale alcuna forma di valutazione dell'attività didattica del singolo docente. Le uniche due ipotesi sono: o una valutazione, su iniziativa dell'amministrazione scolastica, finalizzata a promuovere il procedimento di dispensa dal servizio per inidoneità didattica o per persistente insufficiente rendimento; o una valutazione, su iniziativa del docente, che può chiedere al comitato di valutazione esistente presso ogni scuola la valutazione del servizio prestato per un periodo non superiore all'ultimo triennio.

La formazione degli insegnanti durante il servizio «è intesa come adeguamento delle conoscenze allo sviluppo delle scienze per singole discipline e nelle connessioni interdisciplinari, come approfondimento alla preparazione didattica, come partecipazione alla ricerca e all'innovazione didattico-pedagogica» ed è considerata come un diritto del docente.

Tale formazione non è meno importante della formazione iniziale e costituisce un diritto del docente, al quale corrisponde l'obbligo dell'amministrazione scolastica di fornirla. Non è una condizione per ottenere una promozione dal momento che lo stato giuridico dei docenti non prevede «promozioni» ma solo uno sviluppo di carriera di carattere economico legato agli anni di servizio.

Il controllo della qualità dell'insegnamento, in via normale, è sottoposto a una valutazione soltanto nel periodo di prova oppure dopo il superamento della prova, ma soltanto su richiesta dello stesso docente. In questi casi, la valutazione è espressa dal dirigente scolastico, sentito il comitato di valutazione, nella prima ipotesi; dal comitato di valutazione nella seconda ipotesi.

In via eccezionale, il docente può essere sottoposto a valutazione, su iniziativa dell'amministrazione, finalizzata ad attivare il procedimento di dispensa dal servizio, per inidoneità didattica o persistente scarso rendimento. In questo caso il compito di espletare gli accertamenti sulla qualità del servizio è affidato agli ispettori tecnici. Questa, però, è solo una, e forse neppure la più rilevante, delle funzioni degli ispettori tecnici. Secondo l'articolo 397 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, la funzione ispettiva concerne, sotto le direttive del

Ministero, la realizzazione delle finalità di istruzione e di formazione affidate alle istituzioni scolastiche. Gli ispettori tecnici operano in campo nazionale e regionale e le aree principali di intervento sono:

- 1) aggiornamento e formazione in servizio degli insegnanti;
- 2) sperimentazione didattica;
- 3) assistenza e consulenza tecnico-didattica;
- 4) attività di ricerca, di studio e di consulenza tecnica per il Ministero e per i dirigenti generali;
- 5) programmi di insegnamento, di esame e di concorso.

In tutte queste aree, la funzione ispettiva ha come fine la valutazione e la proposta, e usa come strumenti di lavoro la comparazione delle esperienze, l'analisi dei dati e la verifica dei risultati. In particolare l'analisi dei dati e la verifica dei risultati contribuiscono alla valutazione degli ordinamenti scolastici, dei contenuti educativi, del funzionamento delle scuole e dei risultati ottenuti. A seguito dell'attuazione delle norme sull'autonomia scolastica, funzioni e attribuzioni degli ispettori tecnici dovranno essere necessariamente svolte in armonia con le innovazioni introdotte dal nuovo sistema.

Nel XXI secolo, con l'avvento della società della conoscenza, in molti dei rapporti e delle dichiarazioni è stata ribadita l'importanza dell'istruzione e, di conseguenza, i sistemi educativi si trovano ora ad affrontare nuove sfide. I giovani devono essere in grado di far fronte e di adattarsi alle esigenze di un contesto economico e sociale in forte cambiamento. Se da una parte è necessario che essi apprendano materie specifiche essenziali, come le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e le lingue straniere, dall'altra essi devono poter conoscere e condividere valori umani quali la tolleranza e la solidarietà. Gli insegnanti svolgono un ruolo fondamentale in questo processo formativo e, di conseguenza, la società nutre grandi aspettative nei loro confronti in quanto essi contribuiscono in modo significativo all'integrazione dei giovani in un mondo in costante evoluzione, offrendo loro gli strumenti adeguati. In Italia il sistema di reclutamento degli insegnanti è fortemente centralizzato e rigido, non concede alcuna autonomia agli istituti scolastici e presenta diversi elementi di inefficienza. Attualmente le assunzioni sono basate sull'anzianità piuttosto che sulla verifica dei necessari requisiti professionali. Tra gli iscritti alle predette graduatorie permanenti ad esaurimento si trova anche un numero elevato di personale che è già dipendente a tempo indeterminato della scuola.

Si tratta di oltre 103.500 unità che aspirano a un cambiamento di sede. Personale che, avendo un contratto di lavoro stabile nella scuola, continua a far parte delle graduatorie, per cui una volta che si libera un posto di ruolo esso può essere spostato, creando così un altro vuoto e rendendo perpetuo il movimento di insegnanti. Questa mobilità è soprattutto frutto dell'eccessiva centralizzazione del sistema, che consente di concorrere nelle località dove è più facile l'accesso puntando poi a un progressivo avvicinamento al luogo originario di residenza. Nel complesso delle scuole statali, i trasferimenti di personale (trasferimenti, passaggi di ruolo e di cattedra) effettuati negli ultimi anni scolastici, pur risultando in calo rispetto agli anni precedenti, ammontavano comunque a più di 60.000, pari all'8 per cento del personale di ruolo. Anche escludendo il personale già titolare di un rapporto a tempo indeterminato in attesa di trasferimento ad altra sede, restano circa 330.000 iscritti alle graduatorie (di cui 239.000, il 73 per cento, senza alcun contratto con la scuola o con supplenze brevi). Si tratta di un'imponente massa di persone, con un potere di pressione quindi notevole, che ha tutto l'interesse che il meccanismo permanga così com'è nella speranza di riuscire prima o poi a ottenere un posto stabile. Per i candidati all'insegnamento la permanenza per lungo tempo nelle

graduatorie è resa possibile dal reddito derivante dalle supplenze temporanee, ottenute anche attraverso le graduatorie d'istituto (utilizzate per le supplenze brevi).

L'età media degli iscritti alle graduatorie permanenti è molto elevata; prendendo in considerazione solo i nuovi inclusi nelle graduatorie, che dovrebbero comprendere una percentuale minore di personale con contratto a tempo indeterminato e quindi presumibilmente più anziano, ben il 32 per cento ha un'età superiore ai trentaquattro anni. Il ritardo con cui si accede alla professione trova peraltro riscontro nell'età media del personale occupato che per il 76 per cento ha più di quaranta anni. La legge 3 maggio 1999, n. 124, ha tentato di limitare il fenomeno delle richieste di trasferimento, stabilendo che queste possano essere presentate solo dopo un periodo di permanenza minima, due-tre anni scolastici, nel posto di ruolo, ma non sembra aver raggiunto l'obiettivo di ridimensionare in misura accettabile il problema. L'Italia è il più vecchio di tutti i Paesi censiti dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), con una presenza di insegnanti con più di quaranta anni di anzianità che raggiunge, nella scuola secondaria inferiore, il 95 per cento; una percentuale molto più alta della media dei Paesi, pari al 57 per cento. In molti Paesi europei recentemente sono stati adottati specifici interventi per incentivare i giovani a orientarsi verso la carriera dell'insegnamento e per assicurare quindi la copertura del notevole numero di posti che si renderà disponibile nei prossimi anni. In Italia, come si è visto, il problema di un corpo docente di età media elevata non dipende certo da scarsità dell'offerta. Per quanto riguarda gli attuali fabbisogni di personale, l'Italia vanta un rapporto insegnanti/studenti sensibilmente più basso: 9,9 studenti per insegnante contro i 12,2 della media dell'Unione europea.

Oltre all'elevata anzianità anagrafica, emergono altre due connotazioni peculiari dei precari. Il sud e le isole assorbono oltre il 48,93 per cento degli aspiranti inclusi nelle graduatorie permanenti e più del 63 per cento degli iscritti è nato nel sud e nelle isole. La maggior parte dei Paesi europei, tra Paesi candidati e Paesi membri dell'Unione europea, adotta sistemi decentrati per l'assunzione dei docenti, affidando in molti casi, come ad esempio nel Regno Unito e nei Paesi nordici, un ruolo importante agli enti locali o ai consigli municipali. Il processo di copertura delle cattedre disponibili avviene prevalentemente a livello di singolo istituto, e in minore numero di casi a un livello amministrativo intermedio, consentendo così di reagire in modo flessibile alle oscillazioni nella richiesta di personale. In questi Paesi anche la nomina definitiva nel posto di ruolo è molto meno diffusa e si privilegiano contratti di tipo flessibile che spesso non implicano lo *status* di dipendente pubblico. L'Italia risulta essere tra i pochi Paesi che adottano un meccanismo centralizzato, attraverso concorso, di selezione degli insegnanti.

Inoltre anche tra i Paesi che mantengono un sistema simile a quello italiano vi sono importanti differenze. Ad esempio, in Francia gli insegnanti oltre al concorso devono essere giudicati idonei dopo una fase di qualificazione sul lavoro; in Portogallo, prima di sostenere il concorso per l'immissione in ruolo, i candidati devono avere anche un certo numero di anni di esperienza. Solo in Italia, Grecia e Portogallo, inoltre, la nomina effettiva, dopo il concorso, dipende dall'effettiva disponibilità di posti, mentre negli altri Paesi è garantita una cattedra a tutti coloro che hanno superato il concorso e la fase di qualificazione sul lavoro. Tra gli undici Paesi che hanno un sistema di reclutamento centralizzato (concorso e graduatoria), sei, compresa l'Italia, hanno problemi generalizzati di esubero di personale, e due hanno problemi almeno in alcune discipline o ambiti territoriali. Secondo il rapporto europeo, l'eccedenza di personale riguarda in particolare i Paesi, come l'Italia, che ricorrono a un concorso a livello nazionale che non assicura però ai candidati che lo superano l'assegnazione di una cattedra di ruolo. Sempre secondo il rapporto europeo, l'esempio della Grecia dimostra che l'assunzione centralizzata rappresenta la causa principale di una situazione di esubero del personale che va anche a scapito della qualità dell'istruzione, tanto che, in questo Paese, si sta cercando di superare gradualmente il sistema. Nella scuola, oltre all'assunzione di personale per coprire vacanze di organico, assume una notevole importanza il problema della sostituzione di personale temporaneamente assente, data l'evidente necessità di garantire la continuità dell'insegnamento. L'Italia si colloca comunque tra i Paesi che si caratterizzano per un elevato grado di centralismo e di rigidità nel sistema di reclutamento del personale, caratteristiche

che sembrano generalmente associarsi a problemi di inefficienza. L'esigenza di una scuola efficiente, in grado di dare risposte alle aspettative sociali e di sviluppo di un Paese moderno, indubbiamente si pone come una questione centrale nell'ambito della competizione economica che ha assunto oramai caratteristiche di globalità e di sempre maggiore durezza. Si tratta di un problema che presuppone una visione strategica, non di breve periodo e in cui il capitale umano assume un'importanza ancora maggiore che in altri settori. Il sistema di selezione del personale è quindi fondamentale, ma in Italia proprio questo aspetto presenta più di un elemento critico. Il problema dei precari, con tutti gli aspetti negativi che ad esso si collegano, si trascina da troppo tempo. Il ricorso alle sanatorie, oltre a eludere il problema fondamentale di un serio accertamento dei requisiti professionali, non può che dare risposte parziali, visti l'elevato numero dei precari oramai raggiunto e la necessità di tenere conto di una spesa per studente già elevata. I concorsi, così come attualmente concepiti, inevitabilmente creano nuovi precari. Diventa quindi ineluttabile attuare una «pianificazione» regionale, basata sull'assunzione di personale docente al 100 per cento sui posti effettivamente disponibili, nell'ambito regionale o provinciale.

La presente proposta di legge istituisce distinti albi regionali (articolo 10), ai quali possono accedere i docenti che hanno conseguito la laurea magistrale, il diploma accademico di secondo livello e l'abilitazione all'insegnamento, con il vincolo della residenza in uno dei comuni del territorio regionale dove è espletato il concorso. L'accesso all'albo è subordinato a un *test* di valutazione, somministrato dal comitato regionale di valutazione (articolo 11), volto a valutare le seguenti caratteristiche: *a*) le aspettative e gli obiettivi che i docenti si pongono, al fine di garantire il raggiungimento degli *standard* previsti e il possesso delle qualità personali e intellettuali adatte per diventare insegnanti; *b*) la conoscenza delle proprie responsabilità future all'interno del sistema d'istruzione e sui metodi da attuare riguardo i bisogni educativi speciali meno diffusi relativi agli alunni disabili; *c*) la conoscenza di una vasta gamma di strategie per promuovere l'educazione alla cittadinanza, alla legalità e alla salute nonché il rispetto delle proprie radici culturali; *d*) l'influenza che il sistema valoriale può avere sull'apprendimento degli studenti, influenzando il loro sviluppo fisico, intellettuale, linguistico, culturale ed emotivo; *e*) la buona conoscenza delle tecnologie didattiche, sia nell'insegnamento della loro materia sia come supporto del ruolo professionale. Il punteggio ottenuto determina l'ordine d'iscrizione all'albo e può essere utilizzato come miglior punteggio, ai fini della graduatoria di merito, compilata sulla base della somma del punteggio riportato nella prova d'esame orale e nella valutazione dei titoli.

L'articolo 2 della presente proposta di legge istituisce il «concorso regionale», al quale accede il 100 per cento dei docenti iscritti al predetto albo, riservando, in caso di un esiguo numero di candidati, a determinate classi di concorso ordinarie o relativamente a discipline di particolare specializzazione, «una quota di partecipazione interregionale» ai docenti iscritti agli albi delle regioni limitrofe (articolo 8).

La *ratio* del concorso risiede nella selezione per merito. Si prescinde dai «voti ottenuti ai titoli», dando l'idoneità al concorso sulla base del voto ottenuto alla prova orale d'esame. Si tratta di un meccanismo libero da condizionamenti. Facendo una piccola ricerca attraverso documenti di pubblico dominio, si riscontra che: *a*) i bandi del concorso SSIS nelle varie regioni non sono pubblicati nella competente *Gazzetta Ufficiale*, ma soltanto sul sito *internet* dell'università che organizza i corsi SSIS; *b*) i membri delle commissioni sono scelti dal corpo accademico della stessa università (presumibilmente gli stessi che terranno poi i corsi); *c*) la valutazione prevede 40 punti per la prima prova, 30 per i titoli, 30 per la seconda prova: nella regione Toscana si ritiene sufficiente il superamento della seconda prova nelle classi di concorso di lettere con 10/30 (mentre nel concorso pubblico del 1999 si sarebbe dovuto ottenere come minimo 28/40, in proporzione 21/30); la prima prova consiste in cinquanta domande a risposta multipla, di cui una sola esatta: venti possibilità su cento di «indovinare» anche se si ignora la risposta; *d*) le prove, scelte dalle commissioni, si svolgono in tempi diversi e da università a università; esse, quindi, non sono uniformi sul territorio nazionale. Un'ultima considerazione: è vero che le SSIS sono a numero chiuso, ma lo sono anche molte facoltà, come quelle di medicina e chirurgia o di farmacia, ad

esempio. Il fatto che le matricole di medicina e chirurgia superino lo sbarramento non garantisce loro certamente la laurea, né tanto meno la lode finale. Anzi, dopo la laurea, si deve superare l'esame di Stato (che non è una prova concorsuale, ma è paragonabile all'abilitazione ottenuta con il concorso pubblico) se si desidera esercitare la professione medica. Lo stesso dicasi per chi voglia fare il commercialista, l'ingegnere o l'avvocato. La selezione concorsuale, prevista nella presente proposta di legge, consiste nella simulazione di una lezione in classe, allo scopo di valutare le capacità relazionali e metodologiche del docente. Le procedure concorsuali (articolo 4) sono espletate direttamente dalle istituzioni scolastiche, a meno che l'esigenza di contenere gli oneri relativi al funzionamento delle commissioni giudicatrici non obblighi il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca a disporre l'aggregazione territoriale dei concorsi, indicando il dirigente regionale o provinciale che è chiamato a curare l'espletamento accorpato del concorso medesimo, a mezzo delle stesse procedure adottate dalle istituzioni scolastiche.

La graduatoria degli idonei (articolo 7) ha validità ai fini della copertura delle cattedre o dei posti che si rendano disponibili nei tre anni intercorrenti tra il primo e il secondo bando di concorso successivo, e decade trascorsi i tre anni, a prescindere da eventuali dilazioni nei tempi di realizzazione dell'intera procedura concorsuale, compresa la pubblicazione della graduatoria di merito.

I vincitori del concorso (articolo 9) sono assunti con la qualifica di docenti ricercatori, per un periodo massimo di tre anni, con contratto a tempo determinato, prevedendo la possibilità di trasformarlo in assunzione definitiva, a tutti gli effetti giuridici, contrattuali, normativi e retributivi, al terzo incarico annuale, previo accertamento meritocratico del servizio prestato. Tali docenti ricercatori partecipano ad accordi di rete, promossi dalle istituzioni scolastiche, allo scopo di inserire i docenti in progetti di ricerca, sperimentazione e sviluppo, nonché di formazione e aggiornamento, tenuto conto della relativa classe di specializzazione. I più meritevoli sono assunti a tempo indeterminato e ottengono lo *status* giuridico di docenti esperti, salvo successive valutazioni inerenti la garanzia e la qualità del servizio prestato.

Per i docenti non di ruolo, che abbiano prestato almeno 365 giorni di servizio, si prevede all'articolo 12 la creazione di un *pool* di insegnanti di riserva, denominati «supplenti titolari», residenti nell'ambito regionale, assunti a tempo determinato per la durata di un anno scolastico, in numero ritenuto sufficiente a coprire le esigenze che si prevede possano verificarsi a causa di assenze prolungate (per vari motivi, dalla malattia al congedo per aggiornamento professionale o altro) di insegnanti di ruolo o, in alternativa, per attività educative o di sostegno. Il *pool* è costituito a livello di istituzioni scolastiche limitrofe associate in rete, viciniori. Sistemi analoghi sono stati utilizzati anche in Belgio e nel Regno Unito, consentendo di ridurre il lavoro amministrativo e quindi i costi di ricerca del personale supplente.

## **PROPOSTA DI LEGGE**

### **Art. 1.**

*(Principi generali).*

1. La presente legge disciplina il reclutamento e l'accesso ai ruoli del personale docente.

### **Art. 2.**

*(Concorsi regionali).*

1. Per il reclutamento del personale docente il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con cadenza triennale, indice concorsi regionali, sulla base delle cattedre vacanti e disponibili in **ogni regione**, a mezzo di procedure curate dagli uffici scolastici provinciali e con la



formazione di graduatorie distinte per ciascun ordine e per ciascuna classe di specializzazione a livello regionale.

2. Gli articoli 399, 400 e 401 del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, e successive modificazioni, e l'articolo 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 3 luglio 2001, n. 255, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 agosto 2001, n. 333, sono abrogati.

#### Art. 3

*(Bandi dei concorsi).*

1. I bandi dei concorsi di cui all'articolo 2, comma 1, per titoli ed esami, stabiliscono il numero dei posti messi a concorso, i requisiti e le modalità di partecipazione, il calendario delle prove, le sedi di esame, nonché il termine di presentazione delle domande e dei documenti necessari.

2. I concorsi di cui all'articolo 2, comma 1, sono distintamente banditi per ciascun ordine e per ciascuna classe di specializzazione.

#### Art. 4.

*(Modalità ed effettuazione dei concorsi).*

1. A decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, tenuto conto della programmazione regionale e al fine di effettuare la copertura dei posti vacanti, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con proprio decreto adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, determina annualmente il contingente massimo di personale docente per ciascun ordine e per ciascuna classe di specializzazione a livello regionale.

2. Gli uffici scolastici provinciali di ciascuna regione pubblicizzano, con cadenza triennale, le cattedre eventualmente vacanti presso le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, disponendo la preparazione di elenchi speciali, contenenti i nominativi dei docenti iscritti all'albo della regione di riferimento di cui all'articolo 10.

3. Per la selezione dei candidati, le istituzioni scolastiche associate in rete possono espletare direttamente i concorsi, avvalendosi di una commissione giudicatrice composta ai sensi dell'articolo 5.

4. La selezione dei candidati avviene mediante una prova orale d'esame consistente nella simulazione di una lezione in classe secondo i principi indicati all'articolo 6.

5. Qualora, in ragione dell'esiguo numero di candidati, si ponga l'esigenza di contenere gli oneri relativi al funzionamento delle commissioni giudicatrici di cui all'articolo 5, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca dispone l'aggregazione territoriale dei concorsi, indicando il dirigente regionale o provinciale che è chiamato a curare l'espletamento del concorso, mediante la prova orale d'esame prevista al comma 4 del presente articolo.

6. Le istituzioni scolastiche o l'ufficio scolastico provinciale, che curano l'espletamento del concorso, provvedono anche all'approvazione delle relative graduatorie e all'assegnazione delle sedi ai vincitori.

7. I provvedimenti di nomina, di cui all'articolo 7, sono comunque adottati dal direttore dell'ufficio scolastico provinciale competente.

#### Art. 5.

*(Composizione delle commissioni giudicatrici).*

1. Le commissioni giudicatrici sono composte, avuto riguardo alle finalità e alle materie dei singoli concorsi, da:

a) un presidente, scelto tra i professori universitari o tra il personale direttivo delle scuole o delle istituzioni scolastiche cui si riferisce il concorso;

b) da due membri scelti tra il personale docente con almeno cinque anni di servizio di ruolo e appartenente alle scuole o alle istituzioni scolastiche cui si riferisce il concorso.

2. Qualora si determini l'impossibilità di disporre di docenti di ruolo, le nomine possono essere conferite a docenti di ruolo titolari dell'insegnamento di discipline affini alle materie di concorso; ove ciò non sia possibile, possono essere conferite a persone esperte, membri del comitato di valutazione regionale di cui all'articolo 13.

3. Con proprio decreto, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca stabilisce i criteri per la selezione o per l'integrazione dei componenti delle commissioni giudicatrici, nonché l'eventuale costituzione di sottocommissioni.

#### Art. 6.

*(Superamento della prova d'esame e graduatorie di merito).*

1. La prova d'esame del concorso è finalizzata all'accertamento delle capacità comunicative e metodologiche dei concorrenti.

2. Le commissioni giudicatrici di cui all'articolo 5 dispongono di 45 punti:

a) 40 punti per la prova orale d'esame di cui all'articolo 4, comma 4;

b) 5 punti per la valutazione dei titoli.

3. I candidati che si sono collocati, anche a pari merito, tra i primi trenta posti d'iscrizione all'albo regionale di cui all'articolo 10 possono avvalersi del maggior punteggio ottenuto al *test* di ingresso all'albo di cui all'articolo 11.

4. I titoli sono valutati esclusivamente previo superamento della prova orale d'esame.

5. Superano il concorso i concorrenti che hanno riportato alla prova orale d'esame un punteggio non inferiore a 35/40.

6. La graduatoria di merito è compilata sulla base della somma del punteggio riportato nella prova orale d'esame, nelle valutazioni dei titoli, nonché del punteggio ottenuto al *test* di ingresso all'albo regionale di cui all'articolo 11.

#### Art. 7.

*(Nomina dei candidati e conferimento dei posti disponibili agli idonei).*

1. Conseguono le nomine i candidati che si collocano in una posizione utile in relazione alle cattedre messe a concorso, nonché in relazione alle cattedre o ai posti da assegnare a eventuali dotazioni organiche aggiuntive eventualmente disponibili dopo i trasferimenti nell'anno scolastico cui si riferiscono le medesime nomine.

2. Ai docenti nominati è assegnato lo *status* giuridico di cui all'articolo 9, comma 1.

3. Ai fini della continuità didattica, i vincitori del concorso non possono godere di alcuna mobilità in istituti di altre regioni e si impegnano a mantenere la residenza nel territorio di espletamento della loro attività per tutta la durata dell'incarico. La disposizione del presente comma non si applica al personale di cui agli articoli 21 e 33, comma 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e successive modificazioni.

4. Qualora si determini la situazione di cui all'articolo 4, comma 5, l'assegnazione della sede è

disposta, con riferimento alle cattedre o ai posti di dotazione organica aggiuntiva disponibili nelle istituzioni scolastiche, secondo l'ordine delle singole graduatorie di merito, tenuto conto delle aspirazioni dei candidati.

5. La graduatoria degli idonei ha validità ai fini della copertura delle cattedre o dei posti che si rendano disponibili nei tre anni intercorrenti tra il primo e il secondo bando di concorso successivo, a causa di rinuncia, decadenza o dimissione dei vincitori, e decade trascorsi i tre anni a prescindere da eventuali dilazioni nei tempi di realizzazione dell'intera procedura concorsuale, compresa la pubblicazione della graduatoria di merito.

#### Art. 8.

*(Quota interregionale).*

1. Qualora per le classi di concorso ordinarie o relative a discipline di particolare specializzazione si abbia un numero limitato di candidati, il concorso riserva una quota di partecipazione agli iscritti agli albi di cui all'articolo 10 istituiti in regioni limitrofe.

2. In ogni caso, in relazione al numero delle cattedre o dei posti previsti dai bandi di concorso, non sono assegnabili ai trasferimenti da altre regioni altrettante cattedre o posti disponibili nell'ambito regionale o provinciale.

#### Art. 9.

*(Docenti ricercatori e docenti esperti).*

1. I docenti nominati ai sensi dell'articolo 7 sono assunti con lo *status* giuridico di docenti ricercatori, per un periodo massimo di tre anni.

2. In deroga a quanto stabilito dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, l'assunzione con contratto a tempo determinato del personale docente è trasformata in assunzione definitiva, a tutti gli effetti giuridici, contrattuali, normativi e retributivi, al terzo incarico annuale, previa valutazione meritocratica del servizio prestato, a cura del comitato di valutazione regionale di cui all'articolo 13.

3. Le istituzioni scolastiche promuovono accordi di rete volti a inserire i docenti di cui al comma 1 in progetti di ricerca, sperimentazione e sviluppo, nonché di formazione e aggiornamento, tenuto conto della relativa classe di specializzazione.

4. I docenti che svolgono con merito il proprio servizio e le attività didattiche e di sperimentazione di cui al comma 3 sono assunti a tempo indeterminato e ottengono lo *status* giuridico di docenti esperti, salvo successive valutazioni inerenti la garanzia e la qualità del servizio prestato, a cura del comitato di valutazione regionale di cui all'articolo 13.

#### Art. 10.

*(Albo regionale dei docenti).*

1. Ogni ufficio scolastico regionale istituisce l'albo regionale dei docenti, di seguito denominato «albo», distinto per la scuola dell'infanzia, per la scuola primaria e per la scuola secondaria di primo e di secondo grado. All'albo possono iscriversi i docenti che hanno conseguito la laurea magistrale, il diploma accademico di secondo livello e l'abilitazione all'insegnamento, e che sono residenti in uno dei comuni del territorio regionale.

2. L'albo contiene le seguenti indicazioni:

a) il voto ottenuto al *test* di ingresso di cui all'articolo 11;

b) i titoli e le altre eventuali specializzazioni e qualifiche di avanzamento carriera;

c) l'indicazione della residenza nella regione d'istituzione dell'albo.

3. L'albo è compilato in base al voto ottenuto al *test* di ingresso di cui all'articolo 11.
4. Le deliberazioni in ordine alle domande di ammissione all'albo sono controllate dagli organismi tecnici rappresentativi regionali, che ne curano la tenuta e l'aggiornamento.
5. Si può essere iscritti a un solo albo.
6. L'albo è comunicato al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al presidente della regione, al presidente della provincia, ai sindaci e alle singole istituzioni scolastiche pubbliche e private.
7. Possono esercitare l'attività di insegnamento presso le istituzioni scolastiche, pubbliche, statali e paritarie, nonché private, i docenti iscritti ai relativi albi.

Art. 11.  
(*Test di ingresso all'albo*).

1. Il comitato di valutazione regionale, di cui all'articolo 13, somministra ai docenti dei *test* omogenei di valutazione, con alcune domande chiave, per verificare la conoscenza e la consapevolezza dei valori, degli scopi, degli obiettivi e dei requisiti generali dell'insegnamento.

2. Il comitato di valutazione regionale valuta in particolare:

a) le aspettative e gli obiettivi che i docenti si pongono, al fine di garantire il raggiungimento degli *standard* previsti e il possesso delle qualità personali e intellettuali adatte per diventare insegnanti;

b) la conoscenza delle proprie responsabilità future all'interno del sistema d'istruzione e sui metodi da attuare riguardo i bisogni educativi speciali meno diffusi relativi agli alunni disabili;

c) la conoscenza di una vasta gamma di strategie per promuovere l'educazione alla cittadinanza, alla legalità e alla salute nonché il rispetto delle proprie radici culturali;

d) l'influenza che il sistema valoriale può avere sull'apprendimento degli studenti, influenzando il loro sviluppo fisico, intellettuale, linguistico, culturale ed emotivo;

e) la buona conoscenza delle tecnologie didattiche, sia nell'insegnamento della loro materia sia come supporto del ruolo professionale.

Art. 12.  
(*Istituzione della figura del supplente titolare*).

1. Nelle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, alla copertura delle «cattedre orario» e di tutte le altre ore di insegnamento, o per lo svolgimento di altre attività coerenti con le finalità didattiche, si provvede con il personale docente non di ruolo, residente nell'ambito regionale, che ha prestato almeno trecentosessantacinque giorni di servizio, assunto con contratto a tempo determinato con la funzione di supplente titolare.

2. Per la realizzazione delle finalità di cui al comma 1, le istituzioni scolastiche limitrofe promuovono accordi in rete per lo scambio e per l'utilizzo in comune dei supplenti titolari, per incarichi di un anno, eventualmente rinnovabili.

3. I supplenti titolari svolgono anche supplenze per attività di sostegno, escluse le funzioni normalmente attribuite al personale educativo ausiliare.

4. Gli uffici scolastici provinciali provvedono all'istituzione di un elenco del personale non di ruolo in possesso dei requisiti di cui al comma 1.

Art. 13.

*(Comitato di valutazione regionale).*

1. In attuazione dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, con proprio regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentite le Commissioni parlamentari, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca provvede a stabilire le modalità di composizione di un Comitato nazionale di valutazione che valuta gli *standard* professionali, con riferimento agli obiettivi definiti nella fase iniziale, e che interviene, a livello consultivo, sulle questioni dello stato giuridico relativo al reclutamento e alla formazione iniziale e in servizio dei docenti e per la conferma e il passaggio di ruolo, previsti all'articolo 9, nonché per l'iscrizione all'albo.

2. Le disposizioni del regolamento adottato ai sensi del comma 1, relative alle istituzioni formative, sono definite previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Art. 14.

*(Accesso ai ruoli del personale docente).*

1. L'accesso ai ruoli del personale docente della scuola ha luogo a livello regionale, per il 100 per cento dei posti pianificati annualmente ai sensi dell'articolo 4, comma 1.

Art. 15.

*(Copertura finanziaria).*

1. Il Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi, di cui alla legge 18 dicembre 1997, n. 440, è incrementato di ulteriori 20 milioni di euro a decorrere dal triennio 2009-2011, mediante assoggettamento a un'imposta sostitutiva del 20 per cento delle plusvalenze previste dall'articolo 67, comma 1, lettere da *c-bis*) a *c-quinquies*), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, realizzate a decorrere dal 1° gennaio 2009.

2. L'incremento di cui al comma 1 è finalizzato all'attuazione delle finalità previste dalla presente legge.