



# Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria

## Atto del Governo 377

### Informazioni sugli atti di riferimento

|                                       |  |                         |
|---------------------------------------|--|-------------------------|
| Atto del Governo:                     | 377  |                         |
| Titolo:                               | Schema di decreto legislativo recante riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione |                         |
| Norma di delega:                      | Legge 13 luglio 2015, n. 107, articolo 1, commi 180, 181, lettera b), e 182  |                         |
| Numero di articoli:                   | 18   |                         |
|                                       | <b>Senato</b>  | <b>Camera</b>           |
| Date:                                 |  |                         |
| presentazione:                        | 16/01/2017   | 16/01/2017              |
| annuncio:                             | 17/01/2017   | 17/01/2017              |
| assegnazione:                         | 16/01/2017   | 16/01/2017              |
| termine per l'espressione del parere: | 17/03/2017   | 17/03/2017              |
| Commissioni competenti:               | 7a (Istruzione pubblica, beni culturali)   | VII Cultura - XI Lavoro |
| Rilievi di altre Commissioni:         | 1a (Affari Costituzionali) - 5a (Bilancio)   | V Bilancio              |

### Premessa

Lo schema di decreto legislativo – [deliberato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 14 gennaio 2017](#) – è volto al recepimento della delega conferita dalla [L. 13 luglio 2015, n. 107](#), in materia di (nuovo) sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria.

Esso anticipa l'accesso ai ruoli attraverso concorso pubblico nazionale dopo la laurea magistrale, prevedendo che, al superamento del concorso, si avvii un contratto triennale di formazione e tirocinio retribuito – durante il quale si consegue un diploma di specializzazione e si assumono gradualmente le funzioni docenti, anche in sostituzione di docenti assenti – che, se concluso positivamente, determinerà l'attivazione del rapporto a tempo indeterminato.

Si sostituisce così il sistema vigente, che richiede, dopo la laurea magistrale, il conseguimento dell'abilitazione e, successivamente, il superamento di un concorso.

### I principi e i criteri direttivi recati dalla L. 107/2015

I principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega riguardante il riordino, l'adeguamento e la semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria, recata dall'**art. 1, co. 180, 181, lett. b), e 182** della [L. 107/2015](#) prevedono, anzitutto, l'introduzione di **un sistema unitario e coordinato che comprenda sia la formazione iniziale dei docenti sia le procedure per l'accesso alla professione.**

Più specificamente, il percorso – che nei suoi diversi momenti deve essere affidato alle

università o alle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) e alle istituzioni scolastiche statali, con distinzione dei rispettivi ruoli e competenze, ma in un quadro di collaborazione strutturata – deve essere così declinato:

- avvio di un sistema, a **cadenza regolare**, di **concorsi nazionali per l'assunzione**, riservato a chi possieda un **diploma di laurea magistrale** o, per le discipline artistiche e musicali, un **diploma accademico di secondo livello, coerente con la classe disciplinare di concorso**;
- definizione di (ulteriori) **requisiti per l'accesso al concorso** nazionale, anche in base al numero di crediti formativi universitari acquisiti nelle **discipline antropo-psicopedagogiche** e nelle **discipline concernenti metodologie e tecnologie didattiche**, fissando comunque il numero minimo di crediti necessari nelle medesime discipline in 24, conseguibili sia come crediti curricolari che come crediti aggiuntivi;
- stipula con i vincitori di un **contratto retribuito** a tempo determinato di durata **triennale di tirocinio**;
- **assegnazione dei vincitori** ad una scuola o ad una rete di scuole;
- conseguimento, nel **primo anno** di contratto, di un **diploma di specializzazione per l'insegnamento secondario**. Il diploma si consegue al termine di un corso annuale istituito, anche in convenzione con scuole o reti di scuole, dalle università e dalle istituzioni AFAM. Il corso deve completare la preparazione nel campo della didattica delle discipline afferenti alla classe concorsuale di appartenenza, della pedagogia, della psicologia e della normativa scolastica;
- effettuazione, **nei due anni successivi** al conseguimento del diploma di specializzazione, di **tirocini formativi e graduale assunzione della funzione docente**, anche per la sostituzione di docenti assenti (presso la scuola o la rete di scuole alla quale si è assegnati);
- determinazione di **standard nazionali per la valutazione** finalizzata al conseguimento del diploma di specializzazione e del periodo di tirocinio;
- definizione del **trattamento economico** spettante durante il periodo di tirocinio, tenendo anche conto della graduale assunzione della funzione docente;
- alla conclusione del periodo di tirocinio, valutato positivamente, **sottoscrizione del contratto di lavoro a tempo indeterminato**, secondo la procedura definita dallo stesso art. 1, co. 63-85.

Ulteriori principi e criteri direttivi sono i seguenti:

- previsione che coloro che non hanno partecipato o non sono risultati vincitori nei concorsi nazionali possano iscriversi a proprie spese ai percorsi di specializzazione;
- previsione che il **percorso descritto** nei punti precedenti divenga **gradualmente l'unico** per accedere all'insegnamento nella scuola secondaria statale, anche per l'effettuazione delle supplenze;
- introduzione di una **disciplina transitoria** in relazione ai percorsi formativi e abilitanti e alla disciplina del reclutamento previsti dalla normativa attuale, nonché con riferimento alla valutazione della competenza e della professionalità di coloro che hanno conseguito l'abilitazione prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo;
- **riordino delle classi di laurea magistrale** e delle **classi disciplinari di afferenza dei docenti**, per assicurarne la coerenza con i concorsi, nonché riordino delle disposizioni relative all'**attribuzione degli insegnamenti** nell'ambito della classe disciplinare di afferenza, secondo principi di semplificazione e di flessibilità, fermo restando l'accertamento della competenza nelle discipline insegnate;
- previsione di **percorsi di formazione in servizio** che integrino le competenze disciplinari e pedagogiche dei docenti, consentendo, secondo principi di flessibilità e di valorizzazione, l'attribuzione di **insegnamenti anche in classi disciplinari affini**.

Un ulteriore criterio direttivo attiene alla previsione che il conseguimento del **diploma di specializzazione** costituisce **titolo necessario per l'insegnamento nelle scuole paritarie**.

## La procedura per l'emanazione del decreto legislativo

Lo schema di decreto legislativo è stato predisposto, come già detto, ai sensi dell'art. 1, co. 180, 181, lett. b), e 182 della [L. 107/2015](#).

In particolare, il co. 180 ha previsto l'adozione di diversi decreti legislativi entro **18 mesi** dalla data di entrata in vigore della legge, dunque entro il 16 gennaio 2017.

Il co. 182 ha previsto che i decreti legislativi sono adottati su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la

semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, nonché con gli altri Ministri competenti, previo **parere della Conferenza unificata**. Gli schemi dei decreti sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle **Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari**, che si esprimono nel termine di **sessanta giorni** dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti possono comunque essere adottati. **Se il termine** previsto per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari **scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega, o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni**.

Il **co. 184** dispone che, **entro due anni** dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con la procedura previsti dai co. 181 e 182, il Governo può adottare **disposizioni integrative e correttive** dei medesimi.

## Il quadro normativo vigente

Nell'assetto normativo vigente, i momenti della formazione e del reclutamento dei docenti per la scuola secondaria sono distinti.

### **La formazione iniziale**

La formazione iniziale per l'accesso nei ruoli del personale docente è attualmente disciplinata dal regolamento emanato – sulla base dell'[art. 2, co. 416, della L. 244/2007](#) – con **DM 249/2010**.

In particolare, il DM 249/2010 dispone – per quanto qui interessa – che il percorso formativo per insegnare nella scuola secondaria di I e II grado si articola in un corso di **laurea magistrale** o, per l'insegnamento di discipline artistiche, musicali e coreutiche, in un corso di **diploma accademico di II livello** a indirizzo didattico, e in un successivo **tirocinio formativo attivo (TFA)**, di durata annuale.

Il **TFA** – al quale si accede a **numero programmato** e **previo superamento di una prova** (dalla quale sono stati esentati, a seguito del **DM 81/2013**, gli insegnanti, in possesso di determinati requisiti, ma sprovvisti di qualsiasi abilitazione o di idoneità alla classe di concorso per la quale chiedevano di partecipare, che avessero maturato, dall'a.s. 1999/2000 e fino all'a.s. 2011/2012 incluso, almeno 3 anni di servizio, categoria per la quale è stata prevista l'attivazione, fino all'a.a. 2014/2015, di **percorsi abilitanti speciali-PAS**) – è un corso di preparazione all'insegnamento sostitutivo del percorso effettuato, fino all'a.a. 2007-2008, nelle scuole di specializzazione (SSIS). Esso comprende quattro gruppi di attività:

- a. insegnamenti di **scienze dell'educazione**;
- b. **tirocinio** indiretto e diretto di **475 ore**, pari a 19 crediti formativi, svolto presso le istituzioni scolastiche sotto la guida di un **tutor**. Il percorso di tirocinio contempla una fase osservativa e una fase di insegnamento attivo; almeno 75 ore sono dedicate alla maturazione delle competenze didattiche per l'integrazione degli alunni con disabilità;
- c. insegnamenti di **didattiche disciplinari** che, anche in un contesto di laboratorio, sono svolti stabilendo una stretta relazione tra l'approccio disciplinare e l'approccio didattico;
- d. **laboratori pedagogico-didattici** indirizzati alla rielaborazione e al confronto delle pratiche educative e delle esperienze di tirocinio.

Il TFA si conclude con la stesura di una relazione e con l'**esame finale con valore abilitante**. La gestione delle attività è affidata al consiglio del corso di tirocinio.

I titoli di abilitazione conseguiti al termine di tali percorsi non consentono l'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento (art. 1, co. 605, lett. c), della [L. 296/2006](#)), ma danno diritto esclusivamente all'iscrizione nella **seconda fascia delle graduatorie di istituto** (v. *infra*) e costituiscono requisito di ammissione alle procedure concorsuali per titoli ed esami.

Per tutti i percorsi formativi si prevedono **tutor coordinatori** e **tutor dei tirocinanti**. Nei corsi di laurea magistrale a ciclo unico sono presenti anche **tutor organizzatori**. I tutor sono docenti e dirigenti in servizio nelle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione.

[Qui](#) la pagina del sito del MIUR dedicata al TFA.

In base allo stesso DM 249/2010, la **specializzazione** necessaria per svolgere le attività di sostegno didattico agli **alunni disabili**, in attesa della istituzione di specifiche classi di abilitazione, si consegue solo presso le università, con la partecipazione a un corso di **durata almeno annuale**, a numero programmato, che deve comprendere almeno **300 ore di tirocinio**. **Possono partecipare gli insegnanti abilitati**. A conclusione, si sostiene un **esame finale** che consente l'**iscrizione negli elenchi per il sostegno**.

**Criteri e le modalità** per lo svolgimento dei corsi di formazione per il conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno sono stati definiti con **DM 30 settembre 2011** (pubblicato nella GU 2 aprile 2012, n. 78). In particolare, l'art. 7 del DM ha disposto che il corso è superato con il conseguimento di 60 crediti formativi universitari.

Occorre, peraltro, ricordare che, con **D.D. 16 aprile 2012**, n. 7, intervenuto a seguito di un Accordo del 5 luglio 2011 fra il MIUR e la Conferenza nazionale permanente dei presidi di Scienze della formazione - il cui articolo 4 ha previsto che "nell'ambito del presente Accordo, possono essere attivate altre tipologie di corso/master relative alla disabilità, per la formazione, il perfezionamento e l'aggiornamento professionale del personale scolastico in servizio" -, sono stati istituiti **corsi di formazione per il conseguimento della specializzazione per il sostegno destinati al personale docente in esubero**.

I corsi sono stati attivati in tre moduli, ciascuno equivalente a 20 crediti formativi universitari, corrispondenti ai livelli base, intermedio ed avanzato. In prima applicazione, è stata prevista la possibilità di utilizzare, in subordine ai docenti in possesso di titolo di specializzazione, i docenti che avessero conseguito il livello intermedio, ovvero il livello base nel caso in cui la tempistica non consentiva di espletare le prove di verifica del livello intermedio in tempo utile ai fini della procedura di utilizzazione.

### ***Accesso nei ruoli del personale docente***

In materia di accesso nei ruoli a tempo indeterminato del personale docente ed educativo della scuola statale ha, da ultimo, disposto la **L. 107/2015**. In particolare, l'**art. 1, co. 109**, prevede che l'accesso avviene mediante **concorsi pubblici nazionali su base regionale per titoli ed esami**. La determinazione dei posti da mettere a concorso tiene conto del fabbisogno espresso dalle istituzioni scolastiche nei piani triennali dell'offerta formativa. I soggetti utilmente collocati nelle graduatorie di merito sono assunti in ruolo nei limiti dei posti messi a concorso e ai sensi delle ordinarie facoltà di assunzione, sono destinatari di una proposta di incarico ed esprimono, secondo l'ordine di graduatoria, la preferenza per l'ambito territoriale di assunzione, ricompreso fra quelli della regione per cui hanno concorso. La rinuncia all'assunzione, nonché la mancata accettazione in assenza di una valida e motivata giustificazione, comportano la cancellazione dalla graduatoria di merito.

I concorsi sono banditi anche per i posti di **sostegno**; a tal fine, è previsto lo svolgimento di distinte prove concorsuali per i diversi gradi di istruzione, con elaborazione di una **distinta graduatoria di merito per ciascun grado di istruzione**.

Tuttavia, **fino a totale scorrimento delle graduatorie ad esaurimento**, per l'assunzione del personale docente ed educativo continua ad applicarsi il meccanismo previsto dall'**art. 399, co. 1**, del **d.lgs. 297/1994**, in base al quale l'accesso ai ruoli delle scuole di ogni ordine e grado ha luogo, per il 50% dei posti assegnabili, mediante concorsi per titoli ed esami e, per il restante 50%, attingendo alle stesse graduatorie. Anche i docenti assunti dalle graduatorie ad esaurimento sono destinatari di una proposta di incarico ed esprimono, secondo l'ordine delle rispettive graduatorie, la preferenza per l'ambito territoriale di assunzione, ricompreso fra quelli della provincia in cui sono iscritti.

Il **co. 110** dello stesso **art. 1 della L. 107/2015** dispone che l'accesso ai concorsi, per ciascuna classe di concorso o tipologia di posto, richiede il possesso del relativo **titolo di abilitazione** all'insegnamento e, per i posti di **sostegno**, del relativo **titolo di specializzazione**.

In base all'**art. 400** del **d.lgs. 297/1994**, come modificato dall'**art. 1, co. 113**, della stessa **L. 107/2015**, i concorsi sono indetti con **cadenza triennale**, per tutti i posti vacanti e disponibili, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, nonché per i posti che si rendano tali nel triennio. Le relative **graduatorie** hanno **validità triennale** a decorrere dall'a.s. successivo a quello di approvazione e perdono efficacia con la pubblicazione delle graduatorie del concorso successivo e, comunque, alla scadenza del triennio.

All'indizione dei concorsi provvede il MIUR, che determina anche l'ufficio scolastico regionale responsabile dello svolgimento della procedura concorsuale e della

approvazione della relativa graduatoria regionale. In caso di **esiguo numero dei posti** conferibili e di conseguente necessità di contenere gli oneri relativi al funzionamento delle commissioni giudicatrici, il MIUR dispone l'**aggregazione territoriale dei concorsi**.

I concorsi per la scuola secondaria si articolano in **una o più prove scritte, grafiche o pratiche** e in una **prova orale** e sono integrati – per i candidati che superano le prove – dalla **valutazione dei titoli** di studio e degli eventuali titoli accademici, scientifici e professionali, nonché, per gli insegnamenti di natura artistico-professionale, dei titoli artistico-professionali.

Le prove di esame del concorso e i relativi programmi, nonché i criteri per l'assegnazione del punteggio relativo ai titoli, sono stabiliti dal MIUR, sentito il Consiglio superiore della pubblica istruzione.

Qui i [DM 94/2016](#) e [95/2016](#) contenenti, rispettivamente, tabella dei titoli valutabili e prove di esame e programmi per – tra gli altri – il concorso per l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola secondaria bandito con [D.D.G. 106/2016](#), ai sensi dell'[art. 1, co. 114, della stessa L. 107/2015](#).

Le commissioni giudicatrici dispongono di **100 punti**, di cui 40 per le prove scritte, grafiche o pratiche, 40 per la prova orale e 20 per i titoli.

La valutazione delle prove scritte e grafiche ha luogo congiuntamente: peraltro, l'attribuzione ad una prova di un punteggio inferiore a sei decimi preclude la valutazione della prova successiva.

Superano le prove scritte, grafiche o pratiche e la prova orale i candidati che abbiano riportato una votazione non inferiore a **28/40**.

La **graduatoria**, compilata sulla base della somma dei punteggi riportati nelle prove scritte, grafiche o pratiche, nella prova orale e nella valutazione dei titoli, è composta da un numero di soggetti pari, al massimo, ai **posti messi a concorso, maggiorati del 10%**.

## Contenuto dello schema

### ***Oggetto, finalità, articolazione del nuovo sistema***

Gli **artt. 1 e 2** individuano l'**oggetto** e le **finalità** dell'intervento e introducono il nuovo sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli.

In particolare, l'**art. 1, co. 1 e 2**, specifica che l'intervento è relativo sia ai docenti della **scuola secondaria di primo e di secondo grado** che agli **insegnanti tecnico-pratici** nella scuola secondaria di secondo grado (tipologia alla quale la legge delega non fa riferimento), e riguarda sia i **posti comuni** che i **posti disostegno**.

I destinatari dell'intervento

L'**art. 2, co. 1**, specifica, con riferimento al nuovo sistema di formazione iniziale e di accesso, che:

Specifiche sul nuovo sistema

- il **concorso pubblico nazionale** è indetto su **base regionale o interregionale**;
- il **percorso triennale** destinato ai vincitori del concorso è di  **tirocinio e formazione iniziale** ed è **differenziato fra posti comuni e di sostegno**;
- l'accesso ai ruoli a tempo indeterminato è stabilito previo **superamento di valutazioni intermedie e finali** del percorso formativo.

### ***Il concorso e il riordino delle classi di concorso***

Gli artt. da 3 a 7 concernono il concorso pubblico nazionale e il riordino delle classi di concorso.

Nello specifico, l'**art. 3** stabilisce che il concorso, per **titoli ed esami**, è bandito – fermo restando il regime autorizzatorio previsto dall'[art. 39, co. 3, della L. 449/1997](#) –, con **cadenza biennale**, sul numero di **posti che si prevede si rendano vacanti e disponibili nel secondo e terzo degli anni scolastici** che compongono il percorso di formazione iniziale e tirocinio.

Un concorso ogni due anni

Si accorcia così (da 3) a 2 anni il termine per l'indizione dei concorsi recato, in generale, dall'[art. 400 del d.lgs. 297/1994](#), nonché (da 3) a 2 anni l'arco temporale da prendere a riferimento per i posti che si prevede si rendano vacanti e disponibili (v. *ante*).

Al riguardo, la **relazione tecnica** evidenzia che il numero di posti che si prevedono vacanti e

disponibili "nel secondo e nel terzo anno del triennio di percorso formativo, quindi per gli anni dal 2018/2019" è di 20.893. Evidenzia, altresì, che la stima di tali posti è al netto delle nomine dei vincitori presenti nelle graduatorie di merito relative al concorso bandito nel 2016 e degli aspiranti ancora presenti nelle GAE e nelle graduatorie di II e III fascia che potranno accedere nella fase transitoria (v. *infra*). Ciò, considerato che nell'a.s. 2015/2016 il contingente per nomine su posti vacanti e disponibili è stato di 36.627 unità, comprensive dei docenti di sostegno, e che il precedente bando è stato emanato per la copertura di 63.712 posti che verranno assegnati nel corso del triennio scolastico 2016/2017-2017/2018-2018/2019.

Il concorso è indetto, con **decreto del Ministero** dell'istruzione, dell'università e della ricerca, su **base regionale**, ovvero, ove si sia in presenza di un esiguo numero di posti conferibili, su base **interregionale**.

Il bando prevede **contingenti separati**, per ciascuna regione (o raggruppamento di regioni), per ciascuna delle seguenti tipologie di posto:

- **posti comuni** relativi alle classi di concorso **di personale docente della scuola secondaria di primo e secondo grado**; in particolare, si specifica che le classi di concorso possono essere anche raggruppate in **ambiti disciplinari**;
- **posti comuni** relativi alle classi di concorso di **insegnante tecnico-pratico per la scuola secondaria di secondo grado**;
- posti di **sostegno**.

I candidati indicano nella domanda di partecipazione in quale regione e per quali contingenti di posti intendono concorrere. Ciascun candidato può concorrere in **una sola regione**.

Con **regolamento** emanato con DPR (ex [art. 17, co. 2, L. 400/1988](#)), su **proposta del Ministro** dell'istruzione, dell'università e della ricerca – da adottare entro **120 giorni** dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo – sono individuati:

- le modalità di gestione delle procedure concorsuali da parte degli Uffici scolastici regionali;
- i criteri di **composizione** e i **requisiti** dei componenti delle **commissioni giudicatrici** (al riguardo, v. *infra*, art. 13).

Qui il [DM 96/2016](#) e l'[OM 97/2016](#) con i quali, rispettivamente, sono stati definiti i requisiti dei componenti delle commissioni giudicatrici e le modalità di formazione delle stesse per – tra gli altri – il già citato concorso per l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola secondaria bandito con [D.D.G. 106/2016](#). In particolare, ai sensi dell'art. 2 del DM 96/2016, le commissioni sono formate da un professore universitario, o un dirigente tecnico, o un dirigente scolastico o un direttore di una istituzione AFAM, con funzioni di Presidente, e da **due docenti**. Possono essere presenti membri aggregati per l'accertamento delle conoscenze di lingua straniera e delle competenze informatiche. Per il Presidente e ciascun componente, inclusi i membri aggregati, è prevista la nomina di un supplente. Ad ogni commissione è assegnato un segretario.

Ai sensi dell'art. 2 dell'[OM 97/2016](#), qualora il numero dei concorrenti è superiore a 500, la commissione è integrata, per ogni gruppo di 500 o frazione di 500, con altri tre componenti, oltre ai membri aggregati e ai supplenti.

- i **programmi delle prove di esame**;
- i **criteri generali di valutazione delle prove e dei titoli** accademici, scientifici e professionali dei candidati, che devono essere utilizzati dalle commissioni giudicatrici;
- i **punteggi** da assegnare alle prove e ai titoli e punteggi minimi per considerare superata ciascuna prova d'esame;
- la **composizione della commissione di valutazione finale** al termine del percorso formativo e i **criteri di valutazione** per l'accesso al ruolo (v. *infra*, art. 13).

Con il medesimo regolamento è costituita anche una **commissione nazionale di esperti** per la definizione "**dei programmi**" e delle tracce delle **prove di esame** del concorso.

*Al riguardo, si segnala, anzitutto, che la costituzione della commissione nazionale di esperti con il DPR implicherà anche la necessità di utilizzare la stessa fonte per ogni modifica che si renda necessaria (coinvolgendo, dunque, il Consiglio di Stato e le Commissioni parlamentari). Inoltre, occorre chiarire se la definizione dei programmi delle prove di esame sia affidata al regolamento, ovvero debba essere definita dalla commissione nazionale di esperti.*

Si stabilisce, inoltre, sin da subito, che sia la commissione nazionale sia le commissioni giudicatrici comprendono **esperti** provenienti dal sistema scolastico e dal sistema universitario e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Al riguardo, la **relazione tecnica** evidenzia che le commissioni saranno formate da un Presidente e due componenti. Per ciascuna commissione, si aggiungeranno un esperto in lingua straniera e un esperto informatico.

Sulla base dei criteri e dei requisiti stabiliti dal decreto, l'Ufficio scolastico regionale

competente **nomina, per ogni sede concorsuale e per ogni classe di concorso**, una **commissione giudicatrice**, che è **unica per posti comuni e di sostegno**.

*Si valuti l'opportunità di chiarire se, nel caso di bando riguardante più classi di concorso raggruppate in ambiti disciplinari, debba essere nominata una commissione per ciascuna classe di concorso.*

L'**art. 18, co. 1**, quantifica gli oneri relativi al funzionamento delle commissioni giudicatrici e della commissione nazionale di esperti in **€ 5.561.700 annui**, a decorrere **dal 2018**, disponendo che alla relativa copertura si provvede a valere sul «Fondo "La Buona Scuola" per il miglioramento e la valorizzazione dell'istruzione scolastica» ([art. 1, co. 202, L. 107/2015](#)).

Da ciò si dedurrebbe che l'**avvio della prima procedura** concorsuale secondo il nuovo sistema sia previsto per il **2018**.

L'**art. 4, co. 1**, dispone che, con **decreto** del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (per la cui prima adozione il testo non prevede un termine, indicato invece in 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto nell'Analisi tecnico normativa), si provvede al **riordino** – nonché all'aggiornamento periodico –, in base a principi di semplificazione e flessibilità, delle **classi di concorso** dei docenti e degli insegnanti tecnico-pratici della scuola secondaria, nonché, **eventualmente**, delle **classi dei corsi di laurea**, di laurea magistrale e di diploma accademico di I e di II livello.

Riordino delle  
classi di  
concorso

Il riordino è finalizzato, tra l'altro, ad assicurare la **coerenza** tra gli insegnamenti impartiti, le classi disciplinari di titolarità dei docenti e le classi dei corsi di laurea, dei corsi di laurea magistrale e dei corsi di diploma accademico di I e di II livello, anche in relazione alle innovazioni introdotte dalla [L. 107/2015](#).

Al riguardo, si ricorda che le classi di concorso per la scuola secondaria – in precedenza determinate con decreti ministeriali - sono state da ultimo riordinate, attraverso la loro razionalizzazione e il loro accorpamento per una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti, con il [DPR 19/2016](#), sulla base dell'art. 64, co. 4, lett. a), del [D.L. 112/2008 \(L.133/2008\)](#).

Si ritorna, dunque, al riordino delle classi di concorso attraverso decreti ministeriali.

L'**art. 4, co. 3**, prevede l'organizzazione di **specifiche attività formative riservate a docenti di ruolo** in servizio volte a consentire l'**insegnamento** anche **in classi disciplinari affini** o di **modificare la classe disciplinare di titolarità**, sulla base delle norme e nei limiti previsti per la mobilità professionale.

Flessibilità  
nell'utilizzo dei  
docenti

Al riguardo, si ricorda che l'[art. 1, co. 79, della L. 107/2015](#) prevede che il dirigente scolastico può utilizzare i docenti in classi di concorso diverse da quelle per le quali sono abilitati, purché posseggano titoli di studio validi per l'insegnamento della disciplina e percorsi formativi e competenze professionali coerenti con gli insegnamenti da impartire e purché non siano disponibili nell'ambito territoriale docenti abilitati in quelle classi di concorso.

L'**art. 5** stabilisce i **requisiti per la partecipazione al concorso**, distinti per tipologia di posto.

Requisiti per la  
partecipazione  
al concorso

Nello specifico, per i **posti comuni di personale docente** è richiesto innanzitutto il possesso della **laurea magistrale o a ciclo unico**, oppure del **diploma accademico di II livello** (rilasciato dalle Istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica-AFAM) – ovvero di titoli equipollenti o equiparati –, **coerente con la classe di concorso**.

Per i **posti comuni di insegnante tecnico-pratico** – ai quali, come già evidenziato, la legge delega non fa riferimento – è richiesto innanzitutto il possesso della **laurea**, oppure del **diploma accademico di I livello** – ovvero di titoli equipollenti o equiparati –, **coerente con la classe di concorso**.

Al riguardo si ricorda che, in base alla tab. B del [DPR 19/2016](#), i requisiti di accesso alle classi di abilitazione per insegnante tecnico-pratico sono attualmente costituiti da diplomi di istruzione secondaria superiore.

Per i **posti di sostegno** è richiesto, innanzitutto, il possesso del titolo di studio previsto per i posti comuni di personale docente o di insegnante tecnico-pratico, in relazione alla classe di concorso per la quale il candidato presenta domanda di partecipazione.

Per tutte le tipologie di posto, inoltre, è richiesto il possesso di:

- **almeno 24 crediti formativi** universitari o accademici (CFU/CFA), acquisiti nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche. Al riguardo, rispetto al testo della delega, si specifica che **almeno 6** di tali crediti devono

essere conseguiti **in almeno 3 dei seguenti ambiti disciplinari**: pedagogia, pedagogia speciale e didattica dell'inclusione; psicologia; antropologia; metodologie e tecnologie didattiche. Il possesso deve essere certificato – *testualmente, solo per i posti comuni* – tramite *diploma supplement* o attestato di superamento di esami singoli.

Al riguardo, l'**art. 4, co. 2**, dispone che il decreto ministeriale con il quale si procede al riordino delle classi di concorso individua anche i **settori scientifico-disciplinari** all'interno dei quali possono essere acquisiti i **24 CFU** e definisce le modalità organizzative per il loro conseguimento;

- attestazione di **competenze linguistiche** corrispondenti almeno al **livello B2** del Quadro comune europeo di riferimento (**QCER**). Si tratta dello stesso livello di competenza linguistica richiesto dall'art. 3 del DM 249/2010.

A tal fine, si specifica che sono valide a tempo indeterminato le **certificazioni linguistiche** rilasciate ai sensi del [DM 7 marzo 2012, n. 3889](#).

Si tratta del decreto che ha individuato i **requisiti per il riconoscimento della validità** delle certificazioni delle competenze linguistico-comunicative in lingua straniera del personale scolastico;

- attestazione di **competenze informatiche e telematiche** (per le quali l'art. 6 fa riferimento a un livello di base).

L'art. 3 dello stesso DM 249/2010 prevede l'acquisizione di competenze digitali che, in particolare, attengono alla capacità di utilizzo dei linguaggi multimediali per la rappresentazione e la comunicazione delle conoscenze, per l'utilizzo dei contenuti digitali e, più in generale, degli ambienti di simulazione e dei laboratori virtuali.

L'**art. 6** specifica, rispetto alla normativa generale recata dall'[art. 400 del d.lgs. 297/1994](#), che il concorso consiste in **due prove scritte** a carattere nazionale e **una prova orale**. Per i soli candidati che concorrono per i **posti di sostegno** è prevista un'**ulteriore prova scritta** a carattere nazionale.

Le prove del concorso

In particolare, la **prima prova scritta** ha l'obiettivo di valutare il grado delle **conoscenze in una specifica disciplina**, scelta dal candidato tra quelle afferenti alla classe di concorso. Nel caso delle classi di concorso concernenti le lingue e culture straniere, la prova è effettuata nella lingua prescelta.

Alla **seconda prova scritta** accedono i candidati che hanno superato positivamente la prima. Essa ha l'obiettivo di valutare il grado delle **conoscenze nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e sulle metodologie e tecnologie didattiche**.

Il superamento della seconda prova scritta è condizione necessaria per accedere alla **prova orale**. Questa prova – che comprende anche la prova pratica, qualora gli insegnamenti lo richiedano – consiste in un colloquio che ha l'obiettivo di valutare il grado delle **conoscenze in tutte le discipline** facenti parte della classe di concorso, nonché di accertare la conoscenza di una **lingua straniera europea** e il possesso di **abilità informatiche di base**.

La **prova scritta aggiuntiva** per i candidati a posti di sostegno è sostenuta dopo la seconda prova scritta e ha l'obiettivo di valutare il grado delle conoscenze nella **pedagogia speciale sulla didattica per l'inclusione scolastica** e nelle relative metodologie.

L'**art. 7** dispone che la **graduatoria di merito** è formata, per ciascuna sede concorsuale e per ciascuna classe di concorso, dai candidati che hanno superato tutte le prove.

La graduatoria

Per i **posti comuni** essa è formata sulla base della **somma dei punteggi** riportati nelle tre prove, nonché nella valutazione dei titoli, mentre, per i posti di sostegno, per il **70%**, si tiene conto del punteggio riportato nella **prova scritta aggiuntiva** e, per il restante **30%**, della **somma dei punteggi** riportati nelle altre tre prove e nella valutazione dei titoli.

I candidati presenti nelle **graduatorie di più classi di concorso** devono esercitare innanzi tutto l'opzione – che vale come rinuncia definitiva alle altre opzioni – per una delle classi di concorso.

I candidati che concorrono anche a posti di sostegno esercitano poi l'opzione tra posto comune e posto di sostegno.

Al termine dell'esercizio delle opzioni, in ciascuna sede concorsuale e per ogni classe di concorso, è determinato, separatamente per posti comuni e posti di sostegno, l'**elenco definitivo**, in ordine di punteggio, dei **vincitori**, pari al **numero dei posti messi a concorso maggiorato del 5%**.

Si tratta di una maggiorazione inferiore rispetto a quella – pari al 10% – prevista, in generale, dall'[art. 400 del d.lgs. 297/1994](#).

In ordine di punteggio, i vincitori scelgono l'**ambito territoriale** cui essere assegnati per svolgere il percorso formativo, tra quelli indicati nel bando nell'ambito della regione in cui hanno concorso.

## **Percorso di formazione iniziale e tirocinio**

In base all'**art. 1, co. 3 e 4**, e all'**art. 2, co. 2**, il percorso di formazione iniziale e tirocinio è realizzato attraverso la **collaborazione** fra **scuola, università** e istituzioni **AFAM**.

In particolare, esso ha l'obiettivo di rafforzare la metodologia didattica e le specifiche competenze – in particolare **pedagogiche, relazionali, valutative e tecnologiche** – della professione docente.

I contenuti e le attività del percorso formativo sono coordinati con la formazione "continua" in servizio dei docenti di ruolo e con il Piano nazionale di formazione, di cui all'[art. 1, co. 124, della L. 107/2015](#).

In base all'[art. 1, co. 124, della L. 107/2015](#), la formazione in servizio dei docenti di ruolo è "**obbligatoria, permanente e strutturale**". In base allo stesso co. 124, le attività di formazione sono definite dalle singole istituzioni scolastiche in coerenza con il piano triennale dell'offerta formativa e con i risultati emersi dai piani di miglioramento previsti dal [DPR 80/2013](#), sulla base delle priorità nazionali indicate nel Piano nazionale di formazione, adottato ogni tre anni con decreto ministeriale.

[Qui](#) il **Piano nazionale di formazione per il triennio 2016-2019**.

L'**art. 8** dispone che i **vincitori** del concorso nazionale sottoscrivono un **contratto triennale retribuito di formazione iniziale e tirocinio** con l'Ufficio scolastico regionale al quale afferisce l'ambito territoriale prescelto.

Il contratto triennale di formazione e tirocinio

Le **condizioni normative** e le **condizioni economiche** del contratto di formazione iniziale e tirocinio sono definite in sede di **contrattazione collettiva nazionale**.

Con riferimento al **terzo anno** di tirocinio, le condizioni economiche sono definite in misura equivalente a quelle relative ad una **supplenza annuale**, in base al grado di istruzione e al tipo di posto ricoperto (al riguardo, si veda anche quanto dispongono gli artt. 10, co. 3, e 11, co. 3).

Nello specifico, la **contrattazione collettiva** si svolge nel limite di un **maggior onere pari a € 117 mln annui**, nonché nel limite delle risorse corrispondenti alle supplenze brevi effettivamente svolte (dai tirocinanti).

Al riguardo, si evidenzia, anzitutto, che la **relazione tecnica** fa presente che il limite di spesa sopra indicato è riferibile a **primo e secondo anno**.

Si evidenzia, altresì, che l'**art. 8, co. 2**, dispone che al relativo onere si provvede, **a decorrere dal 2021**, mediante corrispondente riduzione del già citato «Fondo "La Buona Scuola"».

*Alla luce della previsione recata dall'**art. 18, co. 1**, che quantifica gli oneri relativi alle attività delle commissioni giudicatrici **a decorrere dal 2018**, occorrerebbe un chiarimento sulla previsione di oneri derivanti dai contratti stipulati con i vincitori del concorso solo **a decorrere dal 2021**. Peraltro tale onere, riferendosi anche al primo anno del contratto, dovrebbe avere decorrenza coincidente con quella relativa all'onere inerente l'organizzazione dei corsi di specializzazione che, come meglio si vedrà *infra*, è previsto **dal 2020**.*

La **relazione tecnica** specifica, altresì (come indicato dalla legge delega), che si prevede una retribuzione crescente del contrattista nel corso del triennio. In particolare, nel corso del **primo anno** – che, come si vedrà meglio *infra*, è finalizzato al conseguimento del diploma di specializzazione – si può ipotizzare l'assegnazione di una somma pari a € 400 mensili per 10 mesi.

Nel **secondo anno**, la retribuzione potrà aumentare grazie all'incremento delle risorse derivante dai risparmi di spesa corrispondenti alle **supplenze brevi** effettivamente svolte dai tirocinanti.

Nel **terzo anno**, invece, i tirocinanti saranno impiegati per la **copertura di posti vacanti e disponibili** e la retribuzione sarà pari a € 34.400 lordo per 12 mesi. Per la copertura del relativo onere saranno utilizzate le risorse disponibili a tal fine a legislazione vigente.

La contrattazione collettiva si svolge in applicazione dei seguenti **principi**:

- **conferma annuale** del contratto (secondo quanto previsto dagli artt. 9 e 10);
- **impegno didattico** (secondo quanto previsto dagli artt. 10 e 11);
- **sospensione** del contratto nel caso di impedimenti temporanei e **successivo ripristino** fino al completamento del triennio;
- **risoluzione anticipata** del contratto nel caso di assenze prolungate ingiustificate, di mancato conseguimento del diploma di specializzazione, di mancato superamento delle valutazioni intermedie e finali.

Nelle **more** della regolamentazione del **contratto collettivo nazionale**, la determinazione

del trattamento economico e normativo è rimessa ad un **decreto** del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Da subito, si stabilisce che:

- il contrattista su **posto comune** deve conseguire, al termine del **primo anno**, il **diploma di specializzazione per l'insegnamento secondario** – all'esito di corsi annuali di specializzazione istituiti, in convenzione con l'Ufficio scolastico regionale, da università, istituzioni AFAM o loro consorzi, anche tramite specifici dipartimenti inter-ateneo – e, durante il **secondo e terzo anno**, deve completare la propria preparazione professionale con ulteriori **attività di studio** (che, in base all'all'art. 10, devono comportare l'acquisizione di ulteriori CFU/CFA), con  **tirocini formativi** diretti e indiretti, e con la graduale assunzione della funzione docente;
- il contrattista su **posto di sostegno** deve conseguire, al termine del **primo anno**, il **diploma di specializzazione in pedagogia e didattica speciale** per le attività di sostegno didattico e l'inclusione scolastica – all'esito di corsi annuali di specializzazione istituiti, in convenzione con l'Ufficio scolastico regionale, da università o loro consorzi, anche tramite specifici dipartimenti inter-ateneo – e, durante il **secondo e il terzo anno**, deve completare la propria preparazione professionale con ulteriori **attività formative** nel campo della didattica dell'inclusione scolastica (che, in base all'all'art. 11, devono comportare l'acquisizione di ulteriori CFU/CFA), con  **tirocini formativi** diretti e indiretti e con la graduale assunzione della funzione di docente di sostegno.

L'**art. 9** reca la disciplina specifica per il **primo anno di contratto**.

Il corso di specializzazione

In particolare, stabilisce che, sia il **corso di specializzazione** per l'insegnamento secondario, sia il corso di specializzazione in pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno didattico e l'inclusione scolastica, sono a **tempo pieno**, con oneri a carico dello Stato, secondo una metodologia basata sul calcolo del costo standard per specializzando.

La **relazione tecnica** specifica che si può considerare una quota massima di € 485 per ciascun docente corsista.

Al riguardo, l'**art. 18, co. 3**, dispone che i maggiori oneri derivanti dall'organizzazione dei corsi di specializzazione, quantificati in € 5.067.000 a **decorrere dal 2020** sono coperti mediante corrispondente riduzione del già citato «Fondo "La Buona Scuola"».

*Con riferimento alla decorrenza degli oneri, si rinvia a quanto ante evidenziato.*

Sempre in base all'**art. 9**, l'**ordinamento didattico** dei corsi, da determinare con **decreto** del MIUR, corrisponde ad un totale di **60 CFU/CFA** ed è articolato in:

- **lezioni, seminari e laboratori** volti al completamento della preparazione nel campo della normativa scolastica, nonché, per i **posti comuni**, della didattica di tutte le discipline afferenti alla classe di concorso, della pedagogia e della psicologia, e, per i **posti di sostegno**, nel campo della pedagogia speciale e della didattica per l'inclusione scolastica relativa alle discipline afferenti alla classe di concorso;
- attività di **tirocinio diretto e indiretto presso scuole** dell'ambito territoriale di appartenenza, alle quali sono destinati **non meno di 16 CFU/CFA**, di cui almeno **10 di tirocinio diretto** in presenza del docente della classe. Nel caso di posti per il sostegno, si tratta di attività di tirocinio di didattica di sostegno, di cui una parte svolte in presenza del docente di sostegno della classe.

I corsi di specializzazione si concludono con un **esame finale**, che tiene conto dei risultati conseguiti dal contrattista in tutte le attività formative, all'esito positivo del quale si consegue il relativo **diploma di specializzazione**.

La composizione – *rectius*: i criteri per la composizione – della commissione valutatrice dell'esame finale e i criteri di valutazione dei risultati conseguiti dai contrattisti sono stabiliti con il medesimo decreto che definisce l'**ordinamento didattico** dei corsi.

In particolare, si stabilisce sin da subito che la **commissione** comprende comunque un **dirigente scolastico** e il **tutor scolastico** del contrattista.

Ai componenti della commissione non spettano compensi, indennità e rimborsi spese.

*Occorre valutare se il decreto previsto non debba essere adottato dal Ministro, piuttosto che dal Ministero.*

Gli **artt. 10 e 11** recano la disciplina relativa al **secondo e terzo anno di contratto**, rispettivamente per i posti comuni e per i posti di sostegno.

Il secondo e terzo anno di contratto

Per entrambe le tipologie, il contratto di formazione iniziale e tirocinio è confermato per il secondo anno a condizione che sia stato conseguito il relativo diploma di specializzazione

e, per il terzo anno, a condizione che sia stata superata con esito positivo la **valutazione intermedia** alla fine del secondo anno.

Durante il secondo e terzo anno di contratto, il contrattista su **posto comune** deve predisporre e svolgere un **progetto di ricerca-azione**, sotto la guida del **tutor universitario** e del **tutor scolastico**. Inoltre, deve acquisire **10 CFU/CFA nel secondo anno e 5 CFU/CFA nel terzo anno** in ambiti formativi collegati alla innovazione e alla sperimentazione didattica.

Il contrattista su **posto di sostegno**, invece, deve acquisire, nel **secondo anno**, ulteriori **30 CFU/CFA, comprensivi di un progetto di ricerca-azione** sotto la guida del **tutor universitario** e del **tutor scolastico**, in ambiti formativi collegati alla pedagogia speciale e alla didattica dell'inclusione.

Sulla base di incarichi del dirigente scolastico, e fermi restando gli altri impegni formativi, il contrattista, per entrambe le tipologie di posto, può effettuare **supplenze** nell'ambito scolastico cui è assegnato, che nel **terzo anno** di contratto riguardano **posti vacanti e disponibili**.

L'**art. 12** reca le disposizioni specifiche relative al **tirocinio**, specificando che lo stesso è parte integrante del percorso triennale e che la **frequenza** alle relative attività – che sono svolte sotto la guida di un tutor universitario e di un tutor scolastico – è **obbligatoria**.

Il tirocinio

In particolare, dispone che il **tirocinio diretto** è svolto presso le **scuole accreditate dal MIUR**, con il **coordinamento di una scuola polo** all'interno dell'ambito territoriale di riferimento. Esso consta di attività di osservazione, analisi, progettazione e successiva realizzazione di attività di insegnamento e funzionali all'insegnamento, sotto la guida del tutor scolastico e alla presenza del docente della classe.

Il **tirocinio indiretto**, invece, è svolto presso **università e istituzioni AFAM** e consta di attività di progettazione, discussione e riflessione valutativa sulle attività svolte nel tirocinio diretto, sotto la guida del tutor universitario.

*Occorre coordinare tali previsioni con quelle recate dall'art. 9, co. 2, in base al quale, come si è visto, entrambe le tipologie di tirocinio sono svolte presso le scuole.*

In ordine alla **valutazione finale**, specifica che essa tiene conto del grado di sviluppo delle competenze professionali, in relazione agli aspetti metodologici, didattici, progettuali e relazionali, sia all'interno della classe, che dell'istituzione scolastica.

Infine, demanda al **decreto ministeriale** che deve disciplinare, tra l'altro, l'ordinamento didattico dei corsi di specializzazione – di cui all'art. 9 – la determinazione del **numero complessivo di ore** di tirocinio diretto e indiretto, dei **criteri** e delle **modalità di accreditamento delle scuole**, delle **modalità di individuazione dei tutor scolastici** (e non anche dei tutor universitari).

L'**art. 13** disciplina la **valutazione finale** del percorso di formazione iniziale e tirocinio e **l'accesso al ruolo** a tempo indeterminato.

La valutazione finale

La valutazione finale riguarda complessivamente le attività svolte dal contrattista nel corso del triennio ed è affidata – come già accennato – ad una apposita **commissione**, i cui criteri di composizione devono essere definiti con il regolamento di cui all'art. 3, co. 4. Tuttavia, già in questa sede si stabilisce che la medesima commissione è **presieduta da un dirigente scolastico** dell'ambito territoriale di appartenenza del contrattista e comprende docenti universitari e delle istituzioni AFAM impegnati nei corsi di specializzazione, nonché il tutor scolastico e il tutor universitario del contrattista.

*Si valuti, dunque, l'opportunità di sopprimere, nell'art. 3, co. 4, le parole "la composizione e", nonché di sopprimere il co. 2 dell'art. 13.*

In caso di valutazione positiva, il contrattista è inserito nella **graduatoria regionale per l'accesso al ruolo**, che è stilata sulla base dei punteggi conseguiti. In seguito, i contrattisti scelgono, in ordine di graduatoria, l'ambito scolastico definitivo di assegnazione.

Si ribadisce, inoltre, che gli interessati ricevono una proposta di incarico ai sensi dell'[art. 1, co. 80, della L. 107/2015](#).

*Occorrerebbe fare riferimento anche ai co. 81 e 82 dell'[art. 1 della L. 107/2015](#), con particolare riferimento alle previsioni relative al perfezionamento della procedura e al conferimento degli incarichi ai docenti che non abbiano ricevuto o accettato proposte di incarico e, comunque, in caso di inerzia del dirigente scolastico.*

I contrattisti che conseguono il diploma di specializzazione, ma **non concludono positivamente**, per qualunque ragione, il **percorso** triennale di formazione iniziale e tirocinio sono riammessi alla parte residua del percorso previo **superamento di un nuovo concorso**. Al riguardo, si prevede che è "fatta salva la validità dei titoli eventualmente già conseguiti".

*Poiché la disciplina prevista riguarda chi ha già conseguito il diploma di specializzazione,*

occorrerebbe chiarire il riferimento alla validità dei titoli "eventualmente" già conseguiti.

### **Conferenza nazionale per la formazione iniziale e l'accesso alla professione docente**

L'art. 14 prevede l'istituzione della **Conferenza nazionale per la formazione iniziale e l'accesso alla professione docente**, costituita con **decreto** del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che ne stabilisce anche le regole di funzionamento. La Conferenza è composta pariteticamente da esperti provenienti dai sistemi scolastico, universitario e AFAM.

La Conferenza ha il compito di coordinare il sistema unitario e coordinato di formazione iniziale e accesso ai ruoli nella scuola secondaria. In particolare, essa:

- definisce compiti e ruoli dei soggetti coinvolti nel sistema;
- progetta e programma a livello nazionale il percorso triennale di formazione iniziale e tirocinio, articolato per curricula verticali, e definisce gli **ordinamenti didattici dei corsi** di specializzazione.

*Poiché l'art. 9, co. 2, affida già la definizione degli ordinamenti didattici dei corsi di specializzazione ad un decreto del MIUR, occorre coordinare le due previsioni. Inoltre, si segnala che il riferimento corretto è al co. 2 dell'art. 9 (e non ai co. 1 e 3).*

- monitora le attività e i risultati del sistema, promuovendo eventuali azioni migliorative e correttive;
- propone iniziative di raccordo e armonizzazione tra formazione iniziale e formazione in servizio dei docenti.

Ai componenti della Conferenza non spettano compensi di alcun tipo, né rimborsi spese. I componenti che provengono dal sistema scolastico non sono esonerati dall'attività didattica.

### **Requisiti per l'insegnamento nelle scuole secondarie paritarie**

Gli **artt. 15, co. 1, e 16, co. 1**, disciplinano i requisiti per l'**insegnamento nelle scuole secondarie paritarie**, rispettivamente su posto comune e su posto di sostegno.

Ai sensi dell'[art. 1, co. 1, della L. 62/2000](#), le scuole **paritarie private e degli enti locali** costituiscono, insieme con le scuole statali, il sistema nazionale di istruzione. In base al co. 4 dello stesso art. 1, per il riconoscimento della parità è richiesto, fra gli altri, il requisito relativo all'utilizzo di personale docente fornito del titolo di **abilitazione**.

A fronte di tale previsione – come si evince dal [comunicato stampa del MIUR del 16 novembre 2016](#), relativo ai primi risultati del monitoraggio effettuato nell'ambito del Piano straordinario di ispezioni nelle scuole paritarie previsto dalla [L. 107/2015](#) – è emerso che tra le principali criticità riscontrate nel mantenimento dei requisiti per la parità scolastica vi è l'**utilizzo di docenti non abilitati**.

L'insegnamento  
nelle scuole  
paritarie

In particolare, si stabilisce che l'insegnamento nelle scuole secondarie paritarie, con contratto sia a tempo determinato che a tempo indeterminato, è consentito, per i posti comuni, a chi sia in possesso del **diploma di specializzazione** nella classe di concorso relativa all'insegnamento e, per i posti di sostegno, a chi sia in possesso del diploma di specializzazione in pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno didattico e l'inclusione scolastica. A tale previsione - direttamente derivante dal principio di delega - si affianca ora anche la **possibilità di insegnamento**, per entrambe le tipologie di posti, **per chi sia** (solo) **iscritto** ai relativi corsi di specializzazione, fermo restando il conseguimento del diploma "entro un triennio dall'immatricolazione al corso".

*Occorre valutare se tale ultima previsione sia coerente rispetto ai principi di delega, che prevedono come requisito il conseguimento del diploma di specializzazione.*

*Nel merito, posto che il diploma di specializzazione si consegue al termine del primo anno del percorso triennale di formazione iniziale e tirocinio, occorrerebbe chiarire il riferimento al conseguimento dello stesso "entro un triennio dall'immatricolazione al corso".*

### **Iscrizione in soprannumero ai corsi di specializzazione**

Gli **artt. 15, co. 2-4, e 16, co. 2-4**, nonché l'**art. 17, co. 10**, disciplinano la **possibilità di iscrizione ai corsi di specializzazione da parte di soggetti diversi dai vincitori del concorso** nazionale.

In particolare, confermando, sulla base del principio di delega, che l'iscrizione è consentita ai soggetti che non hanno partecipato al concorso, ovvero che non ne sono risultati vincitori, si specifica innanzitutto che i soggetti interessati devono essere in possesso dei **requisiti di accesso** previsti dall'art. 5, relativamente alla tipologia di posto e alla classe di concorso per cui intendono conseguire la specializzazione.

L'iscrizione in  
soprannumero

Inoltre, fermi restando i limiti derivanti dall'offerta formativa delle università e delle istituzioni AFAM, l'iscrizione in soprannumero ai corsi avviene in base alla **determinazione del fabbisogno** e all'**autorizzazione del MIUR**, nell'ordine di una **graduatoria stabilita sulla base di un test di accesso** gestito dalle università interessate (*ma, testualmente, non anche dalle istituzioni AFAM*).

Costituisce **titolo prioritario** l'essere titolare di un contratto triennale – *si intenderebbe, almeno triennale* – retribuito, rispettivamente, di docenza per i posti comuni, e di docenza di sostegno per i posti di sostegno, presso una **scuola paritaria**.

Le spese per la frequenza dei corsi per i soggetti ammessi in soprannumero sono integralmente a carico degli interessati.

*Si segnala che i contenuti dei commi da 2 a 4 degli artt. 15 e 16, nonché del co. 10 dell'art. 17, dovrebbero essere collocati, per una migliore leggibilità del testo e una piena congruenza con le rubriche dei Capi, nell'art. 9.*

### **Entrata in vigore delle disposizioni**

L'**art. 17**, sia al **co. 1**, che al **co. 9, primo periodo**, dispone che le disposizioni relative al nuovo percorso triennale di formazione e tirocinio per l'accesso nei ruoli **entrano in vigore a decorrere dall'a.s. 2020/2021**.

Entrata in vigore

Malgrado le (diverse) decorrenze degli oneri *ante* illustrate, sembrerebbe che l'intenzione sia quella di prevedere che, a decorrere dall'a.s. 2020/2021, l'unica modalità per l'accesso ai ruoli della scuola secondaria è il superamento dei percorsi triennali attivati all'esito del concorso nazionale.

*Al riguardo, sembra necessario comunque un chiarimento.*

*Inoltre, occorre coordinare le disposizioni contenute ai commi 1 e 9, primo periodo.*

Per completezza, si ricorda che il concorso indetto nel 2016 riguarda i posti vacanti e disponibili **fino all'a.s. 2018-2019**.

### **Disciplina transitoria**

L'**art. 17** dispone, al **co. 9, secondo periodo**, che, nelle more dell'attuazione delle nuove disposizioni, si applicherà la **disciplina transitoria** di cui ai "commi da 1 a 6".

*Si segnala che il richiamo al co. 1 non appare congruo, in quanto lo stesso prevede, come accennato, che le nuove disposizioni entreranno in vigore dall'a.s. 2020/2021. Occorrerebbe, invece, fare riferimento anche al co. 7.*

In particolare, in base al **co. 2**, al fine di coprire i posti vacanti e disponibili, "nelle more dell'entrata in vigore" del decreto legislativo, può essere attivato un (nuovo) corso di **Tirocinio formativo attivo per le classi di concorso e le tipologie di posto per le quali sono esaurite le graduatorie ad esaurimento**.

Possibilità di un nuovo TAF

I **co. da 3 a 7** recano disposizioni che si applicano ai nuovi percorsi per l'accesso ai ruoli, con riferimento a categorie di soggetti che nel tempo sono destinate ad esaurirsi.

In particolare, il **co. 3** dispone che una quota – non specificata – dei posti del concorso nazionale di accesso ai ruoli della scuola secondaria di primo e di secondo grado è **riservata ai soggetti abilitati all'insegnamento** ai sensi della disciplina previgente e a coloro che, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, sono inseriti nella **terza fascia delle graduatorie di istituto**, con **almeno 36 mesi di servizio**, anche non continuativo. A quest'ultima fattispecie la legge delega non fa riferimento.

Previsioni transitorie

### **Graduatorie di circolo o di istituto**

Il vigente regolamento per la disciplina del conferimento delle **supplenze annuali e temporanee**, emanato con **DM 13 giugno 2007, n. 131**, prevede che il dirigente scolastico, sulla base delle domande prodotte, costituisce apposite graduatorie, in relazione agli insegnamenti impartiti nella scuola o alla tipologia di posto, **distinte in tre fasce, da utilizzare nell'ordine**. Nello specifico, in base all'**art. 5**:

- la **I Fascia** comprende gli aspiranti **inseriti nelle graduatorie ad esaurimento** (e, dunque, in possesso di abilitazione) per il medesimo posto o classe di concorso cui è riferita la graduatoria di circolo o di istituto;
- la **II Fascia** comprende gli aspiranti non inseriti nella corrispondente graduatoria ad

esaurimento ma **forniti di specifica abilitazione** o idoneità al concorso cui è riferita la graduatoria di circolo e di istituto;

- la **III Fascia** comprende, attualmente, gli aspiranti forniti (solo) di titolo di studio valido per l'accesso all'insegnamento richiesto. Al riguardo si ricorda che l'[art. 4, co. 4, del D.L. 244/2016](#), in corso di esame, - novellando l'[art. 1, co. 107, della L. 107/2015](#) - differisce all'a.s. 2019/2020 il termine a decorrere dal quale l'inserimento nelle graduatorie di circolo o di istituto può avvenire esclusivamente a seguito del conseguimento del titolo di abilitazione.

Ai sensi dell'**art. 7**, le **graduatorie di circolo e di istituto** sono utilizzate per il conferimento di:

- o **supplenze annuali e temporanee fino al termine delle attività didattiche** per posti che non sia stato possibile coprire con il personale incluso nelle graduatorie ad esaurimento;
- o **supplenze temporanee** per la sostituzione del personale temporaneamente assente e per la copertura di posti resisi disponibili, per qualsiasi causa, dopo il 31 dicembre di ciascun anno.

A decorrere dall'a.s. 2011/2012, l'**aggiornamento** delle graduatorie di circolo o di istituto viene effettuato con **cadenza triennale**, previa emanazione di apposito provvedimento ministeriale.

Per i medesimi soggetti che usufruiscono della riserva di posti, si prevede anche una **semplificazione del percorso concorsuale**. In particolare, il **co. 4** prevede che:

- i soggetti **abilitati** devono sostenere solo la prova **orale**;
- i soggetti iscritti nelle graduatorie di istituto di terza fascia con almeno **36 mesi di servizio**, anche non continuativi, devono sostenere solo la **prova scritta** avente come obiettivo la valutazione del grado di conoscenza del candidato su una **specifico disciplina**, e la **prova orale**.

I **co. 5 e 6** prevedono una **semplificazione del percorso triennale** di formazione e tirocinio per i **vincitori** del concorso che sono in possesso dell'**abilitazione** (riservatari e non).

In particolare, i vincitori del concorso relativo a **posti comuni** e a **posti di insegnante tecnico-pratico**, in possesso di pregressa abilitazione, sono esonerati dalla frequenza del corso di specializzazione e **accedono direttamente al secondo e al terzo anno del contratto**. Il percorso è ulteriormente ridotto al solo terzo anno del contratto qualora i soggetti abbiano prestato servizio per almeno 36 mesi, anche non continuativi.

Analoghe previsioni riguardano i **vincitori** del concorso relativo a **posti di sostegno** in possesso di pregressa specializzazione per l'insegnamento su posti di sostegno.

Il **co. 7** prevede una **semplificazione del percorso triennale** di formazione e tirocinio per i **vincitori** del concorso – per tutte le tipologie di posto – che **non sono in possesso dell'abilitazione** ma sono inseriti nelle graduatorie di istituto di terza fascia con almeno **36 mesi di servizio**, anche non continuativo (riservatari e non). Essi, dopo il conseguimento del diploma di specializzazione, sono ammessi **direttamente al terzo anno** di contratto.

Il **co. 8**, infine, ribadisce quanto già previsto dall'art. 1, co. 109, lett. c), della [L. 107/2015](#), in ordine all'applicazione, fino a totale scorrimento delle graduatorie ad esaurimento, del meccanismo previsto dall'[art. 399 del d.lgs. 297/1994](#) (v. *ante*, Par. Quadro normativo vigente).

*A fini di semplificazione del testo, si valuti l'opportunità di sopprimere il co. 8.*

## Relazioni e pareri allegati

Lo schema di decreto legislativo è corredato di relazione illustrativa, relazione tecnica, analisi tecnico-normativa, analisi di impatto della regolamentazione.

Non è, invece, presente, il **parere della Conferenza unificata**.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La Costituzione riserva le **norme generali** in materia di istruzione alla **competenza legislativa esclusiva dello Stato** (art. 117, secondo comma, lett. *n*); alla **competenza concorrente** di Stato e regioni è, invece, rimessa l'**istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e formazione professionale** (art. 117, terzo comma).

La Corte Costituzionale, nella [sentenza 279/2005](#), pronunciandosi sulla legittimità costituzionale

di numerose norme del [d.lgs. 59/2004](#), ha tracciato un quadro generale di riferimento per l'interpretazione del quadro delle competenze delineato dalla Costituzione in materia di istruzione. In particolare, la Corte ha precisato che «le **norme generali in materia di istruzione** sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale». In tal senso, le norme generali si differenziano anche dai "**principi fondamentali**", i quali, «pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose».

La Corte è tornata sull'argomento con la [sentenza 200/2009](#), concernente l'[art. 64 del D.L. 112/2008 \(L. 133/2008\)](#), nella quale ha individuato nei contenuti degli art. 33 e 34 Cost. la prima chiara **definizione** vincolante degli **ambiti riconducibili al concetto di "norme generali sull'istruzione"**. Sul piano della legislazione ordinaria, la Corte ha fatto riferimento agli ambiti individuati dalla L. **53/2003**, che ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi proprio per la definizione delle "norme generali sull'istruzione" evidenziando, quindi, che ai sensi della stessa, "rientrano nelle norme generali sull'istruzione: la definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime; la regolamentazione dell'accesso al sistema ed i termini del diritto-dovere alla sua fruizione; la previsione generale del contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema e del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la "quota nazionale"; la previsione e la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli; la definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici; la definizione generale dei "percorsi" tra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e la possibilità di passare da un percorso all'altro; la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, attribuito agli insegnanti della stessa istituzione scolastica; i principi della valutazione complessiva del sistema; il modello di alternanza scuola-lavoro, al fine di acquisire competenze spendibili anche nel mercato del lavoro; i **principi di formazione degli insegnanti**".

Inoltre, la Corte ha rilevato che **in via interpretativa** sono, in linea di principio, considerate norme generali sull'istruzione, fra le altre, quelle sull'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, sull'assetto degli organi collegiali, sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all'istruzione.

La stessa sentenza n. 200/2009 inoltre, con riferimento agli ambiti attribuibili alla potestà legislativa concorrente in materia di istruzione ha osservato che "la relazione tra **normativa di principio** e **normativa di dettaglio** va intesa [...] nel senso che alla **prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi**, essendo riservata **alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti per raggiungere detti obiettivi**". Alla luce di questa ripartizione la Corte costituzionale, anche nella sentenza n. **92/2011**, ha riconosciuto spettare **al legislatore regionale il dimensionamento della rete scolastica sul territorio**.

Con riferimento al reclutamento, inoltre, rileva la materia "**ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato**", riservata alla **competenza legislativa esclusiva dello Stato** (art. 117, secondo comma, lett. g).

## Incidenza sull'ordinamento giuridico

### *Attribuzione di poteri normativi*

L'**art. 3, co. 4**, prevede l'emanazione di un **regolamento** ex [art. 17, co. 2, L. 400/1988](#).

L'**art. 4, co. 1**, prevede l'emanazione di un **decreto** del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da aggiornare periodicamente. Un ulteriore decreto dello stesso Ministro è previsto dall'**art. 14, co. 2**.

L'**art. 8, co. 3**, prevede l'emanazione di un **decreto** del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Per l'oggetto degli atti normativi citati, si veda il *par. Contenuto*.

### *Coordinamento con la normativa vigente*

In alcuni punti, lo schema di decreto legislativo prevede **deroghe o modifiche non esplicite** alla disciplina vigente, con particolare riferimento al [d.lgs. 297/1994](#), alla [L. 107/2015](#) e alla [L. 62/2000](#) (v. *par. Contenuto*).

Inoltre, **non dispone abrogazioni** della disciplina vigente: a titolo di esempio, occorrerebbe abrogare gli artt. 8, 9, 10, 11, 12 e 13 del DM 249/2010.

### *Collegamento con lavori legislativi in corso*

Non risultano lavori legislativi in corso sulla materia.

## Formulazione del testo

All'**art. 14, co. 2**, la locuzione "ne stabilisce composizione e regolamento di funzionamento" dovrebbe essere sostituita con la seguente: "ne stabilisce la composizione e le regole di funzionamento".

All'**art. 17, co. 2**, la locuzione "indetto" dovrebbe essere sostituita con la locuzione "attivato".

Al medesimo **art. 17, co. 3, 4 e 7**, la locuzione corretta è "graduatorie di istituto di terza fascia".

**Senato: Dossier n. 433**

**Camera: Atti del Governo n. 375**

**20 gennaio 2017**

Camera

Servizio Studi  
Dipartimento Cultura

st\_cultura@camera.it - 066760-3255

 CD\_cultura