

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 318

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato ORFINI

Disposizioni in materia di formazione e reclutamento  
degli insegnanti della scuola secondaria

*Presentata il 13 ottobre 2022*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La formazione degli insegnanti è tema decisivo per la qualità della scuola e dunque per le potenzialità dell'intero sistema Paese. È di fondamentale importanza introdurre un meccanismo di reclutamento che fornisca una solida preparazione nelle discipline che saranno oggetto d'insegnamento e un'altrettanto solida professionalità didattica specifica, capace di offrire gli strumenti adeguati alla costruzione del rapporto con la comunità scolastica e innanzitutto con la classe studentesca. È significativo che il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sottolinei come « il rafforzamento dell'offerta formativa presuppone un miglioramento delle competenze del corpo docente in servizio ».

Il dibattito sulla formazione iniziale e sul reclutamento degli insegnanti dura da molti decenni, nella consapevolezza che si tratta di un problema difficile ma cruciale per la scuola, che deve poter trovare una

sintesi equilibrata e duratura, evitando di ingenerare periodiche modificazioni che determinano confusione normativa e diversità di trattamenti.

Alla « questione » della formazione degli insegnanti sono state date in questi decenni risposte diverse, mediante riforme successive (scuole di specializzazione all'insegnamento secondario – SSIS, lauree magistrali abilitanti mai attuate, tirocinio formativo attivo – TFA e formazione iniziale e tirocinio – FIT), il cui esito appare insoddisfacente.

Negli anni i motivi di questo malfunzionamento, pur diversi, si sono sovrapposti e strettamente connessi l'uno con l'altro:

il concorso pubblico per il reclutamento degli insegnanti è stato sostituito, nei fatti, dalla prova di ammissione alla SSIS (o alla laurea magistrale) o dal TFA (per i percorsi abilitanti speciali la selezione universitaria non è prevista); nel caso delle SSIS, dopo l'introduzione dei due

livelli di laurea universitaria si è finito per costruire un percorso formativo troppo lungo rispetto agli *standard* europei e poco attraente nei confronti dei giovani più dotati (nel caso delle lauree magistrali abilitanti si sarebbe rischiato, invece, di ridurre la formazione professionale a vantaggio di quella disciplinare e di escludere la scuola dalla formazione dei suoi insegnanti). Per quanto riguarda i TFA, il problema è l'opposto, cioè uno scarso coinvolgimento della scuola e un percorso troppo breve per conseguire la professionalità didattica necessaria. Il FIT, nei fatti, non è mai stato avviato;

la messa ad esaurimento delle graduatorie degli insegnanti precari, basate sui punteggi ottenuti con le supplenze, è avvenuta contemporaneamente a una drastica riduzione degli organici e al mancato avvio di un ordinario sistema di reclutamento concorsuale.

Il comma 10 dell'articolo 59 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, ha introdotto, a regime e in deroga alle disposizioni vigenti, modalità straordinarie di svolgimento dei concorsi ordinari per il personale docente delle scuole di ogni ordine e grado, garantendone il carattere comparativo, al fine di poter bandire gli stessi con frequenza annuale (superando il previgente sistema biennale). Il Governo, intervenendo tramite il decreto-legge citato sulle modalità di reclutamento, ha rinviato a un passaggio successivo la definizione delle caratteristiche professionali che i candidati al concorso devono possedere. A tale proposito, è lo stesso PNRR che assume l'impegno di ridisegnare « le procedure concorsuali per l'immissione nei ruoli del personale docente rafforzando, secondo modalità innovative, l'anno di formazione e prova, mediante una più efficace integrazione tra la formazione disciplinare e laboratoriale con l'esperienza professionale nelle istituzioni scolastiche ».

Nel quadro delineato, occorre tenere presente che gli insegnanti supplenti sono una necessità ineliminabile della scuola per sopperire alle assenze temporanee degli

insegnanti di ruolo. Inoltre, e proprio per questi motivi, c'è da considerare che una parte di precariato è endogena al sistema scolastico: questo certifica la necessità di mettere in atto un sistema strutturale di formazione iniziale e di reclutamento che da un lato assicuri alla scuola docenti preparati, dall'altro possa garantire strumenti che, stanti determinate condizioni, conducono alla stabilizzazione dei lavoratori precari, aumentando, in tal modo, anche l'attrattività della professione. Tali docenti, nel perdurare nella propria condizione di precarietà, acquisiscono « in corso d'opera » competenze professionali che rappresentano un bagaglio e un valore per il sistema scolastico che ne garantisce la formazione « sul campo ». Ma, affinché il precariato non diventi una patologia, occorre coordinare le norme sulla formazione iniziale, sul reclutamento, sugli organici e sulle supplenze.

Il docente opera quotidianamente in questa multidimensionalità; pertanto, almeno per la scuola secondaria, non è più procrastinabile l'istituzionalizzazione di un percorso di formazione iniziale e professionalizzazione, integrato con le procedure di immissione in ruolo.

Il nuovo modello di formazione iniziale e di reclutamento degli insegnanti dovrebbe pertanto temperare almeno:

la responsabilità del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca nel reclutamento e nella formazione del personale docente;

la responsabilità delle università nel formare gli insegnanti in termini di contenuti e di metodi disciplinari, di competenze educative generali e di abilità didattiche;

l'interesse reciproco della scuola e dell'università ad avere spazi di collaborazione continua e strutturata per la formazione iniziale e in servizio degli insegnanti, per la loro attività di ricerca (didattica e no) e per l'orientamento degli studenti;

la disponibilità di giovani insegnanti abilitati per tutte le supplenze;

la necessità di rendere attrattiva e competitiva la professione di insegnante,

anche in termini di tempi e di costi per la formazione iniziale;

l'opportunità di dare spazio al talento personale (più che all'accumulo di punteggi) nel reclutamento degli insegnanti, anche per attrarre le migliori intelligenze all'insegnamento.

La presente proposta di legge persegue questo obiettivo complessivo definendo un nuovo modello di reclutamento, che prevede una procedura concorsuale pubblica e due successive fasi formative obbligatorie. Il percorso può essere così riassunto schematicamente:

superamento della procedura concorsuale pubblica di reclutamento;

svolgimento di un anno di studi universitari di specializzazione per l'insegnamento, con il conseguimento della specializzazione abilitante;

svolgimento di un anno di servizio didattico nelle scuole per attività di supplenza, come insegnante abilitato;

superamento del giudizio di valutazione, con conseguente eventuale nomina in ruolo;

previsione di una fase transitoria finalizzata all'abilitazione dei docenti che, all'entrata in vigore del provvedimento, abbiano già acquisito almeno trentasei mesi di servizio nelle scuole statali;

previsione, a regime, di un percorso di abilitazione riservato a coloro che, già di ruolo in altro grado delle scuole statali, intendono conseguire l'abilitazione per altra classe di concorso e ai docenti delle scuole paritarie, che altrimenti non potrebbero essere stabilizzati nelle medesime.

Questo impianto ha le seguenti caratteristiche qualificanti:

i tempi di formazione sono europei;

il concorso si rivolge a giovani laureati che abbiano talento per la loro disciplina e vocazione per l'insegnamento e garantisce ai vincitori un percorso verso un eventuale contratto a tempo indeterminato sulla base

di valutazioni successive della formazione acquisita e del lavoro svolto da ciascuno, senza ulteriori valutazioni comparative (*tenure track*);

la fase della formazione-lavoro dell'insegnante è retribuita, aumentando l'attrattiva della professione di insegnante nel sistema pubblico di istruzione; gli insegnanti abilitati costituiscono la dotazione aggiuntiva dell'organico con benefici per l'organizzazione e per il contestuale abbattimento del precariato;

il sistema rispetta le competenze istituzionali dei diversi soggetti, ma al tempo stesso punta su una forte *partnership* tra università e scuola, in linea con le migliori esperienze internazionali;

gli studenti laureati delle scuole universitarie di specializzazione per insegnanti sono molto motivati, perché hanno vinto un concorso che dà loro prospettive di un eventuale lavoro stabile.

La presente proposta di legge — che riproduce l'atto Camera n. 3461 della XVIII legislatura — rappresenta, pertanto, l'occasione per intervenire sul percorso di formazione iniziale dei docenti di scuola secondaria, in una fase in cui è necessario un supplemento di professionalità per affrontare problemi pedagogici, didattici e relazionali inediti. Occorre una risposta chiara alle aspettative di tanti giovani di poter insegnare, di saperlo fare e di poterlo fare attraverso un percorso certo, chiaro e di durata limitata, senza dover ricorrere all'autoapprendimento in servizio e contrastando la precarietà che danneggia tanto gli insegnanti quanto gli alunni.

L'articolo 1 prevede che al percorso di formazione e reclutamento, *post lauream*, si acceda mediante procedura concorsuale pubblica. La disciplina del concorso e l'articolazione delle prove sono previste dall'articolo 2.

Gli articoli 3 e 4 prevedono che per i vincitori sia attivato un percorso di specializzazione, suddiviso in due annualità, dopo il quale si entra in ruolo avendo già assolto all'anno di prova (articolo 5). Il percorso teorico e pratico prevede una formazione

tesa alla specializzazione professionale associata ad attività di insegnamento in formazione, nonché di accompagnamento riflessivo sulle esperienze maturate, con la collaborazione di *tutor* scolastici. Nel secondo anno, in particolare, l'attività formativa prevede l'effettivo svolgimento di attività di insegnamento. Il percorso di formazione deve svilupparsi all'interno di un quadro di condivisione di scelte e responsabilità tra università e istituzioni scolastiche statali e deve altresì godere di investimenti specifici che, fino ad ora, non sono mai stati destinati alla formazione iniziale

dei docenti delle scuole secondarie, sebbene essa faccia realmente la differenza nei livelli di apprendimento di studentesse e studenti. Tale sistema intende integrarsi e contribuire a dare attuazione alle Riforme 2.1 e 2.2 della Missione 4 – C1.2 del PNRR.

L'articolo 6 prevede norme transitorie e di raccordo con l'attuale quadro relativo agli anni di insegnamento accumulati da docenti supplenti, mentre l'articolo 7 consente ai docenti di ruolo di transitare, dopo un percorso formativo abilitante, ad altra classe di concorso o posto di insegnamento.

## PROPOSTA DI LEGGE

### Art. 1.

*(Nuovo sistema di formazione e di reclutamento)*

1. Gli insegnanti per i posti comuni della scuola secondaria sono reclutati mediante procedura concorsuale pubblica, riservata a soggetti laureati, il cui superamento è condizione necessaria per accedere alle fasi del percorso di specializzazione di cui agli articoli 3 e 4. Per l'accesso alle procedure concorsuali di cui al presente comma relative agli insegnanti tecnico-pratici, di cui all'articolo 5, comma 1-*bis*, 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, è richiesto il diploma di scuola secondaria superiore.

2. L'assunzione dei soggetti risultati idonei nelle procedure concorsuali pubbliche di cui al comma 1 avviene a seguito di valutazione positiva dei risultati delle due fasi del percorso di specializzazione di cui agli articoli 3 e 4. In ognuna delle fasi, ciascun soggetto è valutato sulla base della formazione acquisita, del lavoro svolto e dell'attitudine all'educare e all'insegnare.

3. Restano ferme le disposizioni dell'articolo 59, comma 10, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106.

4. L'articolo 13 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, è abrogato.

5. Restano ferme le procedure per il conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità previste dall'articolo 13 del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 10 settembre 2010, n. 249.

6. A decorrere dal primo ciclo dei percorsi di formazione per il conseguimento della specializzazione di cui al comma 5 successivo all'entrata in vigore della presente legge, sono ammessi in soprannu-

mero ai medesimi percorsi i docenti inclusi nella seconda fascia delle graduatorie provinciali per le supplenze per i posti di sostegno di cui all'articolo 4, comma 6-*bis*, della legge 3 maggio 1999, n. 124. Con decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca, sono definite le modalità per la distribuzione degli aspiranti tra gli atenei che organizzano i percorsi nonché i criteri di priorità di accesso. In caso di esaurimento delle graduatorie utili, al fine dell'immissione in ruolo dei docenti di sostegno il reclutamento per la copertura dei posti di sostegno avviene secondo le modalità di cui all'articolo 59, comma 4, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106.

#### Art. 2.

##### *(Procedura concorsuale pubblica)*

1. La procedura concorsuale pubblica di cui all'articolo 1, comma 1, è bandita annualmente dal Ministro dell'istruzione ed è articolata su base territoriale regionale.

2. Con decreto del Ministro dell'istruzione, adottato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge:

*a)* sono disciplinate le modalità di nomina della commissione giudicatrice, prevedendo che essa sia formata da professori esperti nelle relative discipline, provenienti dalle università e dalle scuole e che sia articolata in sottocommissioni corrispondenti alle classi concorsuali;

*b)* sono disciplinati l'articolazione e lo svolgimento delle prove nelle materie attinenti alle classi concorsuali, secondo le modalità stabilite dall'articolo 59, comma 10, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106;

*c)* possono essere stabiliti criteri di valutazione del possesso di ulteriori titoli, quali la laurea magistrale, il dottorato di ricerca e di altri titoli rilevanti, dell'anzianità maturata e dell'eventuale svolgimento di funzioni o incarichi di insegnamento.

3. All'esito del positivo superamento delle prove della procedura concorsuale, è rilasciata l'idoneità allo svolgimento della prima fase del percorso di specializzazione di cui all'articolo 3.

### Art. 3.

*(Prima fase del percorso di specializzazione)*

1. I soggetti risultati idonei a seguito del superamento della procedura concorsuale pubblica di cui all'articolo 2 sono tenuti a iscriversi, entro un anno dal rilascio dell'idoneità, pena la perdita dell'idoneità stessa, ad appositi corsi universitari annuali di specializzazione all'insegnamento a loro riservati. Tali corsi sono organizzati e gestiti, senza oneri a carico dei partecipanti, dalle università in collaborazione con le scuole del territorio nel quale le università stesse hanno sede e con l'ufficio scolastico regionale competente, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca.

2. Nell'ambito dei corsi di specializzazione di cui al comma 1 gli aspiranti insegnanti completano la loro formazione disciplinare, collegata in particolare alla dimensione didattica della materia, comprese la didattica speciale e quella connessa alle difficoltà specifiche di apprendimento. I corsi forniscono altresì la formazione di base all'accoglienza di alunni stranieri e all'integrazione degli alunni con disabilità. Nei corsi devono inoltre essere sviluppate, con opportune attività formative interattive, le qualità relazionali, comunicative ed educative necessarie all'esercizio delle attività di docenza scolastica. Il possesso di tali qualità al termine dei corsi è oggetto di apposita verifica ai fini dell'accesso alla seconda fase del percorso di specializzazione, di cui all'articolo 4.

3. Al termine dei corsi di specializzazione di cui al comma 1 le università rilasciano, sulla base di un esame finale, un attestato che consente l'accesso alla seconda fase del percorso di specializzazione, di cui all'articolo 4. Se non superato, l'esame può essere ripetuto l'anno successivo

senza frequentare nuovamente il corso. Nel caso di un secondo esito negativo, si decade definitivamente dalla posizione di idoneo del concorso e dai relativi diritti.

4. Le modalità di nomina della commissione esaminatrice dell'esame finale di cui al comma 3, che deve comprendere anche docenti della scuola con particolare esperienza didattica, e le modalità di svolgimento delle prove d'esame sono disciplinate con il decreto di cui al comma 1.

5. Il superamento dell'esame finale di cui al comma 3 conferisce l'abilitazione all'insegnamento.

#### Art. 4.

*(Seconda fase del percorso di specializzazione)*

1. La seconda fase del percorso di specializzazione consiste nello svolgimento, per un periodo di un anno, di attività presso le scuole o le reti di scuole, cui i docenti che hanno conseguito l'abilitazione ai sensi dell'articolo 3, comma 5, sono provvisoriamente assegnati con decreto del direttore dell'ufficio scolastico regionale competente, in base alle indicazioni di sede espresse dai candidati, nell'ordine determinato sulla base dei risultati ottenuti nei corsi di specializzazione di cui all'articolo 3.

2. La seconda fase del percorso di specializzazione è volta a fornire una formazione strettamente educativa, pedagogica e professionale e prevede la prestazione di attività lavorativa con contratto di lavoro a tempo determinato in qualità di docente, sotto la supervisione di insegnanti *tutor*.

3. Durante la seconda fase del percorso di formazione, gli aspiranti docenti possono acquisire ulteriori titoli professionali, mediante la frequenza di *master* universitari, appositamente istituiti, a numero chiuso, che conferiscono una specializzazione per le funzioni di sostegno all'integrazione degli alunni con disabilità, anche differenziate in base alle diverse tipologie di disabilità, per le funzioni di alfabetizzazione di alunni non italofoni o per altre funzioni specialistiche della professionalità docente. Le modalità di organizzazione e di



svolgimento dei *master* universitari di cui al presente comma sono stabilite con il decreto di cui all'articolo 3, comma 1.

4. Le condizioni economiche e normative del contratto di lavoro a tempo determinato di cui al comma 2 sono disciplinate dal contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto scuola.

#### Art. 5.

##### *(Nomina a tempo indeterminato)*

1. Al termine della seconda fase del percorso di specializzazione gli aspiranti docenti, che abbiano prestato almeno centottanta giorni di servizio nell'anno scolastico relativo alle medesima fase, di cui almeno centoventi per le attività didattiche, sono sottoposti alla valutazione di una commissione, nominata dal direttore dell'ufficio scolastico regionale competente, di cui fanno parte docenti della scuola e dell'università esperti nel campo delle specifiche materie di insegnamento, della formazione degli insegnanti e della pedagogia dell'apprendimento. Le modalità di nomina della commissione sono stabilite con decreto del Ministro dell'istruzione, da adottare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Con il decreto di cui al comma 1 sono altresì disciplinate le modalità di valutazione dell'aspirante docente. La valutazione, personale e non comparativa, deve tenere adeguatamente conto del giudizio del dirigente scolastico della scuola ove l'aspirante docente ha prestato servizio e dell'insegnante *tutor*. La valutazione di cui al presente comma si svolge mediante un colloquio che tratti espressamente e concretamente delle esperienze pedagogiche e didattiche maturate nel percorso di specializzazione di cui agli articoli 3 e 4.

3. In caso di valutazione positiva, all'esito del colloquio di cui al comma 2 l'aspirante docente è assunto con contratto a tempo indeterminato. L'assegnazione del posto definitivo avviene a livello regionale tramite le operazioni di mobilità territoriale. Il superamento del colloquio di cui al presente comma, per i docenti della scuola

secondaria, sostituisce gli obblighi di cui all'articolo 440 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 determina la conferma in ruolo.

4. In caso di valutazione negativa, all'esito del colloquio di cui al comma 2 del presente articolo il contratto di lavoro a tempo determinato di cui all'articolo 4, comma 4, può essere prorogato per non più di un anno; nel caso di un secondo giudizio negativo il contratto non può essere più stipulato ed è prevista la decadenza definitiva dalla posizione di idoneo del concorso pubblico e dai relativi diritti.

5. Restano ferme le disposizioni vigenti in materia di formazione e aggiornamento dei docenti lungo tutto l'arco della vita lavorativa.

#### Art. 6.

##### *(Norme transitorie)*

1. In via straordinaria, a decorrere dall'anno accademico successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge e fino all'anno accademico 2026/2027, le università attivano percorsi formativi abilitanti analoghi a quelli di cui all'articolo 3 esclusivamente finalizzati al conseguimento dell'abilitazione da parte dei soggetti di cui al comma 2 del presente articolo.

2. Ai percorsi di cui al comma 1 possono partecipare i docenti non di ruolo, compresi gli insegnanti tecnico-pratici di cui all'articolo 1, comma 1, che, sprovvisti di abilitazione per la classe di concorso interessata e in possesso dei requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, abbiano maturato un servizio nelle istituzioni scolastiche statali di almeno tre anni anche non consecutivi negli ultimi cinque anni scolastici, valutati ai sensi dell'articolo 11, comma 14, della legge 3 maggio 1999, n. 124. Il servizio prestato nei centri di formazione professionale riconducibile a insegnamenti compresi in classi di concorso è valutato

solo se prestato per garantire l'assolvimento dell'obbligo di istruzione a decorrere dall'anno scolastico 2008/2009. Ai fini del presente comma è valido anche il servizio prestato nel sostegno. Gli aspiranti che abbiano prestato servizio in più anni e in più di una classe di concorso optano per una sola di esse, fermo restando il diritto a conseguire ulteriori abilitazioni nei corsi universitari di specializzazione di cui all'articolo 3. Il suddetto requisito di servizio si raggiunge altresì cumulando i servizi prestati, nello stesso anno e per la stessa classe di concorso o posto, nelle scuole statali e paritarie e nei centri di formazione professionale per i docenti che abbiano svolto, entro il termine di presentazione delle istanze di partecipazione, un servizio nelle istituzioni scolastiche statali di almeno tre anni anche non consecutivi negli ultimi cinque anni scolastici, valutati ai sensi dell'articolo 11, comma 14, della legge n. 124 del 1999.

3. Per l'iscrizione ai percorsi di cui al comma 1 non è previsto il superamento di prove di accesso.

4. Il 50 per cento dei posti disponibili per le assunzioni effettuate ai sensi della presente legge è riservato, a partire dal primo bando annuale e per i successivi cinque, alle assunzioni di soggetti iscritti nelle graduatorie provinciali per le supplenze di prima fascia.

#### Art. 7.

*(Attività formativa riservata ai docenti di ruolo delle scuole statali)*

1. Con decreto del Ministro dell'istruzione, sono stabilite specifiche attività formative abilitanti riservate ai docenti di ruolo finalizzate allo svolgimento di insegnamenti anche in classi disciplinari affini o che consentano di modificare la propria classe disciplinare di titolarità o la tipologia di posto, incluso il passaggio da posto comune a posto di sostegno e viceversa, sulla base delle norme e nei limiti previsti per la mobilità professionale dal relativo contratto collettivo nazionale integrativo.



\*19PDL0007550\*