



Fondazione  
Agnelli

## **Audizione informale del direttore della Fondazione Agnelli, Dr. Andrea Gavosto**

*Uffici di Presidenza riuniti delle Commissioni 1<sup>a</sup> e 7<sup>a</sup> del Senato, integrati dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, in merito al disegno di legge n. 2598 (d-l 36/2022 - ulteriori misure attuazione PNRR)*

martedì 17 maggio 2022 - ore 11.50

### **Premessa**

Il Decreto Legge 30 aprile 2022, n.36, contenente *“Ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza”*, può rappresentare un passaggio essenziale nel processo di ammodernamento della scuola italiana. Com’è ampiamente acclarato, l’attuale meccanismo di immissione in ruolo dei docenti, fondato sul “doppio canale” (graduatorie di merito e graduatorie a esaurimento), produce risultati fallimentari: nell’ultimo decennio, in media il 48% dei posti di ruolo messi a disposizione dal Governo non ha trovato copertura con docenti in possesso delle qualificazioni necessarie; contemporaneamente, il numero di docenti con supplenze annuali ha superato i 200.000. Questi dati segnalano l’esistenza di un colossale *mismatch* fra domanda e offerta di insegnanti, sia per area geografica sia per classe di concorso, che ostacola la continuità didattica, abbassa la qualità degli apprendimenti e rende sempre meno decorose e appetibili le condizioni di impiego nella scuola. Il “doppio canale” è dunque giunto al capolinea. Non a caso la riforma del reclutamento e della formazione è uno dei *milestones* fondamentali che Governo e Parlamento italiano hanno accettato di oltrepassare, come condizione per l’erogazione dei fondi da parte dell’Unione europea.

Se gli attuali meccanismi di assunzione nella scuola sono ormai inefficaci, ancora peggiore è oggi la situazione della formazione iniziale dei docenti delle scuole secondarie di I e II grado: dopo i tentativi da parte di governi di vario colore di introdurre percorsi che consentissero ai nuovi docenti di raggiungere standard adeguati di competenze disciplinari e didattiche, dal 2019 siamo tornati all’anno zero. Per salire in cattedra, un docente della secondaria deve solamente aver ottenuto 24 crediti formativi universitari (CFU) materie antropologiche, pedagogiche e psicologiche genericamente definite, senza alcun obbligo di acquisire i rudimenti delle metodologie didattiche né di svolgere un periodo di tirocinio nelle scuole: impegni che rappresentano la prassi europea e anche degli insegnanti italiani di scuola primaria, che non a caso è il segmento più efficace del nostro sistema scolastico.

Il DL n. 36 cerca di correggere le anomalie italiane in materia di assunzione e formazione iniziale; simultaneamente introduce un incentivo premiale *una tantum* alla formazione in servizio per una determinata percentuale di docenti che la svolgano. Come si vedrà in maggior dettaglio, quest’ultimo è l’aspetto meno convincente del Decreto legge: non solo rischia di essere inefficace e fonte di conflittualità all’interno delle scuole, ma non rispetta in alcun modo l’impegno che l’Italia ha preso nei confronti dell’Unione europea di *“costruire un sistema di formazione di qualità per il personale della scuola in linea con un continuo sviluppo professionale e di carriera (Riforma 2.2)”*. Per contro, la parte relativa formazione iniziale e al reclutamento contiene in generale due aspetti positivi, seppure con criticità non di poco conto in alcuni punti specifici: (1) ribadisce la centralità della formazione iniziale, con una sottolineatura della componente didattica; (2) stabilisce una chiara distinzione fra momento della formazione e abilitazione, da un lato, e quello

### **Fondazione Agnelli**

Via Giuseppe Giacosa 38 – 10125 Torino  
tel 0116500500 - fax 0116500512  
[fondazioneagnelli.it](http://fondazioneagnelli.it)

dell'assunzione attraverso il concorso, dall'altro, con il primo che in linea di principio (ma non sempre in pratica) precede l'assunzione. Il meccanismo proposto a regime punta infatti decisamente sulla formazione iniziale dei futuri docenti: obiettivo condivisibile, perché se si garantiscono standard elevati da punto di vista professionale, oltre a migliorare la qualità degli apprendimenti degli studenti, si riduce l'enfasi sul processo di assunzione. Di fronte a un *pool* di insegnanti ben formati, competenti e motivati, quale sia il meccanismo di assunzione prescelto diventa meno rilevante. Lo snodo fondamentale diventa quindi quello dell'abilitazione, che serve appunto a verificare in modo rigoroso le competenze dei neoassunti, senza le quali non si può accedere ai concorsi. Una volta accertata la qualità dei futuri docenti, la soluzione migliore per risolvere il problema del *mismatch* appare non quella del concorso nazionale, procedura peraltro gravata da altre numerose criticità (tempistiche, qualità dei test e delle commissioni, vulnerabilità a continui ricorsi), ma quella di una selezione diretta da parte delle scuole, che meglio di chiunque altro conoscono le proprie necessità.

Vediamo ora i dettagli del decreto legge, suddivisi nei tre principali capitoli.

### **Formazione iniziale**

La visione e l'impianto generale della riforma della formazione iniziale dei docenti delle scuole secondarie appaiono convincenti. In particolare, sono condivisibili e sostanzialmente esaurienti gli obiettivi da conseguire, così come articolati nel comma 1 dell'art. 44 del DL 36 (come modifica che il decreto propone all'art. 1 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59<sup>1</sup>).

La centralità assegnata alla nuova formazione iniziale, secondo la quale alle adeguate conoscenze disciplinari devono aggiungersi e integrarsi estese competenze didattiche, relazionali, organizzative e di programmazione, promette di superare la dannosa e inaccettabile deriva 'minimalista' di questi anni. Infatti, dopo l'abolizione delle SSIS nel 2009 e nonostante alcuni tentativi successivi che non si sono concretizzati, sempre meno è stato chiesto sotto questo profilo ai nuovi docenti, fino alla miseria degli attuali generici 24 CFU in materie psico-socio-pedagogiche. La nostra convinzione, che pare trovare riscontro nel decreto, è che avere docenti con un'ottima formazione iniziale (non solo disciplinare) e certificata da un'abilitazione ottenuta a valle di prove serie e complete sia la prima e più necessaria condizione, realizzata la quale i successivi passaggi – in primis il reclutamento – diventano più semplici: in ogni caso, avremo a che fare con docenti preparati e adeguati ad andare in classe.

Convince anche l'indicazione di un percorso universitario di formazione iniziale abilitante corrispondente a 60 CFU (aggiuntivi rispetto ai CFU da conseguire nei percorsi di laurea) che certifichino – a seguito di una prova finale, che il decreto prevede con uno scritto e una lezione simulata - l'acquisizione di competenze teoriche e pratiche, inclusi tirocini diretti nelle scuole con il tutoraggio da parte di docenti selezionati delle secondarie. L'entità complessiva dei CFU (equivalente a un anno, da svolgersi in parallelo o successivamente al percorso

---

<sup>1</sup> Che dopo le modifiche così legge: "il percorso di formazione iniziale, selezione e prova, in particolare, ha l'obiettivo di sviluppare e di accertare nei futuri docenti:

- a) le competenze culturali, disciplinari, pedagogiche, didattiche e metodologiche, specie quelle dell'inclusione, rispetto ai nuclei basilari dei saperi e ai traguardi di competenza fissati per gli studenti;
- b) le competenze proprie della professione di docente, in particolare pedagogiche, relazionali, valutative, organizzative e tecnologiche, integrate in modo equilibrato con i saperi disciplinari nonché con le competenze giuridiche in specie relative alla legislazione scolastica;
- c) la capacità di progettare percorsi didattici flessibili e adeguati alle capacità e ai talenti degli studenti da promuovere nel contesto scolastico, al fine di favorire l'apprendimento critico e consapevole e l'acquisizione delle competenze da parte degli studenti;
- d) la capacità di svolgere con consapevolezza i compiti connessi con la funzione di docente e con l'organizzazione scolastica e la deontologia professionale."

di laurea) può essere un punto di equilibrio, anche dal punto di vista dell'estensione temporale del percorso verso l'abilitazione all'insegnamento: assolutamente inadeguato dopo l'azzeramento del Ministro Bussetti nel 2019, esageratamente lungo nei tre anni di FIT previsti nella versione originaria del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, di cui ora il DL 36 propone la modifica. Decisiva, tuttavia, sarà – si veda oltre – la ripartizione dei CFU e il peso dato ai tirocini diretti.

All'interno di un impianto sostanzialmente convincente, si segnalano alcune criticità o necessità di chiarimento che il dibattito parlamentare dovrebbe affrontare:

- a) manca una definizione dei criteri per accedere ai percorsi di formazione iniziale: questo rischia di creare seri problemi organizzativi agli atenei che devono costituire i corsi per i 60 CFU, trovandosi di fronte studenti con i background più disparati per soggetto e per livello, dalla laurea triennale al dottorato di ricerca. Inoltre, la frequentazione contemporanea del percorso di formazione iniziale e del corso di laurea magistrale rischia di condurre la maggior parte degli studenti fuori corso, penalizzando gli atenei nella distribuzione della parte premiale del Fondo di finanziamento ordinario;
- b) il comma 2 del nuovo art. 2 bis, che il DL 36 propone a modifica del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, prevede una programmazione del numero di abilitati *“senza che, in generale o su specifiche classi di concorso, si determini una consistenza (...) tale che il sistema nazionale di istruzione non sia in grado di assorbirla”*. Evidente è la preoccupazione – anche alla luce del declino demografico della popolazione studentesca - di creare un eccessivo numero di idonei con aspettative di entrare di ruolo, prima o poi. Va ricordato, però, che una delle cause (non l'unica) dell'attuale *mismatch* territoriale e disciplinare, che ostacola la copertura di percentuali elevate di posti vacanti nell'organico di diritto in una quantità crescente di classi di concorso (e ancora di più nel sostegno) è il numero insufficiente di candidati formati e qualificati. Non può essere in sé il percorso di formazione iniziale a risolvere il *mismatch*: attenzione, tuttavia, a non adottare criteri di accesso all'abilitazione troppo stringenti che addirittura lo accentuino;
- c) Il comma 3 del nuovo art. 2 bis, che il DL 36 propone a modifica del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, prevede che si possa accedere all'offerta di formazione iniziale già durante il percorso di laurea triennale. Mentre è ragionevole – anche sulla scorta di diversi esempi europei – un modello 'parallelo' che affianchi percorso di laurea magistrale e formazione iniziale all'insegnamento, sembra invece inopportuno anticipare la seconda al periodo della triennale. La formazione iniziale alla didattica, che oltre a componenti trasversali e comuni a ogni materia ha contenuti specifici per le diverse discipline (la didattica della fisica è diversa dalla didattica del latino), non può iniziarsi prima che l'aspirante insegnante abbia conseguito il dominio adeguato delle conoscenze disciplinari;
- d) Il comma 4 del nuovo art. 2 bis, che il DL 36 propone a modifica del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, prevede *“60 crediti formativi universitari o accademici necessari per la formazione iniziale, comprendente un periodo di tirocinio diretto presso le scuole e uno di tirocinio indiretto non inferiore a 20 crediti formativi universitari o accademici”*. Alla luce dell'assoluta centralità che riteniamo vada attribuita al tirocinio diretto (da svolgersi in aula nelle stesse scuole con docenti tutor), questo comma va chiarito o modificato, in quanto - almeno sul piano sintattico – l'attuale testo sembra attribuire invece al tirocinio indiretto (attività simulate e di feedback svolte in ambito universitario) un peso eccessivamente elevato. A nostro avviso, si può diventare insegnanti solo dopo avere sperimentato concretamente e in misura significativa l'attività reale in classe e con i colleghi nelle scuole;
- e) Il comma 5 del nuovo art. 2 bis, che il DL 36 propone a modifica del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, rimanda a un nuovo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione delle modalità di svolgimento della prova finale del percorso di formazione iniziale che conduce all'abilitazione, costituita

da uno scritto e da una lezione simulata. Se la formazione iniziale e l'abilitazione nel percorso professionale di un docente sono davvero condizioni necessarie per una più elevata qualità dell'insegnamento in Italia, si raccomandano allora severità e rigore della prova finale, in relazione a tutti i requisiti di competenza richiesti ed esplicitati nel decreto (disciplinari, didattici, relazionali, organizzativi, di programmazione e deontologici), nonché attenzione alla composizione delle commissioni giudicanti, per assicurarne qualità (spesso opinabile nei più recenti concorsi ordinari o straordinari per la docenza) e terzietà.

### **Abilitazione distinta da assunzione**

Dal DL 36 emerge una chiara distinzione fra il momento della formazione iniziale e della conseguente prova di abilitazione, da un lato, e quello dell'assunzione tramite concorso, dall'altro. Si tratta di una distinzione condivisibile, così come il principio che il momento della formazione e dell'abilitazione preceda il momento dell'assunzione, in quanto requisiti della partecipazione ai concorsi.

Anche qui, però, si segnalano alcune criticità o necessità di chiarimento che il dibattito parlamentare dovrebbe affrontare. Infatti, il criterio che il momento dell'abilitazione debba precedere il momento del concorso non è rispettato in due fattispecie:

1. in via transitoria, fino al 2024, è possibile per tutti i candidati presentarsi a un concorso per l'insegnamento avendo conseguito solo 30 dei 60 CFU richiesti dalla formazione iniziale. Se il candidato vince il concorso, avrà un incarico a tempo determinato in attesa di completare il percorso di formazione iniziale (con gli altri 30 CFU) e di abilitazione con prova finale, condizione necessaria per l'ingresso in ruolo. Il dibattito parlamentare dovrà fare chiarezza su questo provvedimento transitorio, le cui ragioni non sono state finora chiarite, sebbene si possa ritenere che dipendano dalla difficoltà degli atenei di attivare in tempi brevi una formazione iniziale da 60 CFU, come prevista dal DL 36;
2. anche a regime, tutti i docenti privi di abilitazione, ma con 36 mesi di insegnamento negli ultimi 5 anni, possono presentarsi al concorso. Dopo la vittoria al concorso, il candidato al posto in ruolo dovrà conseguire una formazione iniziale (con successiva abilitazione), limitata però a soli 30 CFU. Appare evidente l'elemento negoziale con le organizzazioni sindacali di questa deroga. Non mancano, però, le perplessità sui motivi del rovesciamento di una logica che appare inoppugnabile: prima la verifica dei requisiti attraverso l'abilitazione e poi l'assunzione sulla base delle esigenze delle scuole. Che senso ha abilitare qualcuno che si è già deciso di assumere? Perché equiparare tre anni di insegnamento, senza tutoraggio e senza valutazione della qualità del docente, a un percorso formativo? Il rischio, dati i numeri imponenti di supplenti con 36 mesi di lavoro, è che per molti questo diventi il canale prioritario di immissione in ruolo, con standard qualitativi inferiori. La strada maestra è quindi quella di ripristinare l'iter naturale, imponendo il passaggio dell'abilitazione e dei 60 CFU anche a coloro che hanno già insegnato per 36 mesi. In ogni caso, è importante che in sede concorsuale sia salvaguardato il principio della priorità data a coloro che hanno seguito il percorso naturale di abilitazione rispetto a coloro che hanno un numero di crediti ridotti, che entrerebbero in graduatoria solo nel caso in cui i primi non soddisfino tutti i posti disponibili.

### **Incentivo *una tantum* o carriera?**

Il DL 36 cerca di annodare due aspetti in cui la scuola italiana mostra croniche carenze rispetto al resto d'Europa: il modesto grado di aggiornamento e formazione di cui storicamente soffrono i docenti italiani e l'assenza di una progressione stipendiale e di carriera lungo la loro vita lavorativa. IL DL 26 si propone di

incentivare la formazione in servizio dei docenti su base volontaria, offrendo un premio economico *una tantum* al 40% di coloro che frequentano almeno tre anni di corsi di formazione (per i neoassunti la formazione in servizio sarà invece obbligatoria). La scelta di indurre i docenti a formarsi attraverso incentivi economici non è estranea ad altri paesi europei in occasione di passaggi di carriera: tuttavia, la scelta di ricorrere a un elemento retributivo *una tantum* fa venire meno l'impegno di introdurre una carriera dei docenti:

- i. la legge 107 del 2015 prevede che la formazione dei docenti sia obbligatoria, permanente e continua. Il successivo Contratto collettivo nazionale di lavoro ha attenuato l'obbligo rendendolo largamente discrezionale: sarebbe invece opportuno ripristinare il principio che tutti i docenti, per assicurare un insegnamento di qualità, devono essere soggetti a un obbligo, verificato, di aggiornamento disciplinare e didattico;
- ii. accanto a questa base comune, può avere senso che chi è intenzionato ad assumere maggiori responsabilità organizzative acquisisca preliminarmente crediti aggiuntivi, che diventano condizione per lo scatto di carriera;
- iii. soprattutto, perché questa è la sua carenza più grave, il decreto va modificato nella direzione di introdurre una vera e propria carriera dei docenti. Le scuole hanno infatti bisogno di figure intermedie di coordinamento fra gli insegnanti e il dirigente<sup>2</sup>, in risposta a esigenze sempre più complesse. Sarebbe quindi necessario che, tramite la carriera, la scuola si doti di un *middle management* permanente, che dia riconoscibilità – e vantaggi retributivi – a coloro che si assumono responsabilità organizzative, in modo da rendere più appetibile la professione docente. Per far sì che sia davvero desiderabile la promozione ai gradi successivi della carriera, l'aumento retributivo collegato non può essere simbolico; esso dovrebbe collocare lo stipendio del *middle manager* a metà strada tra quello dei docenti e le posizioni dirigenziali della scuola;
- iv. va infine chiarito il ruolo della Scuola di alta formazione dell'istruzione: oggi, i compiti assegnatele dal Decreto sembrano in sovrapposizione a quelli di altre strutture amministrative, a cominciare dall'Indire e dallo stesso ministero dell'Istruzione. Data la previsione di finanziamento di circa 20 milioni di euro, è da verificare che questi compiti non possano essere svolti dalle strutture esistenti.

---

<sup>2</sup> Un recente studio di Paletta (2020), nell'ambito dell'analisi di una leadership scolastica più distribuita rispetto a quella attuale, analizza in dettaglio le posizioni di *middle management* esistenti in 519 scuole. Emergono tre categorie principali di figure organizzative intermedie (Paletta, 2020, Tav. 2). La prima contiene quelle di coordinamento generale, che coadiuvano il DS nell'amministrazione e gestione; si tratta dei collaboratori del dirigente (per il contratto nazionale di lavoro vi possono essere fino a due incarichi retribuiti, ma fino al 10% del corpo insegnante non retribuiti) e dei coordinatori di plesso, presenti nell'89% delle scuole. La seconda categoria riguarda le figure di sostegno alla didattica: coordinatori di classe (presenti nel 97% dei casi), coordinatori di dipartimento (83%) ovvero della struttura che raduna i docenti della stessa disciplina, le funzioni strumentali al servizio del successo formativo, dell'orientamento, dell'inclusione, dei Bes, della lotta al bullismo, presenti in oltre l'80% delle scuole. L'ultimo gruppo è rappresentato da funzioni di sviluppo organizzativo, come il responsabile del piano dell'offerta formativa, dell'autovalutazione (entrambi nel 92% dei casi), dei bandi Pon (70%) e della digitalizzazione.