

**Giuseppe Cosentino**

# **NON BASTA UNA LEGGE PER FARE UNA BUONA RIFORMA**

**Osservazioni sulla nuova disciplina  
della formazione iniziale e continua  
dei docenti delle scuole secondarie  
(dl 30 aprile 2022, n. 36)**



**Giuseppe Cosentino**, esperto di politiche dei sistemi formativi, già Direttore Generale del Personale e poi Capo del Dipartimento Istruzione del MIUR, è stato successivamente impegnato in ruoli di consulenza tecnica, ricoprendo anche l'incarico di Commissario straordinario dell'Invalsi.

**Giuseppe Cosentino**

# **NON BASTA UNA LEGGE PER FARE UNA BUONA RIFORMA**

*Osservazioni sulla nuova disciplina della formazione  
iniziale e continua dei docenti delle scuole secondarie  
(artt. 44 e seguenti del decreto legge 30 aprile 2022 n.36)*

Nel ringraziare l'Autore per averci fatto pervenire queste sue considerazioni, che consideriamo di notevole interesse e meritevoli di ampia diffusione, provvediamo a pubblicarle, nella convinzione che possano costituire un prezioso contributo al dibattito, quanto mai necessario e auspicabile su temi di così grande rilevanza.

**CISL Scuola** - Segreteria Nazionale

15 maggio 2022



La recente pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del decreto legge 30 Aprile 2022 n. 36 - che costituisce uno degli strumenti di attuazione degli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, concordato con la Commissione Europea - ha suscitato diffuse critiche di metodo e di merito sia da parte delle organizzazioni sindacali, che hanno promosso una specifica “mobilitazione” contro tali disposizioni, sia da parte di molta della stampa specializzata, che ha manifestato in particolare una forte delusione circa i contenuti del provvedimento, proprio rispetto agli obiettivi attesi del PNRR.

In relazione all’aspetto del metodo, si è lamentato legittimamente che sui contenuti di tale importante decreto non ci sia stato un adeguato dibattito preventivo, né, tanto meno, un coinvolgimento delle parti sociali, pur trattandosi di materie che riguardano, almeno in parte, la disciplina del rapporto di lavoro, il salario, la formazione, lo sviluppo professionale.

Né l’utilizzo inusuale dello strumento del decreto legge, con i tempi stretti previsti per la conversione, si presta a recuperare lo spazio necessario per un approfondito dibattito in Parlamento.

È presumibile, con tutta evidenza, che ci siano a monte i tempi stretti dell’attuazione del PNRR: ma i danni che si producono per una riforma sbagliata, sollecitata da ragioni esterne, non sono comunque meno onerosi, come dimostrano del resto parecchi precedenti.

Il mancato confronto preventivo con le organizzazioni sindacali, oltre a smentire gli impegni assunti dall’attuale Governo con il **“Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale”** del 10 marzo 2021 - che affermava esplicitamente il principio della **“condivisione tra le parti”** per diverse delle materie oggetto del provvedimento - sembra anche in formale contrasto con le competenze attribuite alle stesse Organizzazioni sindacali in materia di istituti di “partecipazione”, con particolare riferimento alla valorizzazione del personale docente e ai criteri di utilizzo delle risorse per la formazione, esponendo in tal modo la disciplina a successivi possibili interventi abrogativi e modificativi in sede contrattuale, come già avvenuto, per diversi aspetti,

con la legge sulla “Buona scuola” (cfr. articoli 2, comma 2 e 40, comma 1 del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 e articolo 22, comma 4 CCNL del comparto Istruzione e Ricerca del 19 Aprile 2018).

Anche al di là dei dati giuridico formali, comunque, tale atteggiamento del Governo in un processo di riforma così decisivo e delicato - che si applica, oltretutto, in una struttura organizzativa, quale è la scuola, non gerarchizzata ma piuttosto “a legami deboli” - appare molto più di un’eventuale violazione degli impegni e degli obblighi pattizi assunti con le OOSS: appare soprattutto come un vero e proprio errore.

L’esperienza di molti processi di innovazione, infatti, soprattutto nel sistema scolastico - caratterizzato da un ruolo forte e “costituzionalizzato” dell’autonomia delle scuole - rende evidente che “**fare le riforme**” non significhi solo fare “**leggi di riforma**”, ma avviare processi, lunghi e complessi, di implementazione che partano dalle esperienze e dai bisogni reali delle scuole e vedano nelle disposizioni legislative lo stimolo e, nel contempo, la valorizzazione dei modelli didattici più efficaci praticati nel concreto svolgersi dell’esperienza scolastica. Un modello processuale di cambiamento, insomma, che richiede ampia condivisione e un robusto supporto di formazione. La principale criticità di molte “Riforme” del passato, imposte spesso da esigenze politiche esterne, è stata proprio l’insufficiente o mancato coinvolgimento delle scuole nei processi di innovazione proposti, la scarsa considerazione dei tempi necessari per assimilare le novità, la mancata dialettica sulle criticità emerse.

La fase dell’implementazione delle riforme, con quelle premesse, ne ha spesso certificato il fallimento.

Temi come il reclutamento e la valorizzazione dei docenti, il sistema di formazione e gli eventuali strumenti di sviluppo professionale meriterebbero invece un’ampia, anche se rapida consultazione tra tutti gli operatori della scuola, senza tabù e pregiudizi “ideologici”, che hanno visto invece contrapporsi negli anni, in una falsa rappresentazione delle reciproche ragioni, i fautori del “merito” e quelli delle “sanatorie”.

Passando al merito delle disposizioni contenute nel decreto legge in esame, va detto che i temi da disciplinare, proposti dal PNRR, erano sostanzialmente tre: il reclutamento, la formazione iniziale e permanente e lo sviluppo professionale (o

carriera secondo altre impostazioni).

Di seguito alcune osservazioni per ciascuno dei temi presi in esame.

## Reclutamento

Gli articoli 44 e 45 del decreto legge n 36/2022 intervengono con significative modifiche sulle disposizioni previgenti in materia di reclutamento e formazione iniziale.

In sostanza viene previsto un percorso di formazione iniziale, finalizzato al conseguimento di almeno 60 crediti formativi universitari e accademici, comprensivi di periodi di tirocinio presso le scuole, finalizzato a formare docenti di posto comune delle scuole secondarie di primo e secondo grado, compresi gli insegnanti tecnico-pratici.

Tale percorso, organizzato e impartito dalle università o dalle istituzioni AFAM, anche durante percorsi di laurea triennale, magistrale o a ciclo unico, secondo i margini di flessibilità dei relativi piani di studio, si conclude con una prova finale, il cui esito positivo consente al candidato di ottenere l'abilitazione all'insegnamento.

L'abilitazione all'insegnamento, specifica per la classe di concorso, insieme al possesso della laurea magistrale o magistrale a ciclo unico, oppure del diploma Afam, costituiscono requisiti di partecipazione ai concorsi per posti comuni di docente di scuola secondaria di primo e secondo grado. Disposizioni analoghe si applicano per gli insegnanti tecnico pratici e per quelli di sostegno.

L'art. 46 detta modifiche relative alla procedura concorsuale e alla graduazione dei vincitori ai fini delle nomine in ruolo.

Per i vincitori del concorso viene poi previsto un anno di prova, a conclusione del quale gli stessi vengono sottoposti a un test finale e ad una valutazione da parte del dirigente scolastico, sentito il comitato di valutazione dei docenti e sulla base dell'istruttoria del docente tutor.

L'esito positivo di tali prove determina l'immissione in ruolo dei docenti vincitori del concorso.

Una riflessione specifica meritano due aspetti delle nuove disposizioni.

Attraverso un'integrazione della previgente normativa (art. 2bis, comma 2, aggiunto al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59) viene stabilito che il Ministero dell'Istruzione stimi e comunichi al Ministero dell'Università, chiamato a programmare i *“percorsi universitari e accademici abilitanti”*, il fabbisogno di docenti per classi di concorso, in numero *“sufficiente a garantire la selettività delle procedure concorsuali”* ma senza che *“si determini una consistenza numerica di abilitati tale che il sistema nazionale di istruzione non sia in grado di assorbirla”*.

Questo significa che, *“a regime”*, il numero di docenti da abilitare sarà definito sulla base dei posti previsti come vacanti in organico di diritto, pur se incrementato di un margine finalizzato a tener conto della selettività delle procedure concorsuali, senza quindi considerare il fabbisogno della scuola paritaria e, soprattutto quello del complessivo organico di fatto, a partire dall'organico del sostegno in deroga, che costituisce, come è noto, una parte importante del fabbisogno di docenti annualmente necessari. Ciò senza contare che la formazione corrispondente all'abilitazione è spesso richiesta anche in settori non strettamente scolastici.

Il risultato è che *“a regime”*, per tali posti, così come per quelli ove operano docenti annuali o temporanei, sarà possibile avere in futuro sempre meno docenti abilitati, pur non diminuendo strutturalmente il fabbisogno complessivo di insegnanti e con buona pace del diritto degli alunni a una formazione di miglior qualità.

Dunque la platea degli aspiranti docenti per i quali consentire l'abilitazione, per le ragioni appena esposte, dovrebbe essere ben più ampia di quella corrispondente ai posti vacanti e disponibili nell'organico di diritto.

All'art. 2 ter, comma 2 viene poi formalmente precisato che *“il conseguimento dell'abilitazione di cui al comma 1 non costituisce titolo di idoneità né dà alcun diritto relativamente al reclutamento in ruolo al di fuori delle procedure concorsuali per l'accesso ai ruoli a tempo indeterminato”*.

Si tratta con tutta evidenza di una disposizione rivelatrice di un pregiudizio *“ideologico”*, dal sapore ingenuamente *“scaramantico”* e peraltro totalmente inutile perché già l'art 97, terzo comma prevede che *“nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso”* per precisare subito dopo *“salvo i casi stabiliti dalla legge”*.



Ne consegue che, con una nuova legge, si potrebbe in qualunque momento stabilire in futuro l'immissione in ruolo *"ope legis"* di quegli stessi abilitati ai quali oggi viene espressamente negata, così come, senza una legge, non lo si poteva fare neanche prima. Una sorta di *"grida manzoniana"*, insomma.

Entrambe le norme – quella che limita sostanzialmente al fabbisogno previsto in organico di diritto il numero dei posti annualmente attivabili nel sistema di formazione iniziale, finalizzato al conseguimento dell'abilitazione, e quella che esplicitamente nega la possibilità, senza concorso, dell'immissione in ruolo dei docenti abilitati - , sottendono l'aspettativa di bloccare il rinnovarsi del precariato, impedendo da un lato la creazione di nuovi abilitati senza posti in organico di diritto, dall'altro l'aspettativa, per i docenti comunque abilitati e in servizio da più anni, di ottenere un canale di immissione in ruolo legato all'esperienza professionale, oltre che, ovviamente, alla verifica, attraverso l'abilitazione, delle capacità richieste.

Si tratta di un obiettivo più volte posto dalla politica anche in passato, che, a tal fine, ha previsto ovviamente norme transitorie, come quelle della creazione di *"graduatorie ad esaurimento"* (gae) sostitutive di quelle *"permanenti"*, che avrebbero dovuto essere appunto *"l'ultima sanatoria"* prima di eliminare definitivamente il precariato. Sappiamo com'è finita.

Del resto anche il decreto legge in esame, nell'introdotta art. 2 ter, comma 4, in deroga al requisito del possesso dell'abilitazione per partecipare ai concorsi, prevede già disposizioni specifiche per consentire la partecipazione agli stessi di coloro che abbiano *"un servizio presso le istituzioni scolastiche statali di almeno tre anni scolastici"*, anche non continuativi purché nei cinque anni precedenti.

Il punto rilevante che emerge dalle considerazioni precedenti è l'esistenza di un'ampia platea di docenti che insegnano per anni sull'organico di fatto, cui si aggiungono quelli impegnati nelle diverse tipologie di supplenze *"fino al termine dell'anno scolastico"* o *"supplenze brevi"*, il che attesta come il fenomeno del precariato non possa ritenersi superabile in un sistema, come quello scolastico, in cui la *"copertura"* delle classi costituite è comunque inevitabile.

Se anche ci fosse una organizzazione del reclutamento capace di coprire tempestivamente tutti i posti disponibili sull'organico di diritto - nell'a.s. 2021/2022

risultano coperti poco più del 50% dei posti vacanti circa (60.000 su circa 112.000) - resterebbe sempre e comunque un'ampia fetta di organico di fatto da coprire con personale precario, non essendo giuridicamente possibile l'immissione in ruolo su quei posti.

Secondo una stima effettuata, al 1° settembre 2021 alle suddette cattedre da coprire sull'organico di diritto ne andrebbero aggiunte circa altrettante per deroghe sul sostegno, per i posti dell'organico di fatto e per quelli del cosiddetto organico Covid, posti sui quali non sono possibili ovviamente immissioni in ruolo perché non appartenenti all'organico di diritto.

Tale fenomeno, del resto, si protrae in misura analoga da anni, creando comprensibili aspettative nei docenti impiegati per l'indispensabile copertura di tutti i posti che si rende necessario costituire.

Se si attiva una formazione iniziale teorico-pratica di livello, come quella prevista dall'art 44 del decreto legge, tra l'altro ben più idonea del concorso, per la sua configurazione, a certificare, attraverso il riconoscimento del titolo legale dell'abilitazione, la "qualità" delle attitudini professionali teoriche e pratiche, maturate anche nel lavoro a scuola, l'"adeguatezza" professionale dei "precari" abilitati dovrebbe essere di norma garantita. Eventuali criticità, ipotizzabili peraltro anche per i vincitori di concorso, potrebbero del resto essere risolte successivamente con un più incisivo sistema di valutazione sia da parte della scuola che da parte di eventuali attori esterni.

Un sistema strutturato di immissione in ruolo, su una percentuale di posti vacanti, attraverso concorsi "per titoli" destinati a docenti abilitati, in servizio da più anni, offrirebbe invece una prospettiva reale per coloro che, abilitati, comunque lavorano da anni nella scuola senza demerito. Inoltre tale prospettiva consentirebbe un loro pieno coinvolgimento nell'attività della scuola, nella dimensione collegiale della programmazione didattica e nelle iniziative di formazione, le quali ultime, allo stato, sono previste dallo stesso decreto n. 36 solo per i docenti di ruolo.

Il meccanismo del concorso sulla rimanente percentuale di posti - anch'esso peraltro da depurare da criticità più volte rilevate circa la disomogeneità delle valutazioni e l'inadeguatezza dei test - servirebbe invece a consentire l'accesso più veloce ai giovani

e ad una parte dei precari più motivati.

Si uscirebbe in tal modo dalla logica emergenziale delle “sanatorie” e si avvierebbe un sistema equilibrato di **“doppio canale”**, più aderente alla realtà e rispettoso anche del dettato Costituzionale, attraverso concorsi per titoli di servizio di docenti abilitati con una certa anzianità.

Vorrei ricordare che un sistema analogo, che ha funzionato bene per anni, fino a quando si è smesso di attivare la parte riservata ai concorsi esterni, fu realizzato con la legge n 417 del 27 dicembre 1989 dall’allora Ministro della P.I. Sergio Mattarella.

## Formazione

Il Capo IV bis del decreto disciplina il *“sistema di formazione continua incentivata”* che fa capo alla Scuola di Alta formazione dell’istruzione, dotata di autonomia amministrativa e contabile.

Quest’ultima *“promuove e coordina”* la formazione in servizio dei docenti di ruolo, *“in coerenza e continuità con la formazione iniziale”*, dirige e indirizza le attività formative dei dirigenti scolastici, dei direttori dei servizi amministrativi generali e del personale ATA, *“assolve alle funzioni correlate al sistema di incentivo alla formazione continua degli insegnanti”*.

La Scuola si avvale, per lo svolgimento dei suoi compiti, dell’Indire e dell’Invalsi, si raccorda con il Ministero e *“stipula convenzioni con le università, con le istituzioni AFAM e con soggetti pubblici e privati, fornitori di servizi certificati di formazione”*.

Nell’ambito dell’attuazione del PNRR viene introdotto in tal modo un sistema di formazione e aggiornamento permanente dei docenti di ruolo, articolato *“in percorsi di durata almeno triennale”* e mirato in particolare al rafforzamento delle *“metodologie didattiche innovative”* e delle *“competenze linguistiche e digitali”*.

Tutto ciò con l’obiettivo dichiarato di *“rafforzare l’autonomia delle istituzioni scolastiche”*.

Costituiscono parte integrante di detti percorsi formativi attività di progettazione, mentoring, *tutoring* e *coaching* a supporto degli studenti, nonché *“attività di*

*sperimentazione che il docente svolge in ore aggiuntive rispetto a quelle di didattica in aula previste dalla normativa vigente”.*

La partecipazione a tali attività *“si svolge fuori dall’orario di insegnamento”* e *“può essere retribuita a valere sul fondo per il miglioramento dell’offerta formativa”*, sempre che le stesse *“siano funzionali al miglioramento dell’offerta formativa”*.

L’accesso ai percorsi di formazione e aggiornamento, a partire dall’anno scolastico 2023/2024, avviene su base volontaria e diviene obbligatorio, per i docenti immessi in ruolo, a seguito della definizione contrattuale della formazione continua

Ora appare evidente che la disciplina per legge, e senza confronto, dei contenuti e delle modalità della formazione e ancor più delle modalità di una remunerazione, peraltro eventuale, dell’attività aggiuntiva, costituiscono un *vulnus* alle prerogative sindacali in materia di contrattazione e appaiono destinati, per esperienza, a essere oggetto di successivi interventi abrogativi e modificativi nei prossimi contratti nazionali.

Ancor più discutibile, sotto il profilo delle materie contrattuali, è la previsione, *“al fine di incrementare l’accesso ai predetti percorsi formativi”* di *“un elemento retributivo una tantum di carattere accessorio riconosciuto all’esito positivo del percorso formativo per tutti gli insegnanti di ruolo di ogni ordine e grado del sistema scolastico”*, per l’erogazione del quale è istituito un *“Fondo per l’incentivo alla formazione”*.

Senonché, a fronte di quanto sembra dedursi dal testo della norma, circa l’estensione della premialità *“una tantum”* a tutti i docenti coinvolti positivamente nei percorsi di formazione in esame, una semplice lettura dell’allegato 3, pur attraverso un tortuoso gioco di rinvii normativi, sembra indicare che detta premialità invece *“possa essere riconosciuto a non più del 40 per cento di coloro che ne abbiano fatto richiesta, in funzione di una graduazione degli esiti della valutazione finale”*.

Va soprattutto sottolineato, rispetto alle disposizioni richiamate, l’involontario ossimoro di costruire un sistema accentrato di formazione continua - nei soggetti responsabili a livello nazionale, negli obiettivi, negli strumenti, nella durata, nei contenuti, nei criteri di monitoraggio e di incentivazione - *“con l’obiettivo di consolidare e rafforzare l’autonomia delle istituzioni scolastiche”* (art.16ter).

Ritengo invece che per “valorizzare l’autonomia delle scuole” e soprattutto la dimensione collegiale e cooperativa della didattica, finalizzata a personalizzare e rendere flessibili i percorsi formativi destinati agli alunni di “quella” scuola, di rafforzarne l’identità rispetto ai contesti sociali e produttivi con cui ciascuna scuola interagisce, sia necessario che **tutti i docenti abbiano l’opportunità di essere valorizzati** come componenti di comunità professionali, dotate di conoscenze specialistiche, capaci di definire strategie educative, di darsi regole organizzative e di operare sulla base di un codice deontologico che rafforzi la responsabilità di ciascuno verso il risultato collettivo atteso.

Credo infatti che la formazione, come ricordava sempre Giancarlo Cerini, vada impostata come una riflessione guidata tra “professionisti adulti”, ai quali va offerto un “ambiente integrato” di apprendimento, cioè un sistema di opportunità differenziate, anche autonome rispetto all’offerta ufficiale, liberamente e responsabilmente scelte dalle scuole e dagli insegnanti, sulla base dei bisogni formativi concreti e attuali e in coerenza con i percorsi formativi della singola scuola.

## Sviluppo Professionale

A parte la premialità *una tantum* prevista per la formazione, non vengono previsti dal provvedimento indicazioni né per futuri adeguamenti stipendiali per tutti i docenti, né per possibili sviluppi professionali della funzione docente, pur contemplati negli obiettivi del PNRR.

Si tratta di una tematica necessaria per articolare la concreta operatività di una scuola dell’autonomia, anche se, pur attenendo ai profili dell’organizzazione, non può prescindere da un preventivo confronto sindacale, ai vari livelli, per le importanti conseguenze su lavoro scolastico.

Va inoltre sottolineato che un’eventuale disciplina contrattuale e finanziaria della materia, proprio per la finalità dell’articolazione della funzione docente volta a rafforzare l’autonomia delle scuole, deve comunque valorizzare la possibilità di scelte anche differenziate da parte di ogni istituto, nell’ambito di un quadro normativo di riferimento che rifugga da modelli unici.

Non c'è dubbio infatti che i problemi dello sviluppo professionale dei docenti e delle "carriere" (*middle management*) siano fortemente intrecciati con quelli dei profondi processi di innovazione necessari al sistema scolastico, sia sotto il profilo dei modelli organizzatori (più accentuata autonomia delle scuole), sia sotto quello dell'impianto degli stessi assetti didattici (nuovi piani di studio, nuove modalità di organizzazione della didattica, innovazione digitale), processi che vanno però implementati nel concreto secondo le caratteristiche e le scelte dei percorsi curricolari e didattici propri di ogni singola scuola.

Ciò presuppone tra l'altro **una più accentuata cooperazione** tra tutti i docenti, senza competitività potenzialmente conflittuali, che si realizzi mediante l'autonoma identificazione di aree strutturate di interventi (dipartimenti disciplinari, compiti di progettazione e valutazione dell'offerta formativa, iniziative di supporto agli alunni in difficoltà, collaborazioni con le famiglie, il sistema delle imprese e del territorio, ecc.).

Vale infine la pena sottolineare, al riguardo, che sulla delicata problematica non sembra esserci una preclusione pregiudiziale da parte delle organizzazioni sindacali, tenuto conto che già nel giugno 2004 Ministero e Sindacati diedero vita a una Commissione, attuativa dell'art. 22 del contratto allora vigente, per elaborare un'ipotesi di intesa in materia.

Le conclusioni condivise di tale lavoro e il documento finale trasmesso dall'Aran al Ministero ipotizzarono un modello di articolazione per la carriera dell'insegnante che, partendo dal riconoscimento dell'unicità della funzione docente, ne prevedeva la possibile articolazione in una pluralità di competenze riconoscibili nell'ambito della normativa vigente.

Secondo tale documento l'individuazione di uno sviluppo professionale del docente, con l'introduzione di una dinamica anche retributiva (non *una tantum*), cui ogni docente avrebbe potuto volontariamente aderire, non sarebbe stato legato al solo indicatore dell'anzianità di servizio ma anche ad altri quali, l'esperienza, il sistema dei crediti, la formazione, gli incarichi professionali svolti. Perché non riprenderla, quella proposta, come punto di possibile ripartenza per un proficuo percorso di innovazione condivisa?





Via A. Bargoni, 8 00153 Roma



<https://www.cislscuola.it>