



Ministero dell' Istruzione

AUDIZIONE DEL MINISTRO

***in merito al decreto-legge n.
36 del 2022***

**Senato della Repubblica
Commissioni riunite
1[^] e 7[^]**

25 maggio 2022



Ministero dell'Istruzione

Presidenti e Senatori,

l'insieme delle misure sulla scuola contenute nel decreto-legge n. 36 del 2022 sono riconducibili all'attuazione della Missione 4 del PNRR, in particolare alle **Riforme 2.1 e 2.2** relative, rispettivamente, al **sistema di reclutamento dei docenti** e alla **Scuola di Alta Formazione del sistema di istruzione e formazione continua per dirigenti scolastici, docenti e personale tecnico-amministrativo**.

Le due riforme sono strettamente connesse, in quanto il miglioramento del sistema di reclutamento può essere garantito solo attraverso un'alta formazione degli insegnanti e una semplificazione delle attuali procedure di accesso.

Per tale ragione, d'intesa con il Presidente del consiglio e tutto il Governo, ho scelto di realizzarle congiuntamente, anticipando la riforma sulla Scuola di Alta formazione, il cui *timing* era previsto a dicembre 2022.

Proprio perché si tratta di riforme PNRR, prima di passare ad illustrarvi sinteticamente le modalità di attuazione delle stesse, nonché gli aspetti di maggiore dettaglio, è fondamentale ricordare gli impegni assunti con le Istituzioni europee e sui quali ci siamo vincolati affinché l'Unione europea possa considerare il *target* raggiunto e, quindi, procedere all'erogazione della rata di giugno dei fondi PNRR.

1. Gli impegni con l'Unione europea nell'ambito dell'attuazione del PNRR

L'obiettivo della **Riforma 2.1** (*sistema di reclutamento dei docenti*), è il significativo miglioramento della qualità dei percorsi educativi, per offrire a studentesse e studenti migliori livelli di conoscenze, capacità interpersonali e metodologico-applicative.

Perché questo obiettivo possa concretizzarsi è necessario coprire con regolarità e stabilità le cattedre disponibili con insegnanti di ruolo, cioè assunti a tempo indeterminato. La formazione e la sperimentazione con metodologie innovative consentiranno, inoltre, un processo di selezione basato non solo sul livello di conoscenza, ma anche sui metodi didattici acquisiti dai docenti e sulla capacità di relazionarsi con l'intera comunità educante.



Ministero dell'Istruzione

Per considerare raggiunti gli impegni con l'Unione europea e, conseguentemente, consentire al nostro Paese di beneficiare dell'occasione di sviluppo rappresentata dai fondi del *Next Generation* EU, la Commissione europea ha tracciato i vincoli da rispettare. Tali previsioni, nello specifico, sono quattro:

a) la revisione delle procedure del concorso pubblico, che sarà organizzato su base regolare che miri a verificare la capacità di insegnamento del candidato e collegato ad un ripensamento della loro formazione iniziale e lungo tutto l'arco della loro carriera;

b) l'introduzione di un'elevata specializzazione all'insegnamento per accedere alla professione nella scuola secondaria di secondo grado, rafforzando la formazione pedagogica del docente nei requisiti di accesso;

c) la limitazione della mobilità degli insegnanti nell'interesse della continuità educativo-didattica dell'insegnamento;

d) la definizione di un sistema di sviluppo professionale del docente collegato alla valutazione delle prestazioni degli insegnanti e ai risultati ottenuti dalla formazione professionale continua.

Inoltre, nel rispetto del *timing*, definito anche questo in accordo con l'Unione europea, la riforma dovrà essere adottata entro il 30 giugno 2022. Pertanto, l'unico strumento normativo atto a garantire il rispetto di tale scadenza è proprio il decreto-legge, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 30 aprile e con obbligo costituzionale di conversione entro i successivi sessanta giorni.

Infine, per dare concretezza al cambiamento realizzabile grazie a questa riforma, la Commissione europea ci ha vincolati ad un *target* considerevolmente sfidante. Entro il 2024, attraverso il nuovo sistema, si dovrà infatti raggiungere l'obiettivo di reclutare 70.000 docenti.

Per quanto attiene, invece, alla **Riforma 2.2** (*scuola di alta formazione*), l'Unione europea ci ha chiesto di costruire un sistema di formazione di qualità per tutto il personale della scuola, in linea con un continuo sviluppo professionale e di carriera, anche attraverso l'istituzione di un organismo qualificato deputato alle linee di indirizzo della formazione del personale scolastico, alla selezione e al coordinamento delle iniziative formative.



Ministero dell'Istruzione

Una riforma così importante, tanto da essere l'unica di titolarità del Ministero dell'istruzione a cui la Commissione europea ha assegnato un *budget* (pari a 34 milioni di euro). Attraverso tale riforma, il Ministero è stato vincolato a formare, entro il 2025, un milione di unità di personale scolastico.

La riforma, come già detto, doveva essere adottata entro il 31 dicembre 2022 ma, dato lo stretto collegamento, se non sovrapposizione in alcuni profili, con la riforma sul reclutamento dei docenti, si è ritenuto necessario attuarle congiuntamente nel decreto-legge n. 36 del 2022.

2. Le modalità di attuazione delle riforme

Le riforme sono state attuate dagli articoli 44, 45 e 46 del decreto-legge n. 36/2022 ma, prima di entrare nel dettaglio del decreto, è opportuno che anticipi le direttrici qualificanti del nuovo sistema di formazione e reclutamento dei docenti.

La riforma, anzitutto, introduce un percorso universitario e accademico di formazione iniziale che si affianca a quella continua e a quella incentivata, abilitazione e accesso dei docenti delle scuole secondarie di primo e secondario grado, che mira a potenziare la formazione iniziale secondo un modello strutturato e raccordato tra le università e le scuole, al fine di sviluppare le competenze necessarie per l'esercizio della professione di insegnante e dare attuazione alla riforma della formazione dei docenti prevista nel PNRR.

Il modello a regime di formazione iniziale si basa su un percorso universitario e accademico di 60 crediti formativi, che si può svolgere anche durante il corso di laurea e che si conclude con una prova finale che abilita all'insegnamento. I soggetti abilitati partecipano, quindi, al concorso pubblico per l'accesso al ruolo. I vincitori del concorso svolgono un periodo annuale di prova in servizio con valutazione conclusiva, il cui esito positivo consente la definitiva immissione in ruolo del docente.

Per i soli docenti che abbiano un'esperienza di insegnamento di almeno tre anni scolastici nei cinque precedenti, è prevista la possibilità di partecipare direttamente al concorso. I vincitori del concorso sottoscrivono un contratto annuale di supplenza, nel corso del quale acquisiscono 30 CFU del percorso di formazione universitario e



Ministero dell'Istruzione

accademico e svolgono la prova finale che abilita all'insegnamento. Conseguita l'abilitazione, i docenti svolgono un periodo annuale di prova in servizio con valutazione conclusiva, il cui esito positivo consente la definitiva immissione in ruolo.

In via transitoria sino al 31 dicembre 2024, possono partecipare al concorso anche coloro che abbia acquisito almeno 30 crediti formativi nell'ambito del percorso universitario e accademico. I vincitori del concorso sottoscrivono un contratto annuale di supplenza, nel corso del quale completano il percorso di formazione universitario e accademico e svolgono la prova finale che abilita all'insegnamento. Conseguita l'abilitazione, i docenti svolgono un periodo annuale di prova in servizio con valutazione conclusiva, il cui esito positivo consente la definitiva immissione in ruolo.

La formazione iniziale è progettata in raccordo tra le università e il sistema scolastico e prevede lo svolgimento di tirocini e il tutoraggio di docenti. L'esame finale, avente valore abilitante, comprende anche una lezione simulata. Tra i membri della Commissione è presente almeno un membro designato dal Ministero dell'istruzione.

La riforma istituisce, inoltre, una Scuola di alta formazione al fine di promuovere e sostenere processi di innovazione didattica e organizzativa della scuola e rafforzare l'autonomia scolastica per il tramite di una formazione continua incentivata, ferma restando la formazione continua obbligatoria.

La Scuola, avvalendosi di Indire e di Invalsi nonché, in convenzione, delle università e di soggetti accreditati e certificati, avvia programmi di formazione continua incentivata per attività formative inerenti alle figure professionali responsabili nell'ambito dell'organizzazione della scuola delle attività di progettazione e sperimentazione di nuove modalità didattiche. D'altra parte, le scuole individuano le figure necessarie ai bisogni di innovazione previsti nel Piano triennale dell'offerta formativa, nel Rapporto di autovalutazione e nel Piano di miglioramento della offerta formativa.

Pertanto, in sintesi, la formazione iniziale che conduce all'abilitazione è offerta dall'università ma in stretto raccordo con le scuole anche per lo svolgimento dei tirocini. La Scuola di alta formazione gioca un ruolo di raccordo tra la formazione iniziale e quella continua in servizio. Quest'ultima deve essere una ideale prosecuzione della formazione



Ministero dell'Istruzione

iniziale, nell'ottica di un accompagnamento dell'insegnante dai suoi studi universitari sino alla conclusione della carriera.

La formazione continua è strumento per incrementare le *performance* degli insegnanti, secondo la logica per cui la scuola rende agli alunni un servizio migliore solo in corrispondenza di un potenziamento delle competenze e delle capacità dei nostri docenti, in armonia a quanto concordato con le istituzioni europee. Peraltro, un ulteriore target del PNRR prevede proprio la formazione continua sul digitale di almeno 650.000 unità di tutto il personale della scuola entro dicembre 2024.

Per queste ragioni, la formazione e la valutazione devono essere collegate ad un meccanismo di incentivazione anche volto a rendere la professione docente più attrattiva per i migliori giovani laureati.

Passo adesso ad indicare sinteticamente gli aspetti di maggiore dettaglio, dalla formazione iniziale e abilitazione, alla partecipazione e svolgimento del concorso, fino alla formazione continua.

2.1 La formazione iniziale e l'abilitazione all'insegnamento

Come anticipato, viene introdotto per l'insegnamento nelle scuole secondarie di primo e secondo grado, un percorso di formazione iniziale con prova finale, corrispondente a non meno di 60 crediti formativi universitari o accademici. In questo modo, può colmarsi la lacuna che nell'ordinamento si era aperta a seguito dell'intervento legislativo del 2018.

La formazione iniziale sarà impartita dalle università ovvero dalle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica nell'ambito della relativa autonomia statutaria e regolamentare. Si potrà accedere all'offerta formativa durante i percorsi di laurea, secondo i margini di flessibilità dei piani di studio. Questo aspetto è pensato per portare i nostri giovani all'abilitazione da insegnanti nel minor tempo possibile.

La formazione iniziale mira a far conseguire all'aspirante docente elevate competenze linguistiche e digitali, conoscenze e competenze teoriche nelle metodologie e tecnologie didattiche per una scuola di qualità e improntata ai principi dell'inclusione e



Ministero dell'Istruzione

dell'eguaglianza. Essa comprende, inoltre, un periodo di tirocinio diretto e indiretto non inferiore a venti crediti formativa.

La formazione iniziale si conclude con una prova finale, che comprende una prova scritta e una lezione simulata.

Con il superamento della prova finale, l'aspirante docente consegue l'abilitazione all'insegnamento, che non dà diritto ad un posto ma di concorrere in sede di procedura aperta e selettiva per ottenerlo collocandosi nella graduatoria dei vincitori.

2.2 La partecipazione al concorso

I soggetti che, oltre ad essere in possesso del titolo di laurea hanno anche conseguito l'abilitazione all'insegnamento nella specifica classe di concorso, possono partecipare al concorso per la copertura dei posti comuni di docente di scuola secondaria di primo e secondo grado.

Nondimeno, per valorizzare l'esperienza pregressa maturata nelle aule, si prevede comunque l'accesso al concorso per coloro che abbiano svolto un servizio presso le istituzioni scolastiche statali di almeno tre anni scolastici, anche non continuativi, nei cinque anni precedenti.

Inoltre, in via transitoria fino al 31 dicembre 2024, è consentito l'accesso al concorso anche a coloro che non abbiano ancora concluso il percorso di formazione iniziale ma abbiano già acquisito trenta crediti formativi del suddetto percorso.

Con questo sistema, si coniuga l'esigenza di rafforzare la formazione iniziale con la necessità di raggiungere il *target* europeo di 70.000 assunzioni entro il 2024.

Per gli insegnanti di sostegno, resta fermo, invece, quale requisito di accesso al concorso, il possesso della relativa specializzazione.

2.3 Lo svolgimento dei concorsi

Il c.d. decreto Sostegni-bis aveva già semplificato la disciplina dei concorsi, prevedendone la cadenza annuale e modalità semplificate nello svolgimento delle prove d'esame.

Su questa linea, il decreto-legge n. 36 del 2022 reintroduce, a partire dal 1° gennaio 2025, la prova scritta con quesiti a risposta aperta. Il decreto, inoltre, specifica che nella



Ministero dell'Istruzione

prova orale vengono accertate le competenze didattiche e l'attitudine all'insegnamento anche attraverso un test specifico quale la lezione simulata, espressamente richiesto dalle Istituzioni europee. Si introduce, altresì, la formazione della graduatoria dei soggetti che devono ancora conseguire l'abilitazione all'insegnamento specifica sulla classe di concorso, sulla base delle valutazioni della prova scritta, orale e della valutazione dei titoli, che ha efficacia sino al 31 dicembre 2024.

Per garantire la qualità del sistema di reclutamento, la redazione dei quesiti della prova scritta viene assegnata ad una o più università e si istituisce con decreto una commissione di elevata qualificazione scientifica e professionale per l'adozione di linee guida sulla metodologia di redazione dei quesiti.

Infine, si prevede espressamente che i vincitori del concorso già abilitati siano immessi in ruolo con precedenza rispetto ai vincitori che devono ancora conseguire l'abilitazione all'insegnamento specifica sulla classe di concorso, ferma restando la riserva di posti pari al 30 per cento per coloro che abbiano svolto un servizio pari ad almeno tre anni scolastici anche non continuativi presso le istituzioni scolastiche statali nei dieci anni precedenti.

L'obiettivo cui va la riforma è triplice: semplificazione, accertamento di competenze didattiche e non solo conoscenze nozionistiche, garanzia di oggettività e selettività delle procedure concorsuali.

2.4 L'accesso in ruolo

I vincitori del concorso, che hanno già conseguito l'abilitazione all'insegnamento, svolgono un periodo annuale di prova in servizio. L'esito positivo del periodo annuale di prova in servizio determina l'effettiva immissione in ruolo del docente.

Per coloro, invece, che abbiano potuto partecipare al concorso senza aver ancora conseguito l'abilitazione, il regime è parzialmente diverso. Questi ultimi, se vincitori del concorso, sottoscrivono un contratto annuale di supplenza nel corso del quale completano la formazione iniziale e conseguono l'abilitazione all'insegnamento. Solo dopo aver conseguito l'abilitazione, svolgono il citato periodo annuale di prova in servizio.

Ancora una volta, l'esito positivo del periodo annuale di prova in servizio determina l'effettiva immissione in ruolo del docente.



Ministero dell'Istruzione

2.5 Il vincolo di permanenza nella sede e la continuità didattica

Per garantire il più possibile la continuità didattica richiesta dall'Unione europea, si prevede, da un lato, la permanenza del docente neoassunto nel medesimo tipo di posto e classe di concorso, per non meno di tre anni (comprensivi del periodo di prova, per garantire il vincolo europeo della continuità didattica), dall'altro, la valorizzazione, per il tramite dell'apposito fondo, del personale docente che assicuri il conseguimento di tale interesse generale.

Si interviene anche sul fondo di valorizzazione della professionalità degli insegnanti stabilendo che tra i criteri di riparto di detto fondo deve esservi anche l'avere garantito a vantaggio dei propri alunni la continuità didattica. Anziché intervenire con un incremento temporale del vincolo di permanenza, in questo modo si premia, e così incentiva, chi limiti la mobilità o comunque la cadenzi tenendo conto dell'esigenza delle classi di terminare il proprio ciclo didattico non cambiando i propri docenti.

2.6 La Scuola di alta formazione

La Scuola di Alta Formazione del sistema nazionale di istruzione opera sotto la vigilanza del Ministero dell'istruzione e promuove e coordina la formazione in servizio dei docenti di ruolo, in coerenza e continuità con la formazione iniziale, nel rispetto dei principi del pluralismo e dell'autonomia didattica del docente, dirige e indirizza le attività formative dei dirigenti scolastici, dei DSGA, del personale ATA, nonché assolve alle funzioni correlate al sistema di incentivo alla formazione continua degli insegnanti.

2.7 La formazione continua incentivata dei docenti di ruolo

Sulla scorta di quanto concordato con le Istituzioni europee, viene ridisegnata la formazione in servizio del docente di ruolo, collegandola anche ad incentivi di carriera.

Il nuovo sistema è imperniato anche su pratiche di formazione attiva, in cui il docente svolge, in prima persona, attività di progettazione, *mentoring*, *tutoring* e *coaching* a supporto degli studenti nel raggiungimento di obiettivi scolastici specifici e attività di sperimentazione di nuove modalità didattiche. Queste attività possono essere retribuite con il fondo per il miglioramento dell'offerta formativa.



Ministero dell' Istruzione

Al fine di incrementare la partecipazione alla formazione in servizio, si prevede un incentivo economico per i docenti che superino specifici percorsi formativi. A regime, i criteri del sistema di incentivazione saranno rimessi alla contrattazione collettiva.

La formazione in servizio sarà obbligatoria solo per i docenti immessi in ruolo a seguito dell'adeguamento del contratto collettivo; resta ferma, in ogni caso, la progressione salariale di anzianità.

A tal fine, viene istituito un apposito fondo che sarà alimentato con i risparmi di spesa conseguenti al fenomeno della denatalità. A proposito di questo, vorrei innanzitutto precisare in questa sede che, come scelta politica del Governo, tutte le risorse che si libereranno dalla denatalità resteranno e saranno reinvestite nella scuola. Questo significa nessun taglio delle risorse destinate all'istruzione. Detto ciò, permettetemi di illustrarvi, in sintesi, come il Ministero sta procedendo tecnicamente alla stima degli effetti della denatalità, anche confrontandoci con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Per quanto riguarda l'aspetto metodologico, stiamo ragionando sulla riduzione del numero delle classi prime mantenendo invariato il rapporto studenti-docenti ed escludendo accorpamenti di classi, utilizzando le proiezioni ISTAT del decremento della popolazione residente in età 3-18 nel periodo 2022-2036, così da apportare i conseguenti adeguamenti degli organici. Dai calcoli escluderemo sia i docenti di sostegno, sia le scuole dell'infanzia, proprio perché riteniamo che siano ambiti da rafforzare.

3. Conclusioni

I vincoli europei, che il Governo ha condiviso e convintamente assunto in sede europea, hanno consentito di delineare una nuova architettura istituzionale del sistema di formazione e reclutamento.

Questa architettura – ne sono sicuro – sarà arricchita e rafforzata nella discussione parlamentare, pur senza stravolgerne il contenuto, e nel dialogo costruttivo tra il Governo e il Parlamento che giustamente ha coinvolto le forze sociali.

Anche per questo, mi pare importante una battuta finale sul rapporto tra legge e contrattazione collettiva e sulla questione bonus docente.



Ministero dell'Istruzione

La riforma è completamente rispettosa dei margini rimessi alla contrattazione. L'incentivazione per la formazione continua in servizio è rimessa al contratto. Parimenti, è materia contrattuale declinare l'incentivo a valere sul fondo della professionalità dei docenti con riferimento alla valorizzazione della continuità didattica.

Tuttavia, come è noto, caratteristica delle riforme del PNRR è il dover essere immediatamente applicative. Per questa ragione sono previste soluzioni tecniche grazie alle quali, nelle more dell'adeguamento del contratto, le misure possono trovare un'immediata applicazione. Questo, tuttavia, non erode gli spazi correttamente conferiti alla contrattazione.

Vorrà dire che vi sarà un forte incentivo per tutte le parti ad addivenire al più celere adeguamento dei contratti, nell'ambito della condivisione con le parti sociali dell'obiettivo di rendere la scuola pubblica italiana migliore di come l'abbiamo trovata, nell'interesse del Paese ad avere un forte motore di mobilità sociale, condizione senza la quale il principio di uguaglianza in senso sostanziale rischierebbe di rimanere lettera morta.

Infine, quanto al beneficio cd. "carta del docente", vorrei chiarire che dagli approfondimenti tecnici-finanziari è emerso che, per il prossimo anno scolastico, contrariamente a quanto è stato paventato, non ci sarà alcuna contrazione.

