

XIV legislatura

**Schema di decreto legislativo  
concernente:**

**"Definizione delle norme generali  
in materia di formazione degli  
insegnanti, ai fini dell'accesso  
all'insegnamento"**

**(Atto del Governo n. 530)**

Settembre 2005

n. 161



servizio del bilancio  
del Senato



## Servizio del Bilancio

**Direttore** dott. Clemente Forte

tel. 3461

## Segreteria

sig.ra Laura Baronciani  
dott.ssa Carla Di Falco  
dott.ssa Maria Laura D'Onofrio  
dott.ssa Valeria Bevilacqua

tel. 2117 - 4644

## Uffici

### **Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi**

.....

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa**

dott. Renato Loiero

tel. 2424

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata**

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

### **Segretari parlamentari**

dott.ssa Anna Elisabetta Costa (assente)  
dott.ssa Alessandra Di Giovambattista  
sig. Cristiano Lenzini  
dott. Vincenzo Bocchetti  
dott. Maurizio Sole

## INDICE

<b>Premessa</b> .....	pag. 1
<b>Articolo 1</b> (Finalità) .....	pag. 1
<b>Articolo 2</b> (Formazione iniziale e accesso all'insegnamento) .....	pag. 2
<b>Articolo 3</b> (Modalità di svolgimento della procedura concorsuale).....	pag. 6
<b>Articolo 4</b> (Formazione iniziale dei docenti).....	pag. 11
<b>Articolo 5</b> (Accesso ai ruoli e contratto di inserimento formativo al lavoro) .....	pag. 14
<b>Articolo 6</b> (Centro di Ateneo o di interateneo per la formazione degli insegnanti) .....	pag. 18
<b>Articolo 7</b> (Iniziative di eccellenza per la formazione) .....	pag. 20
<b>Articolo 8</b> (Disposizioni transitorie e finali).....	pag. 21

## **Premessa**

Lo schema di decreto legislativo in esame è adottato ai sensi dell'articolo 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53. Si rammenta che l'articolo 7, comma 8, della legge stabilisce che i decreti legislativi in parola la cui attuazione determini nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie<sup>1</sup>.

## **Articolo 1**

*(Finalità)*

L'articolo reca norme di principio sulla funzione docente, indicando nella formazione iniziale e permanente degli insegnanti il mezzo attraverso cui tale funzione si adatta alle rinnovate esigenze del processo educativo.

La RT premette che, pur avendo l'effetto di trasformare l'attuale sistema, lo schema di decreto opera avvalendosi di risorse strumentali ed umane già previste a legislazione vigente. Pertanto le esigenze finanziarie relative ai nuovi percorsi di formazione dovrebbero trovare adeguata copertura sulle risorse già previste dagli stanziamenti a legislazione vigente.

*Per i profili di interesse si fa rinvio alle osservazioni riportate ai singoli articoli.*

---

<sup>1</sup> Per i profili metodologici di tale modalità di copertura cfr. Nota di Lettura n. 23 – Servizio del Bilancio - Luglio 2002.

## Articolo 2

*(Formazione iniziale e accesso all'insegnamento)*

I commi 1 e 2 stabiliscono che la formazione iniziale universitaria per gli aspiranti docenti sia preordinato all'accesso all'insegnamento, rafforzandone la funzione selettiva rispetto alla modalità diretta di accesso, mediante concorso, per titoli ed esami, ai ruoli docenti prevista dalla legislazione vigente, che riserva ai diplomati delle scuole di specializzazione per l'insegnamento nella scuola secondaria (S.S.I.S.) un mero punteggio aggiuntivo.

Al comma 3 è stabilito che, annualmente, con decreto del M.I.U.R., sia fissato il numero dei posti in organico dei ruoli docenti da coprirsi mediante la procedura concorsuale di cui all'articolo 3 riservata ai docenti che abbiano seguito l'apposito percorso formativo universitario.

Il comma 4 fissa le fasi attraverso cui si accede ai corsi di formazione universitari, a numero programmato, finalizzati al conseguimento della abilitazione alla professione docente, e, ai fini del conseguimento della abilitazione all'insegnamento, le modalità di inserimento provvisorio presso le strutture scolastiche, per lo svolgimento del previsto tirocinio obbligatorio.

La RT, premessa l'asserita invarianza d'oneri per la finanza pubblica del provvedimento, reca una dettagliata illustrazione del modello formativo previsto a legislazione vigente per i docenti, che vede distinti i *curricula* formativi universitari finalizzati all'accesso all'insegnamento distinti nei corsi di laurea in scienze della formazione primaria (con due indirizzi, l'uno materno e l'altro elementare) e nelle S.S.I.S., a numero chiuso, distinte in indirizzi omogenei per classi di abilitazione all'insegnamento.

In particolare, secondo la RT, per entrambi i percorsi formativi sarebbero già previsti, a legislazione vigente, attività di laboratorio e tirocinio da parte dei partecipanti ai corsi, per cui la copertura "amministrativa" (e finanziaria) risulterebbe assicurata dal ridursi della platea degli studenti.

In tal senso, sulla base delle indicazioni riportate in RT, l'attuale popolazione di aspiranti docenti in formazione sarebbe infatti pari a 20.000 unità (di cui 6.600 per la scuola primaria, 11.500 per la scuola secondaria e 1.900 per la formazione artistica).

Per contro, la stima del numero dei partecipanti al nuovo modulo formativo troverebbe invece un limite numerico nella programmazione dei fabbisogni di organico che, a legislazione vigente, stima un *turn over* annuo di circa 18.000 unità. Per il 50% di tale contingente (9.000) opererebbe pertanto il nuovo canale di reclutamento.

Conseguentemente, ne risulterebbe dimostrata l'invarianza d'oneri che, per alcune speciali attività aggiuntive rispetto a quelle già previste dalla legislazione vigente, risulterebbe altresì assicurata da alcuni stanziamenti aggiuntivi "*una tantum*", quali quelli previsti dagli articoli 4, comma 10 e 7, comma 1.

*Al riguardo, rilevato anzitutto che la legge delega non sembrerebbe contenere il riferimento al riordino dell'accesso, ma solo quello della formazione, sebbene finalizzata al medesimo accesso ai ruoli, occorre segnalare, con riferimento alla riduzione dei docenti in formazione iniziale, rapportata alla metà delle cessazioni stimate nell'anno, che l'adozione di un parametro unico nella stima - il 50% delle cessazioni dal servizio indicate in 18.000 unità annue - rappresenta sicuramente una circostanza da approfondire attentamente, dal momento che, come desumibile dagli stessi dati del M.I.U.R., le cessazioni dal servizio per raggiungimento dei limiti d'età riguarderanno, nel periodo 2005/2014, ben 313.000*

*unità complessive, con cifre annue peraltro assai variabili, che andranno dai 12.000 del 2005 ai 37.000 del triennio 2012/2014<sup>2</sup>, il che rende assai variabile la definizione della gamma di oneri dei nuovi percorsi formativi.*

*La circostanza rende altresì variabile la stima dei fabbisogni di docenti e, conseguentemente, la stima degli oneri da sostenersi per la loro formazione iniziale.*

*Con riguardo al comma 2, essendo ivi riservata tale procedura selettiva di accesso all'insegnamento limitatamente all'aliquota del 50% che è oggi riservata all'accesso per "titoli ed esami" ai sensi dell'articolo 399, comma 1, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, non è chiaro quale sarebbe l'impatto della misura sul precariato attualmente esistente, che verrebbe di fatto estromesso dalla possibilità di avere incarichi annuali dal 2007. In proposito, trattandosi di personale che, in molti casi, ha maturato numerosi anni di servizio, la questione potrebbe innescare contenziosi volti alla loro stabilizzazione in ruolo "ope legis", come peraltro segnalato dal Consiglio nazionale della pubblica istruzione nel parere reso al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca il 25 febbraio 2005<sup>3</sup> 4.*

*In merito al comma 3, relativo alle assunzioni periodiche, va segnalato il dato di grande rilevanza secondo cui la programmazione dei fabbisogni di docenti dovrebbe trovare attuazione, a legislazione vigente, nel piano pluriennale delle nomine in ruolo, di cui all'articolo 1-bis del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, che però condiziona le stesse nomine agli appositi finanziamenti da iscrivere annualmente in legge finanziaria. Si pone dunque come necessario chiarire il rapporto tra le due norme in questione, il che ha evidenti ripercussioni di carattere finanziario.*

---

<sup>2</sup> Dati desumibili dalla pubblicazione "Sintesi dei dati della scuola 2005"; le unità stimate in cessazione dal servizio corrispondono a 12.000 nel 2005, 19.000 nel 2006, 23.000 nel 2007, 29.000 nel 2008, 31.000 nel 2009, 34.000 nel 2010, 36.000 nel 2011 e 37.000 nel triennio 2012/2014. Cfr. Il Sole 24 Ore, 17 settembre 2005, pag. 22.

<sup>3</sup> Al riguardo, occorre inoltre segnalare che l'articolo 1, comma 4 del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, nella legge 4 giugno 2004, n. 143, prevede espressamente che "a decorrere dall'anno 2005-2006, gli aggiornamenti e le integrazioni delle graduatorie permanenti, per la graduatoria base e per tutti gli scaglioni, sono effettuati con cadenza biennale" il che potrebbe far ritenere che sussistano legittime aspettative di inserimento in ruolo nei prossimi anni anche per i non abilitati alle S.S.I.S..

<sup>4</sup> Cfr. M.I.U.R., Prot. N. 1684 del 25 febbraio 2005.

*Per i profili direttamente influenti sulla quantificazione degli oneri inerenti le fasi di svolgimento del percorso formativo indicate al comma 4, occorre poi anzitutto distinguere i rilievi sul piano delle determinanti qualitative da quelli invece inerenti i dati meramente quantitativi.*

*Nel nuovo modello di formazione iniziale dei docenti, sinteticamente illustrato ai commi 3 e 4, l'accesso ai ruoli attualmente previsto per "titoli ed esami" dal citato articolo 399 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, viene riservato ai docenti "formati" che abbiano superato le prove selettive e poi frequentato il prescritto corso di formazione universitaria, al termine del quale abbiano frequentato un tirocinio formativo della durata di un anno ed abbiano conseguito il titolo abilitante.*

*Del pari, il percorso formativo previsto a legislazione vigente prevede anch'esso tirocini formativi, ma con durata variabile indicata in "almeno 300 ore"<sup>5</sup>, il che farebbe ritenere che esso possa variare sensibilmente a seconda degli ambiti disciplinari e dei corsi. Per essi sembrerebbe quindi valere un criterio di variabilità, considerata anche la concreta possibilità della loro effettuazione, la quale concorre peraltro alla valutazione dei fattori di potenzialità per l'assegnazione dei posti di formazione da parte del M.I.U.R. alle S.S.I.S. dei singoli atenei<sup>6</sup>.*

*Va anche considerato che, nel nuovo modello di formazione iniziale, il tirocinio della durata stabilito in un intero anno scolastico assume invece carattere espressamente obbligatorio (1 posto di formazione = 1 tirocinio di un anno scolastico) ai fini del conseguimento della abilitazione e dell'inserimento in ruolo del docente, per i posti annualmente autorizzati dal M.I.U.R. alla formazione iniziale.*

*In tal senso, occorrerebbe valutare se, nell'ambito della programmazione dei fabbisogni formativi, indicata al comma 3 e richiamata più dettagliatamente all'articolo 3,*

---

<sup>5</sup> Così l'articolo 3, del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1996, n. 470, recante: "Regolamento concernente l'ordinamento didattico della scuola di specializzazione per la formazione degli insegnanti".

<sup>6</sup> Vds. l'articolo 3, comma 2, lettera b) della legge 2 agosto 1999, n. 264, recante: "Norme in materia di accesso ai corsi universitari".

*comma 1, dello schema, la ripartizione su base regionale dei singoli contingenti di posti nelle lauree magistrali per la formazione iniziale dei docenti tenga in debito conto la obbligatorietà dei tirocini formativi, da assicurare "comunque" agli aspiranti docenti al termine degli studi, oltreché della durata annuale degli stessi, così espressa anziché in ore di didattica, come stabilito dalla legislazione vigente per le S.S.I.S..*

*Inoltre, in merito al comma 4, lettera c), si formulano osservazioni anche in merito alla stessa copertura finanziaria del tirocinio formativo di un anno (in particolare affrontata nella rassegna all'articolo 5, comma 2, a cui si fa rinvio), dal momento che la RT asserisce che gli oneri derivanti dalla stipula dei contratti di formazione sarebbero coperti dagli stanziamenti a legislazione vigente, trattandosi di posti di insegnamento che andrebbero "comunque" coperti con contratti a tempo determinato, sino al termine delle attività didattiche (cd. "incarichi annuali").*

*Sul punto si fa rinvio alle osservazioni di dettaglio riportate all'articolo 5, comma 4.*

### **Articolo 3**

*(Modalità di svolgimento della procedura concorsuale)*

In sintesi, l'articolo tratta i criteri e le metodologie adottati ai fini della individuazione, e della messa a concorso, dei posti di formazione nelle lauree magistrali e dei diplomi di formazione all'insegnamento presso gli Atenei.

Il comma 1 stabilisce che sia annualmente fissato, sulla base della programmazione dei fabbisogni triennali di cui alla legge n. 449 del 1997, il numero delle cattedre da assegnarsi mediante il meccanismo di reclutamento di cui all'articolo 2. Espressamente, la programmazione di tali fabbisogni dovrà pertanto tener conto dei posti disponibili ripartiti su base regionale.

Il comma 2 attribuisce al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca la potestà di ripartire tra le università dei singoli ambiti regionali il numero dei posti per l'accesso alle scuole di formazione, individuati in base alle previsioni dell'aliquota dell'organico scolastico che si prevede di coprire attraverso tale canale, aumentato del 10%. Allo stesso modo, il Ministro provvede individuando il numero di posti utili per l'accesso ai corsi di diploma presso le istituzioni di alta formazione artistica.

Il comma 3 prevede che le procedure selettive siano indette, su base regionale, limitatamente ai posti da coprire nella stessa regione.

Il comma 4 stabilisce che, con apposito decreto ministeriale, siano fissati i requisiti e le modalità di ammissione per l'accesso ai corsi di formazione accademica per gli aspiranti docenti, limitate da prove selettive concorsuali, le cui commissioni d'esame saranno composte da docenti universitari delle materie inerenti la classe di concorso.

Il comma 5 rinvia la medesimo decreto i criteri per il conseguimento di ulteriori abilitazioni presso gli Atenei.

Il comma 6 stabilisce che il conseguimento del titolo di studio di "secondo livello", e la prevista abilitazione, siano conseguiti solo al conseguimento di una positiva valutazione del tirocinio formativo ed al superamento di un esame di Stato, la cui commissione risulti composta sulla base dei criteri stabiliti con successivo decreto ministeriale.

Il comma 7 stabilisce che il conseguimento del titolo accademico ed il superamento dell'esame di Stato "danno titolo" all'accesso ai ruoli.

La RT si sofferma, in particolare, sul comma 4, affermando che la selezione ivi prevista ai fini dell'accesso ai corsi universitari non comporterebbe alcun onere aggiuntivo poiché essa risulterebbe identica a

quella attualmente prevista per l'ammissione ai corsi di laurea in scienze della formazione primaria ed alle S.S.I.S..

Allo stesso modo, in relazione al comma 6, relativamente agli oneri degli esami di abilitazione, la RT fa presente che questi risulterebbero già coperti dalle quote di iscrizione agli esami conclusivi delle S.S.I.S. e dei corsi di laurea in scienze della formazione.

*In relazione al comma 1, sotto il profilo metodologico - in ciò riprendendo i rilievi di tenore analogo già formulati nel corso dell'esame del disegno di legge delega<sup>7</sup> - occorrerebbe anzitutto considerare che la selezione per la frequenza ai nuovi percorsi curriculari di formazione universitaria alla docenza rappresenta, di fatto, una rinnovata modalità di accesso ai ruoli scolastici (sebbene "differita" nei suoi effetti finanziari per l'erario), che sembrerebbe configurare, una volta concluso l'iter formativo, un vero e proprio diritto soggettivo all'inserimento in ruolo<sup>8</sup>.*

*In proposito, appare altresì necessario un chiarimento in ordine alla valenza della "presa d'atto" di cui al comma 1 in parola ai fini del rispetto della normativa in materia di programmazione triennale del fabbisogno di personale.*

*Tale circostanza appare esplicitamente confermata dal comma 7 dell'articolo in esame, ove si stabilisce che i titoli in parola "danno titolo all'accesso ai ruoli"<sup>9</sup>.*

---

<sup>7</sup> Cfr. Nota di lettura n. 23 del luglio 2002, pagg. 2-3 e 9-10.

<sup>8</sup> La rilevanza del tema è solo mitigata, per quanto desumibile dagli elementi di sintesi riportati, dalla circostanza che deve tenersi conto della sensibile riduzione della platea degli utenti-aspiranti docenti, limitati dalla programmazione degli accessi alla formazione iniziale, i cui posti saranno contingentati nei soli limiti dei fabbisogni di organico del personale docente stimati su base regionale.

<sup>9</sup> In proposito, circa il diritto all'assunzione di coloro che abbiano superato il percorso formativo - il cui accesso è condizionato ad una apposita selezione - una volta conseguita l'abilitazione al termine del tirocinio, giova segnalare che la stessa giurisprudenza di merito del G.O., chiamato quest'ultimo a pronunciarsi relativamente al diritto all'assunzione di vincitori di concorsi banditi da una P.A., ha affermato che "in un contesto di lavoro pubblico ormai contrattualizzato e privatizzato" ove la posizione delle parti è paritaria e dove, anzi, nella sfera giuridica del privato (vincitore di concorso pubblico) si è già consolidato un diritto soggettivo, "non possono che affermarsi situazioni sopravvenute rilevanti solo privatisticamente" ritenendo da escludersi la possibilità per l'amministrazione di provvedere, a concorso ormai espletato, ad una nuova comparazione degli interessi, al fine di valutare nuovamente l'immanenza dell'utilità dell'amministrazione alla copertura o alla non copertura del posto messo a concorso. Cfr. Ordinanza del Tribunale di Lecce dell'8 novembre 2001.

*Ne consegue che, oltre, per i profili di interesse, al solo elemento quantitativo concernente il numero degli aspiranti docenti iscritti ai corsi di laurea magistrale (questi ultimi configurandosi analoghi alle attuali scuole di specializzazione S.S.I.S.), occorrerebbe vagliare attentamente anche l'impatto che ne deriverebbe sul percorso formativo, che, da iter curriculare idoneo ad assicurare l'inserimento nel "doppio canale" di reclutamento - come previsto dall'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito dalla legge 4 giugno 2004, n. 143 - senza alcun diritto all'inquadramento, sembrerebbe tramutarsi in vero e proprio canale di assunzione "differito" nella scuola<sup>10</sup>.*

*In particolare, si segnalano i potenziali riflessi che da ciò deriverebbero sugli stessi moduli formativi previsti dalle attuali scuole di specializzazione e i possibili effetti di ricaduta in termini di maggiori oneri sulla finanza pubblica, dal momento che anche i curricula e le attività formative saranno rinnovati con appositi decreti (vedasi, in particolare, l'articolo 4, commi 3, 4 e 6)<sup>11</sup>.*

*Sul punto, davanti alla riconduzione dell'invarianza finanziaria alla mera rideterminazione della platea dell'utenza, sarebbe opportuna, ai fini stessi della garanzia della corretta attuazione del principio di copertura finanziaria, una dettagliata quantificazione delle spese connesse al nuovo modulo formativo, dal cui confronto con la spesa, ad oggi, effettivamente sostenuta a legislazione vigente per la formazione dei docenti risulterebbe la dimostrazione della neutralità del provvedimento.*

*Per i profili di stretto interesse indicati al comma 1 rileva inoltre la determinazione dei contingenti numerici del fabbisogno di docenti in formazione, previsti per ogni singola*

---

<sup>10</sup> Come peraltro espressamente riferito nella relazione illustrativa, laddove, a pagina 3, si accenna ad un "corso-concorso" in relazione alle selezioni per l'accesso ai corsi universitari di formazione dei docenti, assimilando tale procedura a quella già prevista per il personale dirigente della P.A..

<sup>11</sup> Al riguardo, occorre segnalare che l'attuale disciplina delle S.S.I.S. prevede all'articolo 3, del D.P.R. 31 luglio 1996, n. 470, che i corsi consistono in almeno 700 ore di insegnamento, ed un tirocinio pratico di almeno 300 ore affidato a docenti di ruolo della scuola secondaria. In tal senso, se è indubbio che si ridurranno taluni fabbisogni organizzativi degli atenei per effetto della sensibile riduzione della platea dei partecipanti ai corsi di laurea magistrale (in particolare aule, strumentazioni etc.), è non di meno certo che verranno conseguentemente meno anche buona parte delle entrate contributive di questi ultimi per il sistema di formazione universitario degli insegnanti, rimanendo, al più, invariati gli oneri connessi invece ai fabbisogni prettamente formativi connessi alla didattica (docenti), chiaramente caratterizzati da fattori di rigidità, indipendentemente dalla platea degli utenti.

regione dal M.I.U.R. che opererebbe sulla base delle previsioni dei fabbisogni d'organico della scuola complessivamente disponibili (il richiamo è agli articoli 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ed alla procedura di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449).

Difatti, la diversa configurazione della formazione iniziale, che nel nuovo modello corrisponde ad una procedura selettiva per l'accesso all'insegnamento, può esporre al rischio che errori nella quantificazione dei fabbisogni di docenti determinino la creazione di platee di "formati" che potrebbero reclamare, comunque, il "diritto" all'inquadramento.

In particolare, merita segnalazione il fatto che la stima annuale dei contingenti di organico da parte del M.I.U.R. indicata ai commi 2 e 3 dell'articolo in esame stabilisce un numero dei posti messi a concorso nelle scuole, su base regionale, ma con una quota maggiorata del 10% rispetto ai fabbisogni stimati, mentre il comma 1 non offre esplicite indicazioni circa l'obbligo di distinguere i fabbisogni per singole classi disciplinari oltreché per cicli formativi, non essendo riportata alcuna indicazione nella legge circa le caratteristiche "qualitative" del contingente di posti di formazione da autorizzarsi in ogni regione.

In relazione ai medesimi fattori di criticità, ulteriori chiarificazioni andrebbero poi acquisite in relazione alla percentuale aggiuntiva del 10% sui contingenti autorizzati su base regionale, dal momento che, per tutti coloro che termineranno il ciclo di studi e supereranno il tirocinio, è possibile presumere che potrebbe seguirne l'assunzione in ruolo a tempo indeterminato.

Infine, occorre considerare il rinvio ad un ulteriore decreto ministeriale per quanto concerne le modalità di conseguimento di ulteriori abilitazioni da parte degli aspiranti docenti, considerato che il meccanismo di accesso alla formazione è espressamente correlato al diritto allo svolgimento di un tirocinio formativo finalizzato alla successiva immissione in ruolo, come espressamente riportato nella relazione illustrativa.

## **Articolo 4**

*(Formazione iniziale dei docenti)*

Il comma 1 stabilisce norme di indirizzo per le attività didattiche formative nell'ambito dei corsi per l'accesso alla carriera docente.

Il comma 2 dispone che, con apposito decreto ministeriale del Ministro per l'istruzione, l'università e la ricerca scientifica, siano previste le classi dei corsi di laurea di "secondo livello", il profilo professionale dei docenti, le attività didattiche ed i tirocini con connesse modalità di verifica dell'aspirante docente, gli ambiti disciplinari, il riparto dei crediti formativi di cui non meno del 25% destinati a moduli formativi volti specificamente alla acquisizione della professionalità docente.

Il comma 3 prevede che, relativamente agli aspiranti docenti della scuola secondaria, i corsi di formazione accademica siano finalizzati principalmente all'approfondimento disciplinare, prevedendo appositi moduli formativi volti all'acquisizione degli strumenti didattici utili ad affrontare gli alunni portatori di handicap.

Il comma 4 stabilisce che i corsi universitari di cui al comma 1 siano istituiti dalle università, sulla base dei criteri e dei requisiti minimi strutturali stabiliti con un successivo decreto ministeriale.

Il comma 5 prevede la possibilità che i corsi in questione siano istituiti anche con il concorso di più facoltà o atenei, mediante stipula di apposite convenzioni tra i Rettori, che, tra l'altro, prevedano espressamente il riparto tra queste delle risorse finanziarie.

Il comma 6 rinvia ad un successivo decreto ministeriale l'adeguamento dei principi indicati nell'articolo per la formazione iniziale della funzione

docente, alle specifiche esigenze della formazione artistica, musicale e coreutica.

Il comma 7 rinvia ad un apposito decreto la determinazione delle classi di abilitazione per l'insegnamento nella scuola secondaria.

Il comma 8 stabilisce che i corsi universitari di "secondo livello" finalizzati all'accesso alla professione docente siano esclusivamente finanziati con i proventi derivanti da tasse e contributi dei corsisti, prevedendosi espressamente una clausola di invarianza degli oneri a carico del bilancio dello Stato. E' altresì stabilito che la misura delle tasse e dei contributi sia stabilita con successivo decreto ministeriale.

Il comma 9 ai fini dello svolgimento del tirocinio formativo, fa salva la previsione di cui all'articolo 1, comma 4, della legge 3 agosto 1998, n. 315 che autorizza a tal fine l'utilizzo del personale docente di ruolo delle università.

Il comma 10 stabilisce che, ai fini dell'adeguamento delle strutture di cui all'articolo 6, si provveda nei limiti delle risorse stanziare dal decreto ministeriale 5 agosto 2004, n. 262, prevedendo che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca adotti i conseguenti atti programmatici finalizzati al rispetto del limite di spesa.

Il comma 11 fa salva la previsione dei corsi di laurea di "secondo livello", ai fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione.

La RT si sofferma, in particolare, sul solo comma 8, ivi trovando conferma che gli oneri di funzionamento dei corsi, così come la spesa per le commissioni d'esame, risulterebbe assicurata dai soli proventi delle tasse e dei contributi degli studenti.

In merito alla istituzione del modulo formativo valido per l'accesso alla carriera docente presso le istituzioni di formazione artistica, musicale e coreutica, la RT afferma che per tale settore è operativa la riforma realizzata con il decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, che avrebbe già istituito un corso di alta formazione di durata biennale, mentre per i conservatori opererebbe il disposto del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 212, trasformato poi, in analogia con le Accademie, in un corso specialistico di secondo livello.

*Per i profili di interesse, occorrerebbe anzitutto porre il problema della coerenza della clausola "di invarianza" riportata al comma 8, che assicura che tutti gli oneri del nuovo modulo formativo, istituito presso gli atenei, risulteranno poi a carico degli aspiranti docenti, non comportando, pertanto, i corsi stessi, alcun onere aggiuntivo a carico del bilancio dello Stato.*

*In tal senso, se è fuor di dubbio che potranno determinarsi economie su taluni fabbisogni organizzativi per effetto del ridursi della platea dei partecipanti ai corsi di specializzazione (in particolare per aule, strumentazioni etc.) così come indicato in RT, sembra non di meno assai probabile che verrà meno anche buona parte delle entrate contributive derivanti dal sistema di formazione universitario, rimanendo invece - al più, invariati, se non addirittura aumentati, in termini procapite - gli oneri connessi ai fabbisogni formativi della didattica, chiaramente improntati ad una certa rigidità (in particolare, gli oneri per i docenti dei corsi).*

*Sarebbe pertanto utile acquisire la stima delle entrate contributive che si prevedono a carico dei partecipanti ai corsi, onde fornire chiara evidenza che la riduzione del numero dei corsisti sia bilanciata da un adeguato incremento delle singole contribuzioni dei corsisti partecipanti al nuovo modulo formativo. Tale adeguamento delle contribuzioni dei partecipanti dovrebbe espressamente compensare l'invarianza della componente fissa degli*

*oneri, "comunque" da sostenersi per far fronte agli standard qualitativi dei corsi dettati dal M.I.U.R. (a tal proposito si rinvia al commento all'articolo 2).*

*A tale proposito si segnala che il comma 3 indica espressamente che i criteri formativi e curriculari, nonché le attività didattiche a cui dovranno uniformarsi i corsi di laurea, saranno stabiliti con apposito decreto, per cui occorre ribadire che anche la mera eventualità di una ricaduta di oneri aggiuntivi sulle finanze del sistema universitario imporrebbe l'adeguamento delle corrispondenti risorse a copertura, come previsto dall'articolo 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468.*

*In tal senso, una annotazione separata pare utile riguardo alle risorse previste dal comma 10 ai fini dell'adeguamento delle strutture del sistema universitario, laddove, tuttavia - trattandosi di "limite massimo di spesa", in assenza di ulteriori elementi - non è possibile trarre dalla RT sufficienti elementi di rassicurazione circa la congruità delle somme, a fronte della dichiarata necessità del citato adeguamento.*

## **Articolo 5**

*(Accesso ai ruoli e contratto di inserimento formativo al lavoro)*

Il comma 1 prevede che i docenti, conseguito il titolo abilitante, a cura dell'amministrazione scolastica, siano collocati in apposite graduatorie, distintamente per cicli formativi ed ambiti disciplinari.

Il comma 2 stabilisce che l'amministrazione scolastica provveda all'assegnazione degli aspiranti alle scuole per il previsto anno di applicazione, ivi stabilendosi che il dirigente scolastico assegnatario del docente stipuli con questo il previsto contratto di inserimento.

Il comma 3 esclude i posti così assegnati da quelli disponibili in organico, riservando gli stessi alla copertura a tempo indeterminato prevista al comma 6.

Il comma 4 prevede che, nel corso dell'anno di applicazione, il docente sia affiancato da un *tutor*, dei cui oneri sia fatto carico il fondo di cui all'articolo 16, comma 3, della legge 28 dicembre 2001, n. 448.

Il comma 5 stabilisce che, nel corso dell'anno di applicazione, il docente sia impegnato anche in attività formative coordinate dal Centro di ateneo previsto dall'articolo 6.

Il comma 6 prevede che, al termine dell'anno di applicazione, il docente discuta con il comitato di valutazione ai fini dell'accesso definitivo al ruolo docente. In caso di valutazione positiva, il dirigente scolastico stipulerà con il docente un contratto a tempo indeterminato, con la previsione di un obbligo di permanenza presso la sede di almeno tre anni.

Il comma 7 prevede che, ai fini della valutazione, sia necessario da parte dell'aspirante aver maturato nell'anno di applicazione un orario effettivo di non meno di 180 giorni lavorativi di didattica "frontale".

Il comma 8 contempla l'eventualità di un giudizio non favorevole all'aspirante da parte del comitato di valutazione, a seguito del quale il dirigente scolastico può procedere alla proroga, per un ulteriore anno, del periodo di applicazione.

Il comma 9 riconosce, a tutti gli effetti, l'anno di applicazione una volta pervenuti alla conferma, a tempo indeterminato, del docente.

Il comma 10 stabilisce che, per quanto non previsto dall'articolo, si applichi all'aspirante docente "applicando" la disciplina contrattuale prevista per i docenti a tempo indeterminato.

La RT si sofferma sul comma 2, affermando che l'ammontare degli oneri previsti per i contratti di formazione annuali risultano coperti dalle risorse previste a legislazione vigente, atteso che si tratterebbe di posti di insegnamento che andrebbero comunque coperti (con incarico annuale).

Quindi si sofferma in particolare sul comma 4, ivi solo prevedendosi un compenso aggiuntivo per i docenti che assolvano a funzioni di "tutoraggio", dal momento che il detto onere sarebbe esattamente quantificato solo in sede contrattuale. In ogni caso esso troverebbe copertura a valere delle risorse aggiuntive per la valorizzazione del personale docente previste dal capitolo 1276 del M.I.U.R..

*In merito al comma 2, sarebbe necessario acquisire chiarimenti in relazione ai criteri che presiedono alla quantificazione degli stanziamenti per i contratti a tempo determinato dei docenti, dal momento che l'utilizzo di queste disponibilità, ai fini di cui trattasi, determinerebbe un sostanziale cambiamento della spesa, per effetto della "stabilizzazione" dell'onere (di cui al comma 6), dovuto al fatto che, per ogni anno, dovrà risultare già predeterminato il numero delle cattedre da coprire con gli "applicandi", i quali, al termine del previsto anno di applicazione, dovranno poi essere stabilizzati.*

*Al riguardo, sotto il profilo finanziario e contabile, occorre segnalare che il nuovo modello di accesso alla carriera docente presenta alcune implicazioni di non secondaria importanza.*

*In particolare, la progressiva sostituzione di docenti aventi "incarico annuale" con docenti a tempo indeterminato, appare suscettibile di determinare una progressiva uniformazione dell'organico "di fatto" a quello di diritto - il che costituisce un notevole novità per il comparto scuola - con effetti di irrigidimento degli stanziamenti per stipendi del personale docente, la cui carriera, ai fini giuridici ed economici, come noto, è connessa*

*all'anzianità di servizio maturata, anche nel servizio pre-ruolo ai sensi dell'articolo 485 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297.*

*In merito al periodo di applicazione - da svolgersi in "affiancamento" ad un docente esperto - l'espressa previsione di un compenso per il servizio di tutoraggio per il docente incaricato rinvia alla previsione di risorse stanziare nei contratti, ponendo in evidenza un potenziale effetto d'impatto sugli oneri - al momento, non stimato -, che troverebbe comunque copertura a valere sui fondi disponibili già destinati alla valorizzazione professionale dei docenti a legislazione vigente.*

*In merito, per i profili di interesse, si tratta, evidentemente, di una nuova attività che troverebbe copertura su stanziamenti già previsti a legislazione vigente, per cui andrebbero precisate le disponibilità residue a valere sugli stanziamenti destinati alla valorizzazione del personale docente e stanziati sul capitolo 1276 della U.P.B. 2.1.5.3 del bilancio dello Stato<sup>12</sup> e soprattutto andrebbe garantita una riduzione dell'uso delle risorse in essere per tali finalità.*

*Per i profili normativi indicati dal comma 4, aventi riflessi sulla quantificazione degli oneri, occorre anzitutto osservare che l'assegnazione dell'aspirante docente all'istituto scolastico per il previsto anno di applicazione, sebbene operi nei limiti dell'autorizzazione di cui all'articolo 3, comma 1, evidenzia comunque la natura propria di "diritto soggettivo" da parte di quest'ultimo allo svolgimento del tirocinio formativo, rendendo, in tal senso, cruciale, ai fini della copertura finanziaria, la corretta valutazione delle effettive vacanze d'organico da coprire con "incarichi annuali", trovando copertura finanziaria, l'onere dei tirocini, a valere delle risorse stanziare per le supplenze "sino al termine delle attività didattiche".*

*Peraltro, giova segnalare che, ragionevolmente, i docenti formati reclameranno, ritenendolo un diritto, l'effettuazione comunque dell'anno di applicazione (per loro un anno*

---

<sup>12</sup> Ad una interrogazione al S.I.R.G.S. del 13 settembre lo stanziamento 2005 risultava pari a 285,6 milioni di euro interamente disponibili.

*di lavoro) indipendentemente dai fabbisogni dettati dai posti di insegnamento scoperti, considerato anche che l'analogo tirocinio, previsto a legislazione vigente (articolo 3 del D.P.R. 31 luglio 1996, n. 470), non sembrerebbe prevedere la corresponsione di emolumenti dal formando.*

*Infine, un'ulteriore annotazione riguarda la disposizione indicata all'ultimo periodo del comma 6, che stabilisce il "vincolo di permanenza" (per almeno tre anni) del docente - presso l'istituto scolastico di applicazione - una volta questi sia confermato a tempo indeterminato, dal momento che, nell'affermare il diritto/obbligo alla permanenza dell'insegnante presso la prima sede, l'istituto prefigura un elemento di rigidità nella determinazione dei fabbisogni di cattedre della unità scolastica destinataria, rispetto alla variabile costituita dalla platea di alunni ad essa iscritti, da valutarsi annualmente.*

## **Articolo 6**

*(Centro di Ateneo o di interateneo per la formazione degli insegnanti)*

Il comma 1 provvede alla istituzione di nuovi organismi, individuandone dettagliatamente le competenze, essenzialmente riconducibili alla organizzazione ed al monitoraggio dei *tutorati* e delle attività didattiche integrative, nonché di raccordo con gli organismi preposti alla valutazione ed alla ricerca sul sistema scolastico.

Fra l'altro, detti organismi sono abilitati alla stipula di convenzioni con gli istituti citati, nonché con gli enti locali e gli ordini professionali, senza oneri per la finanza pubblica.

Il comma 2 rinvia ad un apposito decreto ministeriale la individuazione delle modalità di assoggettamento al sistema di valutazione della pubblica

istruzione dei corsi universitari finalizzati all'accesso alla professione docente, nonché alla coerenza dei relativi obiettivi formativi.

Il comma 3 istituisce gli analoghi centri presso le accademie di belle arti, in relazione alla applicazione del modulo formativo finalizzato all'accesso alla funzione docente presso gli istituti di formazione artistica, musicale e coreutica.

Il comma 4 stabilisce che l'INDIRE, congiuntamente ad università e istituzioni scolastiche, assicuri la formazione in servizio degli insegnanti, anche con l'utilizzo di metodologie innovative di formazione a distanza.

La RT si sofferma sull'articolo, assicurando che le strutture di coordinamento ivi previste saranno assicurate mediante la "trasformazione" delle analoghe strutture già presenti.

Sul comma 4, la RT osserva inoltre che le iniziative formative ivi indicate potranno essere assicurate nell'ambito delle risorse disponibili nello stato di previsione del M.I.U.R..

Circa la disposizione di cui al comma 3 relativa alla formazione artistica, si pone rinvio a quanto riferito dalla RT in merito all'articolo 4, comma 6.

*Per i profili di interesse, trattandosi della previsione di istituti normativi sostitutivi di altri analoghi esistenti a legislazione vigente, si rinvia anzitutto alle considerazioni già formulate a proposito della istituzione delle lauree per la formazione dei docenti (art. 3), di cui lo schema di decreto afferma l'invarianza d'oneri a legislazione vigente.*

*Un' annotazione particolare è tuttavia da formularsi in merito ai commi 1, lettera a) e 4, lettere a) e b), laddove si dispone il ricorso alle strutture per la valutazione e la documentazione del sistema educativo, ai fini della formazione degli insegnanti in servizio destinati a svolgere funzioni di tutorato e coordinamento.*

*In proposito, ai fini della verifica dell'effettiva invarianza d'oneri, occorrerebbe acquisire chiarimenti, atteso che l'attuale modello organizzativo della formazione in servizio dei docenti, come previsto dagli articoli 6 e 9 del D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, affida esclusivamente alle scuole - ed alle strutture associative da esse composte - la elaborazione di iniziative di sviluppo della professionalità dei docenti<sup>13</sup>.*

## **Articolo 7**

*(Iniziative di eccellenza per la formazione)*

Il comma 1 prevede, ai fini di cui all'articolo 5, comma 1, lettera f) della legge n. 53 del 2003, l'effettuazione di iniziative formative di eccellenza destinate agli insegnanti in servizio, nel limite di spesa di un milione di euro a decorrere dal 2006, utilizzando le risorse di cui alla legge 18 dicembre 1997, n. 440.

Il comma 2 provvede ad autorizzare, nei limiti delle risorse disponibili, analoghe iniziative su base regionale, sulla base di apposite convenzioni tra amministrazione scolastica ed istituzioni formative, espressamente "senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica".

*In tal caso, trattandosi di nuove attività previste per la formazione dei docenti, rispettivamente indicate nell'ambito delle risorse indicate dalla legge 18 dicembre 1997, n. 440 (limite massimo di spesa, di cui al comma 1) e sulle "risorse disponibili" sugli ordinari stanziamenti di bilancio (comma 2), sarebbe necessario acquisire ulteriori elementi circa la congruità del limite massimo di spesa, nonché in relazione alla modulabilità degli*

---

<sup>13</sup> In merito, occorre segnalare che il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, nel citato parere reso il 25 gennaio 2005 al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ha suggerito la integrale soppressione dell'articolo 6, comma 4.

*stanziamenti previsti a legislazione vigente<sup>14</sup>. Ciò in quanto, per un verso, l'attuale finalizzazione degli stanziamenti indicati al comma 1 è destinata ad altre attività (costituendo l'ammontare del "fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa della pubblica istruzione), e per l'altro verso le collaborazioni università-enti della ricerca educativa (INDIRE, INVALSI e IRRE) costituiscono nuove forme di collaborazione.*

## **Articolo 8**

*(Disposizioni transitorie e finali)*

Il comma 1 stabilisce che i corsi universitari di formazione alla professione docente inizino dall'anno accademico 2006/2007, così da consentire l'assegnazione alle scuole con tale meccanismo a partire dal 2007/2008.

Il comma 2 provvede alla abrogazione degli articoli da 400 a 405 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297.

Il comma 3 fa salve le procedure in corso, relativamente ai concorsi per titoli ed esami, ed a quelle inerenti a concorsi già espletati.

Il comma 4 fissa la validità delle graduatorie relative a concorsi per titoli ed esami svoltisi in base alle disposizioni vigenti sino all'approvazione delle graduatorie dei primi corsi di formazione degli insegnanti.

*Per i profili di interesse, nulla da rilevare.*

---

<sup>14</sup> In proposito, si segnala che lo schema n. 529 (Decreto di riparto per il 2005 delle risorse di cui all'articolo 1 della legge 440 del 1997) individua per le previste finalità di arricchimento dell'offerta formativa 6 milioni di euro.