Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Dipartimento per l'Istruzione
Direzione Generale per gli Ordinamenti scolastici e per l'Autonomia Scolastica
Segreteria del Consiglio Nazionale della P.I.

MIURAOODGOS prot. n. 6551 Roma, 22 giugno 2009

All'On.le Ministro - SEDE

Oggetto: *Parere sullo schema di regolamento concernente la "Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale del personale docente del sistema educativo di istruzione e formazione, ai sensi dell'art. 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244"*

ADUNANZA DEL 22 GIUGNO 2009

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

Vista la nota prot. n. 4656 del 18 maggio 2009 con la quale il Ministro ha richiesto il parere del CNPI in merito all'argomento in oggetto;
Visti gli artt. 24 e 25 del D.L.vo n. 297 del 16.4.1994;
Visto il parere in sede istruttoria del Comitato redazionale incaricato di riferire al Consiglio in ordine all'argomento in oggetto specificato;

dopo ampio ed approfondito dibattito;

E S P R I M E

Il proprio parere nei seguenti termini:

Il CNPI con pronuncia di propria iniziativa (9 luglio 2008) ha già offerto uno specifico contributo sulla formazione iniziale e in servizio del personale docente con l'intento di riaprire un confronto su questo tema in una fase delicata e di profonda trasformazione del sistema scolastico italiano.

Da quelle osservazioni il CNPI intende ripartire per sottolineare che le scelte in materia di formazione del personale, così come già avviene in altri paesi, non possono che essere collegate alle analisi di contesto e agli obiettivi strategici al centro delle politiche dell'U.E. per le quali *"l'istruzione e la formazione sono elementi cruciali per lo sviluppo delle potenzialità dell'U.E. a lungo termine sotto il profilo delle competenze nonché della coesione sociale"* (Consiglio d'Europa 2006) e *"la qualità dell'insegnamento è uno dei fattori chiave che determinerà la misura in cui l'Unione europea potrà incrementare la sua competitività in un mondo globalizzato"* (Commissione Europea 2007).

In coerenza con questi obiettivi, peraltro confermati dalle necessità poste dall'attuale crisi economica mondiale, il CNPI, aveva avanzato osservazioni e proposte sulla formazione iniziale nella consapevolezza che in pochi anni sono cambiate le richieste di professionalità per gli insegnanti, come testimonia lo stesso profilo professionale ridefinito nell'ultimo contratto di lavoro (art. 26, CCNL 29.11.2007) e richiamato, ancorché in parte, dall'art. 2 dello schema di regolamento oggetto dell'espressione di parere, che definisce gli obiettivi della formazione iniziale degli insegnanti.

Al riguardo, sull'art. 2, si osserva che non possono essere omessi, nel declinare gli obiettivi dei diversi percorsi della formazione iniziale degli insegnanti , quelli riguardanti la ricerca, la valutazione e la documentazione in quanto sono i presupposti indicati all'art. 6 del dPR 275/99, su cui implementare e sostenere lo sviluppo dell'autonomia didattica, di ricerca e sperimentazione nell'ottica dell'innovazione del sistema di istruzione e formazione.

La formazione iniziale, finalizzata a valorizzare la funzione docente, dovrà pertanto promuovere l'acquisizione di conoscenze e competenze disciplinari, epistemologiche, psicologiche, pedagogiche, metodologico-didattiche, organizzative e relazionali, rapportandosi con i cambiamenti sociali in atto.

In ogni caso le osservazioni specifiche contenute nella pronuncia sopra richiamata, che si allega al presente parere, mantengono piena validità e attualità e costituiscono il riferimento per il parere reso in questa sede, a partire dalla scelta di percorsi di studio che perseguano l'obiettivo della pari dignità e del pari valore della formazione iniziale di tutti i docenti. Percorsi che siano congruenti con il profilo culturale e professionale dell'insegnante, che mantengano la flessibilità in rapporto ai livelli di scolarità, che contemperino lo specifico disciplinare anche in una prospettiva integrata, le dimensioni dell'epistemologia e delle didattiche disciplinari, la dimensione psico-pedagogica.

Quanto sopra postula il **rafforzamento della relazione scuola-università**, senza alcuna subalternità dell'una rispetto all'altra, favorendo la declinazione dello specifico contributo di professionalità, progetti, attività e percorsi che la prima deve essere chiamata a dare oltre le attività, pur importanti, relative al tirocinio. Le specificità professionali, le conoscenze, le competenze che si sviluppano nella quotidianità del *"fare scuola"* definiscono, infatti, un repertorio di esperienze e di saperi che devono trovare spazio in tutte le fasi del percorso formativo degli insegnanti. Il CNPI ritiene che siano da prevedere attività didattiche e di laboratorio da affidare al personale delle scuole, opportunamente selezionato, valorizzando le professionalità presenti e la stessa istituzione scolastica autonoma nel suo complesso.

Nel merito dell'articolato.

Il CNPI, assume come **metodo** l'analisi degli articoli da 1 a 15 per **esprimere osservazioni e avanzare proposte**, nel rispetto del ruolo e delle prerogative proprie dell'Organismo di rappresentanza del mondo della scuola e di affrontare, invece, i contenuti dell'art. 16, al fine di realizzare, attraverso **proposte emendative**, un trattamento equo per coloro che hanno già iniziato percorsi di formazione universitaria o che abbiano avuto o abbiano in corso esperienze di insegnamento.

Nel testo che segue, il parere richiesto.

Sulla prima finalità e con riferimento agli articoli da 1 a 15

Il CNPI, preliminarmente, rileva che lo schema di regolamento si colloca in un contesto attualmente caratterizzato da elementi di instabilità. Da una parte assume, infatti, la **transitorietà** derivante dal raccordo non ancora definito *"formazione iniziale-reclutamento"* (*"nelle more …"* art. 1), dalla riforma del sistema universitario e dalla revisione ordinamentale del primo e secondo ciclo e dall'altra, la transitorietà che deriva dalla necessità di assicurare, rispettando le scelte professionali e di vita già messe in essere dagli interessati, continuità e conclusione, entro il 2013, ai percorsi formativi in corso.

L'assenza di un collegamento tra formazione iniziale e procedure di reclutamento ripresenta nei fatti una serie di criticità e d'incertezze che pesano sulla qualità dei processi e dei percorsi. Il CNPI, ritiene necessario che siano prospettate soluzioni, immediatamente applicabili nella fase transitoria per salvaguardare aspettative e diritti delle persone che hanno già intrapreso percorsi di studio per la professione docente e perché, in prospettiva, il rapporto *"formazione-reclutamento"* possa contare su una stabilità che faccia operare scelte informate e motivate.

Riguardo alla struttura dei percorsi formativi declinati all'art. 3 dello schema di regolamento, il CNPI condividendo la scelta di una loro articolazione, ritiene, comunque, necessario che venga reso esplicito il richiamo all'unitarietà della funzione docente pur nelle specificità che devono contrassegnarla, anche in relazione all'ordine e grado di scuola in cui opera, collocato nel ridefinito percorso scolastico obbligatorio di durata decennale.

Occorre conseguentemente prevedere attività e percorsi in cui le conoscenze disciplinari possono essere messe in gioco dall'insegnante nei contesti di apprendimento. Il CNPI ritiene opportuno che piani di studio, laboratori e attività di tirocinio concorrano a realizzare un **equilibrio tra sapere disciplinare-didattico e sapere psico-pedagogico**, superando concettualmente la frammentazione dei tre percorsi formativi, prevedendo nuclei formativi integrati ancorché declinati sulla specificità richiesta dal dover essere pronti a lavorare e a relazionarsi con età psicofisiche diverse.

Inoltre, il CNPI ritiene che debba essere previsto un chiaro riferimento alla **cultura della *"formazione lungo tutto l'arco della vita"***, che interessa e coinvolge tutto il percorso educativo e formativo, dall'infanzia all'età adulta, che deve poter contare su insegnanti e formatori all'altezza dei compiti assegnati all'istruzione e alla formazione nell'attuale momento storico e in prospettiva.

Il CNPI rileva, altresì, come la non previsione di percorsi universitari specifici per gli **insegnanti tecnico-pratici** mini la conclamata unicità della funzione docente consolidando distanze professionali ed una diversa funzionalità nell'azione educativa e formativa degli alunni.

Riguardo al **tirocinio**, il CNPI, nel ribadire l'importanza di questa attività, rileva la differente impostazione ed organizzazione prevista per i diversi percorsi di laurea magistrale descritti nell'art. 6, comma 4, per l'insegnamento nella scuola dell'infanzia e primaria - con avvio dal secondo anno - e nell'art. 10 per l'insegnamento nella scuola secondaria di primo e secondo grado, che definisce il corso di durata annuale di preparazione all'insegnamento.

Il CNPI ritiene che in ogni percorso formativo il tirocinio debba diventarne il tratto qualificante permettendo esperienze professionali in situazione, anche se protetta, e prima verifica della capacità di **sintesi tra teorie e pratica** cui l'insegnante è chiamato ad operare nella sua attività professionale.

Il CNPI considera importante che tale attività sia ridefinita secondo l'impostazione della *"ricerca-azione"* integrando così la formazione accademica del percorso di laurea magistrale con l'esperienza maturata dalle scuole nell'attività professionale diretta. In questa prospettiva per la laurea magistrale per l'insegnamento nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria si dovrebbe meglio specificare che le attività di tirocinio si sviluppano dal secondo anno (e non solo *"nel secondo anno"*come indicato in Tabella 1) sia nella scuola dell'infanzia che nella scuola primaria fermo restando che in Tabella 1 e Tabella 12 andrebbe ripensata la sequenza *"osservazione/azione"*, peraltro non quantificata temporalmente, per favorire una sequenza metodologica che si sviluppi dal protocollo osservativo all'azione didattica, con l'assistenza dell'insegnante tutor.

Il CNPI assume, condividendo pienamente, le specifiche finalità attribuite alle attività di tirocinio e osserva come queste richiedano un coinvolgimento più incisivo e articolato dell'istituzione scolastica, vista come luogo di elaborazione e produzione culturale, nonchè come *"comunità di pratiche ed educante" ,* in cui il tirocinante può misurarsi con tutte le dimensioni connesse alla funzione docente, imparando con gli altri e dagli altri.

Ne discende la necessità di una valorizzazione della scuola dell'autonomia, e del suo personale, che si fa carico di tale attività riequilibrando la composizione del consiglio di tirocinio (art. 10, comma 4), della commissione d'esame (art. 10, comma 8) con una presenza paritetica delle diverse professionalità coinvolte provenienti dall'università e dalla scuola (dirigenti, tutor di scuola, tutor coordinatori).

Attraverso questa via è possibile rendere coerente e proficua l'attività formativa sostenuta in **modo cooperativo dal sistema scolastico e da quello universitario** nel rispetto del ruolo e delle competenze di ciascuno.

La possibilità di ammissione *"in soprannumero al tirocinio"* rispetto alle annuali previsioni (art. 7, comma 3 e art. 8, comma 3) appare al CNPI una scelta di privilegio stabile, e quindi sperequante, per quanti hanno conseguito e conseguano un dottorato di ricerca o hanno svolto per almeno due anni attività di ricerca scientifica nelle università. Al fine di evitare disparità di trattamento Il CNPI avanza l'ipotesi che tale personale possa accedere in posizione di soprannumerarietà e previo superamento di apposita prova orale secondo le modalità di cui all'art. 16, comma 8, solo nella fase transitoria definita dai commi 1 e 2 del citato art. 16.

Con riferimento alla **programmazione degli accessi** ai percorsi formativi (art. 3) e a quelli per il conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità (art. 14), il CNPI non comprende né apprezza l'inserimento, tra le variabili da considerare per la determinazione del numero complessivo dei posti annualmente disponibili per l'accesso ai percorsi formativi, quella *"delle disponibilità degli atenei … a svolgere i percorsi medesimi"*, in quanto essa oltre a non soddisfare le richieste di iscrizione non permetterebbe di garantire alla scuola la presenza di docenti abilitati.

Inoltre il CNPI ritiene che la procedura indicata dall'art. 5 debba essere meglio precisata rispetto agli obiettivi e alle variabili da consegnare all'azione programmatoria per evitare il riproporsi di precariato in questo ambito professionale.

Le Tabelle allegate allo schema di regolamento in esame (dalla n. 2 alla n. 7) indicano i CFU per accedere alla prova di ammissione alla laurea magistrale. A riguardo il CNPI segnala che la scelta prospettata sembra contrastare con il dichiarato obiettivo di poter avere personale con una forte preparazione disciplinare. Preoccupa, in particolare, che possa configurarsi una scelta precoce o non pienamente motivata, attraverso scorciatoie d'uscita rispetto al regolare percorso di laurea di primo livello.

Il CNPI ritiene sia necessario approfondire maggiormente la scelta di introdurre *"specifiche classi di abilitazione"* per le **attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità** (art. 14) e ritiene che la specializzazione per tale attività possa essere conseguita non necessariamente solo dopo l'abilitazione, ma anche attraverso l'aggiuntività al normale percorso di laurea magistrale e a quello di tirocinio dei 60 CFU previsti.

Sulla seconda finalità e con riferimento all'art. 16

L'art. 16 dello schema di regolamento disciplina le modalità transitorie di accesso all'abilitazione all'insegnamento. La norma in questione pone sullo stesso piano sia i neolaureati in possesso del solo titolo accademico, sia coloro che, pur privi di abilitazione, hanno comunque prestato servizio di insegnamento; non è prevista, infatti, la possibilità del riconoscimento del servizio prestato e ad entrambi è richiesto un percorso abilitante identico, secondo le modalità stabilite all'art. 10. In alcuni casi, gli aspiranti all'abilitazione sarebbero inoltre costretti ad interrompere il servizio nell'anno di tirocinio, col duplice risultato negativo per loro di uscita (seppure temporanea) dal circuito del lavoro e gravi difficoltà per le scuole nella gestione delle cattedre da loro ricoperte.

Per altro verso, lo schema di regolamento garantisce, invece, un accesso privilegiato e stabile all'anno di tirocinio a quanti hanno conseguito un dottorato di ricerca o hanno svolto per almeno due anni attività di ricerca scientifica nelle università (artt. 7 e 8, rispettivi commi 3), come già osservato in precedenza. Si crea in tal modo una ulteriore **disparità di trattamento** rispetto a quanti hanno maturato esperienze sul campo.

Ferma restando la necessità di far conseguire a tutti coloro che si trovano nelle condizioni sopra descritte l'abilitazione all'insegnamento attraverso le modalità previste all'art. 10, il CNPI ritiene opportuno prevedere strumenti di valorizzazione dell'esperienza maturata. Il CNPI **propone** pertanto di:

- riconoscere come titolo transitorio di accesso al tirocinio formativo attivo, anche in soprannumero, il servizio prestato per almeno un biennio presso le istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione;
- riconoscere il servizio prestato presso le istituzioni scolastiche come parte dei crediti formativi previsti nel tirocinio con particolare riferimento ai laboratori didattici di cui alla Tabella 12;
- consentire lo svolgimento dell'anno di tirocinio formativo attivo, previa stipula della relativa convenzione con l'università per i fini di cui all'art. 10 comma 3, lett. b), presso l'istituzione scolastica sede di servizio nell'anno scolastico di riferimento;

- riconoscere a tutti coloro che hanno superato l'esame di ammissione alla Scuola di Specializzazione per l'insegnamento secondario che non siano stati ammessi alla frequenza per il numero limitato di posti, un credito nella formulazione della graduatoria di accesso al TFA.

Al fine di evitare che, superata la fase transitoria, permangano situazioni di sperequazione, il CNPI ritiene che debbano rientrare all'interno dell'art. 16 le disposizioni da espungere dai commi 3 degli artt. 7 e 8, integrando conseguentemente il contenuto del comma 12 dell'art. 16.

Occorre, ai fini dell'inserimento nel nuovo percorso di formazione e per l'acquisizione dell'abilitazione, prevedere, per non disperdere competenze professionali acquisite sul campo, misure di **riconoscimento del servizio prestato**:

- nella scuola dell'infanzia, da personale con un titolo di studio conseguito al termine dei corsi triennali e quinquennali sperimentali della scuola magistrale con valore legale e con possibilità di partecipare a concorsi ordinari;

- nella scuola primaria, da personale con un titolo di diploma di maturità magistrale abilitante ai fini dell'insegnamento.

Parimenti vanno previste misure di riconoscimento del servizio prestato per l'inserimento in percorsi universitari per la formazione del personale docente per gli ITP e per i docenti di quelle classi di concorso che per l'esiguo numero di personale coinvolto, non hanno visto l'attivazione di SSIS o di procedure on line.

Il Segretario
Maria Rosario Cocca

Il Vice Presidente
Mario Guglietti