

Parere del 19 marzo 2010, prot. n. 1061

- Schema di regolamento concernente “Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell’infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell’articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244”

Consiglio di Stato

Adunanza di Sezione dell’8 marzo 2010

LA SEZIONE

Vista la relazione AOO/Uff. Leg. 5376 del 17 dicembre 2009 con la quale il Ministero dell’istruzione dell’università e della ricerca - ufficio legislativo, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;

Visto il parere interlocutorio reso all’Adunanza del 18 gennaio 2010;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore consigliere Giuseppe Minicone;

PREMESSO

Con nota del 17 dicembre 2009 il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di regolamento concernente “Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell’infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell’articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244”.

Con pronuncia resa all’adunanza del 18 gennaio 2010, questa sezione, nell’affermare la legittimità formale e sostanziale del testo in relazione alla sua fedeltà alla fonte primaria, alla compatibilità con il quadro legislativo del settore e alla coerenza con il sistema e nel sottolineare la bontà complessiva dell’impianto normativo, per quel che concerne lo snodo essenziale della formazione degli educatori, quale presupposto di validità del “progetto scuola” nel sistema Italia, ha, tuttavia, sospeso l’emanazione del parere, formulando taluni rilievi a singole disposizioni e sollecitando un chiarimento da parte del Ministero in ordine a due questioni.

In particolare, sotto un profilo più squisitamente formale:

- relativamente all’art. 3, comma 2, lett. b) dello schema, è stato ritenuto preferibile che fosse esplicitato che per l’insegnamento nella scuola secondaria è richiesto, oltre al corso di laurea biennale ed al successivo tirocinio, il conseguimento della laurea triennale di base;
- con riguardo all’art. 11, per quel che concerne la designazione delle diverse figure di tutor, è stato segnalato un contrasto tra il comma 3, il comma 5 e il comma 7, da ascriversi, probabilmente, ad un erroneo riferimento, da parte del comma 5, primo periodo, anche ai “tutor” dei tirocinanti che, invece, avrebbero dovuto essere esclusi dalla relativa disciplina. Si è suggerito, pertanto, di riformulare il comma 5, espungendo il richiamo al precedente comma 3;
- per quel che concerne l’art. 15, comma 22, nel suggerire di eliminare la parola “non” nell’inciso “avente natura non regolamentare”, si è osservato che sarebbe stato, comunque, preferibile eliminare del tutto il predicato “non regolamentare” dal testo, trattandosi di precisazione inappropriata, specie in una fonte di rango secondario.

Sotto il profilo sostanziale, invece, si è ritenuto che fosse meritevole di approfondimento la questione - sollevata nel parere del Consiglio nazionale della pubblica istruzione con riferimento alla disciplina transitoria contenuta nell'attuale art. 15 - relativa al riconoscimento del servizio prestato in via precaria presso le istituzioni scolastiche, ai fini dell'accesso al tirocinio formativo attivo, nonché come parte dei crediti formativi previsti nel tirocinio.

In proposito è stata prospettata l'opportunità di tener conto, in una fase di passaggio dal vecchio al nuovo regime, dell'esperienza professionale maturata, ferma restando la possibilità di fissare presupposti e limiti di tale rilevanza e di graduarne gli effetti.

Con riferimento all'art. 16, la Sezione ha, poi, manifestato perplessità, alla luce del principio sancito dall'art. 23 della Costituzione, circa la previsione, secondo cui i corsi previsti dal regolamento, svolti dall'università o dalle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, sarebbero stati organizzati "con i proventi derivanti dal pagamento delle tasse e dei contributi a carico dei corsisti". E ciò anche in considerazione della circostanza che il tenore letterale della disposizione sembrava implicare che tali proventi coprissero integralmente i costi dei corsi stessi.

In proposito, il Ministero è stato invitato a indicare quale fosse la fonte primaria della norma regolamentare in questione e se la stessa dettasse un criterio idoneo a consentire una siffatta previsione.

Inoltre, l'attribuzione al Ministero dell'istruzione della competenza a fissare la misura delle tasse, è stata ritenuta potenzialmente lesiva dell'autonomia universitaria.

Infine, è stato rilevato un elemento di incertezza nell'espressione "finanza pubblica", per la quale si è richiesto al Ministero di specificare se si riferisca al solo bilancio dello Stato (come emergerebbe dalla relazione tecnica) o anche a quello dell'università.

Con relazione del 23 febbraio 2010, il Ministero ha dato riscontro al parere interlocutorio.

In data 24 febbraio 2010 è pervenuta a questa Sezione una petizione recante 3.720 firme di cittadini, volta a segnalare l'esigenza di considerare la posizione degli attuali docenti precari, che sarebbero in gran parte esclusi dalla possibilità di conseguire il titolo abilitante dalle disposizioni in tema di accesso al tirocinio formativo.

CONSIDERATO

1. Va dato, innanzitutto, atto che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha affermato che, in sede di redazione definitiva dello schema di Regolamento in oggetto saranno integralmente recepite le osservazioni concernenti l'art. 11 e l'art. 15, comma 22.

2. Per quel che riguarda il rilievo relativo all'art. 3, comma 2, lett. b), l'Amministrazione ha fornito spiegazione della previsione del solo corso di laurea magistrale biennale (con un successivo anno di tirocinio), senza menzione del conseguimento preventivo della laurea triennale di base, sull'assunto, da un lato, che per l'accesso agli specifici corsi di laurea magistrale non si prevede una determinata laurea triennale (ma si individuano solo i crediti formativi che è necessario aver acquisito nel percorso di provenienza); dall'altro, che la necessità del previo conseguimento di un titolo triennale per accedere alla laurea magistrale de qua è già prevista dall'art. 6, comma 2, del D.M. n. 270 del 2004.

La Sezione ritiene tali chiarimenti sufficienti a superare la specifica osservazione.

3. Circa la prospettata opportunità di tener conto, nella formulazione della norma transitoria di cui all'art. 15, del servizio di insegnamento prestato in via precaria, ai fini dell'accesso al tirocinio formativo nonché come parte dei crediti formativi previsti nel tirocinio stesso, alla stregua di quanto osservato dal Consiglio nazionale della pubblica istruzione, il Ministero, premesso di aver già recepito gran parte dei suggerimenti di tale organismo, ha asserito di aver tenuto conto dell'esperienza professionale del personale, attualmente in servizio precario, nel comma 13,

laddove è stata garantita l'ammissione in soprannumero (previo superamento di una prova di accesso) al tirocinio formativo attivo a tutti coloro che alla data di entrata in vigore del regolamento avranno maturato almeno 360 giorni di servizio nella classe di concorso di riferimento.

Non ha, invece, ritenuto di recepire la proposta di un accesso automatico a detto tirocinio (neppure elevando il periodo minimo di servizio a due anni, come suggerito dal Cnpi), per le seguenti considerazioni:

- a) perché nella vigenza del precedente sistema fondato sulle c.d. scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario (Ssis), l'ammissione a queste ultime era subordinata al superamento di apposita prova selettiva, onde una disciplina meno rigorosa, anche solo per un periodo transitorio, avrebbe determinato una disparità di trattamento con chi ha conseguito in questi anni l'abilitazione attraverso il percorso delle Ssis;
- b) perché un minor rigore sarebbe stato in contraddizione con l'intento del legislatore delegante (espresso dall'art. 1, comma 416, della legge n. 244 del 2007) di ricondurre a limiti fisiologici il costante aumento del numero dei precari iscritti nelle graduatorie (prima permanenti e ora ad esaurimento) da utilizzare per l'immissione in ruolo, giacché l'automatica ammissione in soprannumero al tirocinio formativo attivo di coloro che già vantano un'esperienza di servizio, determinerebbe un notevole aumento dei potenziali abilitati, di gran lunga superiore rispetto al numero dei posti vacanti e disponibili, con vanificazione del conseguimento degli obiettivi della tendenziale regolarità delle assunzioni e dell'eliminazione delle cause di formazione del precariato;
- c) perché l'ammissione automatica al tirocinio formativo di tutti coloro che possano vantare un periodo minimo di servizio non consentirebbe di rispettare il limite delle risorse attualmente disponibili imposto dalla norma di delega;
- d) perché, costituendo il tirocinio solo l'ultima fase di un percorso formativo tendente all'accrescimento della qualificazione professionale (la quale presuppone necessariamente l'acquisizione di una solida base teorica, non conseguibile soltanto con l'attività di insegnamento), l'ammissione allo stesso non potrebbe avvenire senza alcuna previa verifica della sussistenza delle necessarie conoscenze disciplinari in capo ai tirocinanti (come del resto già avvenuto per le Ssis).

E' stata, invece, soddisfatta, ad avviso del Ministero, l'altra richiesta, formulata con il parere interlocutorio del 18 gennaio 2010, di riconoscimento del servizio prestato per l'acquisizione di crediti formativi, giacché è stato previsto, al comma 13 dell'art. 15, che detto servizio consente di acquisire 10 dei 19 crediti formativi relativi all'art. 10, comma 3, lettera b) e 9 dei 18 crediti formativi relativi all'articolo 10, comma 3, lettere c) e d).

4. La Sezione, nel prendere atto dell'utilità riconosciuta al servizio ai fini dell'acquisto dei crediti formativi, osserva, tuttavia, che le argomentazioni svolte dal Ministero circa l'impossibilità di prevedere, in via transitoria, un accesso automatico al tirocinio da parte di chi sia in possesso di una anzianità minima di servizio, non appaiono del tutto persuasive.

4.1. Quanto all'argomentazione sub a) è da dire che, se è vero che l'ammissione alle Ssis era, in genere, subordinata al superamento di una prova selettiva, è altrettanto vero che il mancato superamento di detta prova non precludeva in assoluto l'accesso a dette scuole, potendo la stessa essere ripetuta negli anni successivi da chi possedesse il titolo di studio richiesto, laddove, con l'entrata in vigore del nuovo ordinamento, tutti coloro che, pur essendo stati utilizzati in attività di insegnamento nelle scuole statali, non superino le prove di accesso nel (breve) periodo transitorio non potranno più conseguire il titolo abilitante, atteso che lo svolgimento del tirocinio e l'esame con valore abilitante saranno possibili solo a chi abbia conseguito la laurea magistrale a numero programmato: un più favorevole trattamento dei precari in questione, nella fase di passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento, non avrebbe determinato, pertanto, una disparità giuridicamente rilevante.

4.2. Quanto all'argomentazione sub b), non sembra alla Sezione che, sotto il profilo formale, sussista un nesso tra l'ammissione automatica e l'incremento delle cause di formazione del precariato.

Premesso, infatti, che è già prevista l'ammissione in soprannumero di tutti coloro che abbiano superato la prova di accesso (onde, in via astratta, non è programmabile, già nell'attuale disciplina, il numero degli abilitati), va osservato che la formazione del precariato è derivata dall'utilizzazione degli abilitati in posti di insegnamento non di ruolo. Ora, poiché, ormai, l'assunzione può avvenire solo attraverso le graduatorie ad esaurimento (non suscettibili di ulteriori immissioni) e, in prospettiva, attraverso i concorsi ordinari con cadenza biennale, il conseguimento dell'abilitazione (comunque subordinata al superamento dell'esame al termine del tirocinio) da parte di soggetti non inclusi nelle predette graduatorie ad esaurimento, consentirebbe solo la partecipazione ai concorsi ordinari, non mutando, per il resto, la posizione giuridica (aspettativa di fatto) attualmente rivestita dal personale interessato.

4.3. Quanto all'argomentazione sub c), in disparte, anche in questo caso, la non programmabilità degli ammessi al tirocinio, in conseguenza della previsione del soprannumero, non è stata offerta una verifica tecnica circa il rapporto tra le risorse necessarie per lo svolgimento dei corsi di tirocinio ad ammissione "aperta" e quelle disponibili presso le Università, tenuto anche conto del contributo richiesto agli interessati.

4.4. Quanto, infine, all'argomentazione sub d), pur potendosi condividere, in via di principio, l'assunto dalla quale essa muove, non sembra che l'acquisizione di una solida base teorica, del tipo di quella configurata dal Ministero possa essere esclusivamente dimostrata dalla prova di accesso (test preliminare e prova orale, prefigurati, peraltro, in funzione dell'ammissione a un numero di posti programmati), sembrando tale bagaglio di conoscenza poter essere ugualmente verificato anche in sede di valutazione finale del tirocinio svolto.

4.5. Poiché, tuttavia, la questione attiene a valutazioni che attengono al responsabile esercizio della discrezionalità spettante all'amministrazione in sede regolamentare, questa Sezione, pur con le considerazioni sopra espresse, prende atto della scelta effettuata con l'attuale testo dell'art. 15.

5. Per quel che riguarda, infine, le perplessità manifestate nel parere interlocutorio in ordine all'articolo 16, il Ministero, nel chiarire che la contribuzione a carico degli studenti è disciplinata dal D.P.R. 25 luglio 1997, n. 306, che ne limita l'incidenza al 20 per cento dell'importo del Fondo di finanziamento ordinario, ha provveduto a riformulare in questo senso la norma, espungendo anche la parte che rinviava ad un decreto ministeriale la determinazione delle tasse a carico degli studenti.

Tale nuova formulazione appare alla Sezione condivisibile.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con le osservazioni di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Giuseppe Minicone

IL PRESIDENTE
Giancarlo Coraggio