

IL “NUOVO” RECLUTAMENTO DEI DOCENTI.

Note critiche a margine del d.l. 30 aprile 2022 n. 36 tra PNRR, precariato e Costituzione.

Paolo Maci*

Abstract (ita): Il PNRR ha individuato tra le sue priorità la riforma del sistema di reclutamento degli insegnanti. Tuttavia, le regole di attuazione del PNRR riproducono un modello già sperimentato. Bisognerebbe ripensare l'intero sistema, eliminando progressivamente la precarietà, semplificando le modalità di accesso alla professione docente attraverso le modalità del corso-concorso, al fine di garantire una corretta selezione in entrata - calibrata sulle effettive esigenze - e un'adeguata formazione per gli aspiranti insegnanti.

ABSTRACT (ENG): The PNRR has identified among its priorities the reform of the system of recruitment of teachers. However, the rules implementing the PNRR reproduce a model that has already been tested. It would be necessary to rethink the entire system, progressively eliminating precariousness, simplifying the methods of access to the teaching profession through the methods of the course-competition, in order to guarantee a correct incoming selection - calibrated according to the actual needs - and adequate training for aspiring teachers.

SOMMARIO: 1. Premessa. Dal fallimento delle politiche di selezione del personale docente alle indicazioni del PNRR per la riforma del sistema di reclutamento degli insegnanti. - 2. Dal PNRR al d.l. 36 del 2022, convertito nella legge 79 del 2022. La riproposizione di un percorso già sperimentato. - 3. “Modello” di reclutamento *versus* “sistema” di reclutamento: La necessità di una visione d’insieme anche ai fini di una verifica della compatibilità rispetto ai principi costituzionali a tutela dell’effettività del diritto al lavoro degli aspiranti docenti. - 4. “Sistema” di reclutamento *versus* precariato: la necessità di assorbire progressivamente i precari senza generarne altri. - 5. La formazione e l’accesso. Il “corso-concorso” per un “nuovo” modello di reclutamento. - 6. Conclusioni. Nel Paese dei paradossi l’attesa di una nuova stagione per la scuola.

1. Premessa. Dal fallimento delle politiche di selezione del personale docente alle indicazioni del PNRR per la riforma del sistema di reclutamento degli insegnanti.

Con il d.l. 30 aprile 2022 n. 36¹, rubricato “ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR²)”, convertito in legge 79 del 2022,

¹ *Docente a contratto di Legislazione scolastica - Unipegaso paolo.maci@unipegaso.it.

Publicato sulla GU Serie Generale n.100 del 30-04-2022

² Sul PNRR cfr tra gli altri: G. D’ARRICO, P. DAVID, *Next generation EU e PNRR Italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2022; M. MARIANI, B. BRUNO, *Commento al decreto*

il Governo ha varato anche la riforma del reclutamento dei docenti. Le norme in questione sono contenute negli articoli dal 44 al 47.

Sono state inserite tra i provvedimenti attuativi del PNRR poiché il “miglioramento dei processi di reclutamento degli insegnanti” è una delle riforme inserite gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza³. Proprio a partire dalle indicazioni contenute nel PNRR si muove questa riflessione sulle norme che riformano la disciplina relativa al reclutamento dei docenti, ponendosi come obiettivi quelli di analizzarne l’aderenza al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, di individuare e sottolineare le (eventuali) novità rispetto alle previsioni passate ed attualmente in vigore della relativa disciplina e di proporre considerazioni critiche rispetto alle disposizioni che sono state di recente sottoposte al vaglio del Parlamento, anche alla luce delle norme costituzionali di riferimento.

L’interesse per questa analisi rinviene, innanzitutto, dal fatto che le modalità di reclutamento degli insegnanti vengono da sempre identificate come uno degli snodi centrali per la costruzione di una scuola di qualità. Tale consapevolezza non è solo riconosciuta all’interno del PNRR, che lega la revisione del sistema di reclutamento dei docenti all’obiettivo di un “significativo miglioramento della qualità del sistema educativo del nostro Paese”⁴ ma è stata percepita nella sua centralità sin dai primi vagiti dell’attuazione della riforma Gentile, che ha poi costituito l’ossatura dell’organizzazione scolastica nei decenni a venire⁵.

E tuttavia il monito di Luigi Einaudi, secondo cui «ogni perfezione di struttura è vana, se gli studenti non sono invitati a studiare bene e i professori sono scelti con metodi non buoni»⁶ risuona, ancora oggi, come una sinistra profezia se, a distanza di

PNRR 2021, Key editore, Milano, 2022, AAVV, *Piano Nazionale di ripresa e resilienza. Pedagogisti dell’Innovazione e PNRR. Nota di accompagnamento e supporto alla professione*, Edizioni La Rondine, Catanzaro, 2022

3 La “Missione 4: istruzione e ricerca” contempla, nella sotto missione M4C1.2 previsioni relative al “Miglioramento dei processi di reclutamento degli insegnanti”, specificate nella “Riforma 2.1: Riforma del sistema di reclutamento dei docenti”, nella “Riforma 2.2: Scuola di Alta Formazione e formazione obbligatoria per dirigenti scolastici, docenti e personale tecnico-amministrativo” e nell’ “Investimento 2.1: Didattica digitale integrata e formazione sulla transizione digitale del personale scolastico”. Cfr PNRR, p. 188 e 189

4 Cfr PNRR, p. 188

5 Cfr sul punto A. SANTONI RUGIU, *Il professore nella scuola. Dal 1700 alle soglie del 2000*, La Nuova Italia, Firenze, 1981 (terza ed.); G. CIVES (a cura di), *La scuola italiana dall’Unità ai nostri giorni*, La Nuova Italia, Firenze, 1990; G. BERTAGNA, *La riforma necessaria*, La Scuola, Brescia, 1993; F. ALOI, *Giovanni Gentile ed attualità dell’attualismo*, Pellegrini, Cosenza, 2004; G. TOGNON, *Giovanni Gentile e la riforma della scuola*, in “Il parlamento italiano”, Milano, Nuova Cei, 1990, vol. 11 Id, *La riforma Gentile*, in *Croce e Gentile: la cultura italiana e l’Europa*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2016 ; M. GALFRÈ, *Una riforma alla prova*, Milano, Angeli, 2000; B. VERTECCHI, *La scuola italiana da Casati a Berlinguer*, con la collaborazione di P. Lucisano, E. Nardi, I. Volpicelli, Franco Angeli, Milano, 2001; V. PIRRO, *Dopo Gentile dove va la scuola italiana*, Firenze, Le Lettere, 2014; G. NATALE, F.P. COLUCCI, A. NATOLI, *La scuola in Italia. Dal 1859 ai Decreti Delegati*, Mazzotta, Milano 1975; M. PARRINI, *Cento e lode. La scuola italiana in cento voci. Con una lode (e qualche proposta) finale*, Pendragon, Bologna, 2010; M. COLUCCI, S. GALLO (a cura di), *In cattedra con la valigia. Gli insegnanti tra stabilizzazione e mobilità*, Donzelli, Roma, 2017 e, infine, M. DEI, *Cambiamento senza riforma: la scuola secondaria superiore negli ultimi trent’anni*, in S. SOLDANI, G. TURI, *Fare gli italiani. Vol. II: Una società di massa*, Il Mulino, Bologna 1993, p. 119, secondo cui la scuola secondaria di secondo grado è «restata intatta nella definizione datale da Gentile nel 1923: una struttura farragginosa, rigida, antiquata nella frammentazione e scarsamente produttiva. In una parola: retrograda»

circa un secolo, la ricerca di una soluzione al problema del reclutamento del corpo insegnante è ancora, più che mai, all'ordine del giorno.

Un problema di capitale importanza che deve interrogarci anche sulla compatibilità dell'intero sistema di reclutamento rispetto allo statuto costituzionale dell'istruzione. A parte i rilievi - sempre di ordine costituzionale - che si faranno appresso (vedi par. 3), ci si deve chiedere infatti se una scuola con docenti che non abbiano seguito un adeguato percorso formativo e non siano frutto di una selezione che ne garantisca la preparazione e la professionalità integri appieno le aspettative della Carta Costituzionale.

Se la scuola è il luogo in cui la formazione "diviene fattore cruciale (...) per la effettiva e piena realizzazione di quanto stabilito all'art. 1 Cost", cioè il principio democratico e quello della sovranità popolare⁷, legati da un filo rosso a quelli prescritti dagli artt. 2 e 3 Cost., in una lettura unitaria e sistematica a cui partecipa altresì anche l'art. 9 Cost⁸, non vi dubbio che è precipuo dovere della Repubblica di garantire ed assicurare "l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"⁹ che per la scuola si estrinseca nella previsione dell'art. 33, comma 2, Cost. per cui "la Repubblica istituisce scuole statali per ogni ordine e grado".

Dovere che si sostanzia anche nell'indefettibilità della predisposizione di un apparato adeguato all'erogazione di un servizio pubblico accessibile per tutti e che si pone quale fattore cruciale per la rimozione delle disuguaglianze e per la mobilità sociale, secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale¹⁰.

La predisposizione di tale apparato non si limita, tuttavia, ad un aspetto meramente organizzativo, ma nel potere/dovere di definire la struttura portante del sistema nazionale di istruzione che sia tale da offrire su tutto il territorio nazionale un'offerta formativa omogenea che garantisca la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117 Cost)¹¹, cui

6 L. EINAUDI, *L'università italiana e la riforma Gentile*, Corriere della Sera, 26 ottobre 1923. L'espressione è riportata da F. MAGNI, *Formazione iniziale e reclutamento degli insegnanti in Italia*, Studium, Venezia, 2019,

7 G. LANEVE, *In attesa del ritorno nelle scuole, riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3/2020, p 415

8 Così sempre G. LANEVE, op. cit., che cita V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Padova 1957, in part. 428. e E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli 1961, ora in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, I, Milano 2008, 391 ss., in part. 450; Cfr ancora M. BENVENUTI, *La scuola è aperta a tutti?*, in *Federalismi.it*, 4/2018, e G. FONTANA, *La libertà di insegnamento*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2014, p. 99 U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione*, in *Giur. cost.*, VI, 1961; V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, e, più di recente, R. CALVANO, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Roma, 2019; F. CORTESE (a cura di), *Tra amministrazione e scuola*, Napoli, 2014; G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e Istruzione, Scritti di Diritto Pubblico*, Milano, 2016, G. ZAGREBELSKY, *Fondata sulla cultura, Arte, Scienza e Costituzione*, Torino, 2014, A.M. POGGI, *Per un «diverso» stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019

9 Art. 2 Cost.

10 Cfr. sent. Corte Cost. n. 200 del 2009 in cortecostituzionale.it

11 Così G. LANEVE, op. cit. p. 421, 422. Sul punto vedi anche P. MACI, *Il cortocircuito del sistema istruzione tra emergenza sanitaria ed emergenza educativa*, in dirittifondamentali.it, 2/2021. Sul punto, che involge anche la

concorrono, con la diversa competenza loro attribuita, sia lo Stato che le regioni tra norme generali sull'istruzione e principi generali dell'istruzione e le relative norme di attuazione¹².

E non può porsi in dubbio che componente essenziale di questa offerta formativa sia costituito anche dalla qualità del corpo insegnante, che è il terminale del complesso apparato politico-amministrativo in cui si sostanzia il sistema nazionale di istruzione e che, per poter essere all'altezza del compito attribuitogli dalla Costituzione, deve possedere le necessarie competenze che devono essere certificate proprio attraverso una selezione ed un percorso formativo adeguati ed omogenei su tutto il territorio nazionale.

E tuttavia è da sempre evidente la difficoltà per il decisore politico di individuare un percorso lineare, univoco, efficace per il reclutamento del corpo insegnante, frutto di una sorta di "strabismo" dei vertici del complesso sistema-istruzione.

Da una parte infatti, si è tentato di concepire forme sempre diverse di accesso al mondo dell'insegnamento nel rispetto dei canoni dettati dall'art. 97 Cost.¹³; dall'altra si è fatto i conti, nello stesso tempo, con la platea sempre più vasta e soverchiante dei precari della scuola, che in qualche modo si è provato ad assorbire attraverso strade diverse e in qualche modo alternative¹⁴.

Questa visione a "doppio binario" del sistema di reclutamento del personale docente ha una origine risalente e ha segnato sin dall'immediato secondo dopoguerra le sorti del nostro ordinamento scolastico, che ha registrato la coeva indizione,

ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, cfr. Corte cost., sent. 15 luglio 2005, n. 279, con note di M. MICHETTI, *La Corte, le Regioni e la materia istruzione*, in *Giur. cost.*, 2005, 5117 ss.; di S. NICODEMO, *L'istruzione tra "principi fondamentali" e "norme generali"*, in *Quad. cost.*, 2006, 128 ss.; di G. SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giur. cost.*, 2005, 2716 ss.; A. MORRONE, *Appunti sulle "norme generali" (dopo il progetto di "riforma della riforma")*, in *Istit. feder.*, 2003, 154 ss

12 Sulla distinzione tra "principi generali" e "norme generali sull'istruzione" cfr. soprattutto M. TROISI, *La Corte tra "norme generali sull'istruzione" e "principi fondamentali". Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*, in *Le Regioni*, 2010, il quale individua nella giurisprudenza della Corte Costituzionale una evoluzione nella precisazione della distinzione tra "principi generali" e "norme generali sull'istruzione". Sul punto cfr ancora F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, 3/2010, pp. 511 ss.; A. IANNUZZI, *Norme generali sull'istruzione e riserva di legge*, in *Federalismi.it*, 24/2010 e ancora A.M. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche" governative sull'istruzione (nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009)*, *federalismi.it*, 14/ 2009

13 Cfr. sul punto A. DI GERONIMO, *Diritto del lavoro dei docenti della scuola statale. Reclutamento, diritti, doveri, responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2012, cap. 1

14 Cfr. soprattutto F. MAGNI, *Formazione iniziale*, cit., che ricostruisce in maniera analitica ed esaustiva le vicende anche normative relative al reclutamento dei docenti in Italia anche prima dell'approvazione della Carta Costituzionale; cfr inoltre S. INTRAVAGLIA, *L'Italia che va a scuola*, Giuseppe Laterza, Bari, 2012; E. GREMIGNI, *Insegnanti ieri e oggi. I docenti italiani tra precariato, alienazione e perdita di prestigio*, Franco Angeli, Milano, 2012; A. CAVALLI (a cura di), *Gli insegnanti nella scuola che cambia. Seconda indagine IARD sulle condizioni di vita e di lavoro nella scuola italiana*, Il Mulino, Bologna, 2000; L. FISCHER, *Gli insegnanti: ruolo e formazione*, in L. RIBOLZI (a cura di), *Formare gli insegnanti. Lineamenti di sociologia dell'educazione*, Carocci, Roma, 2002; L. ANTOCCIA, *Le remore e il Titanic: vite precarie a scuola*, Gaffi, Roma, 2005; M. BARBAGLI, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia (1859-1973)*, Il Mulino, Bologna, 1974.

insieme ai primi concorsi ordinari (banditi nel 1947¹⁵, nel 1951¹⁶ e nel 1953¹⁷) di un concorso straordinario (bandito nel 1949¹⁸) riservato ai docenti inseriti nei “ruoli speciali transitori”¹⁹, concepiti per spianare la strada al tempo indeterminato ad alcune categorie di insegnanti ritenuti meritevoli di maggiori tutele in virtù del servizio pregresso²⁰.

Da allora, l’idea che il reclutamento degli insegnanti dovesse passare necessariamente per il “doppio forno” dei percorsi “ordinari” e di quelli “in deroga” è stata una costante nella politica scolastica adottata dai tre principali attori del sistema, Governo, Parlamento, sindacati, che hanno stretto una sorta di patto non scritto in cui le responsabilità si incrociano e si sovrappongono. Un sistema che ha avuto il suo apice, non a caso, proprio negli anni ’70, in cui la protesta nelle “piazze” era più viva che mai ed è stata usata anche dai sindacati della scuola come strumento di formidabile pressione nei confronti del decisore politico²¹. Alcuni dei frutti di questa stagione, come i “corsi abilitanti” speciali della durata di un mese durante le vacanze estive (oltre a 50 ore distribuite durante l’a.s.)²² costituiscono l’apice di un meccanismo che ha segnato le sorti della scuola nei decenni a venire, minando la credibilità del corpo insegnante e facendo passare l’idea che il ruolo potesse essere raggiunto comunque, in un modo o nell’altro²³.

La preoccupazione dei diversi attori della politica scolastica di risolvere un problema che essi stessi avevano contribuito a creare, considerando la scuola soprattutto un formidabile strumento di contrasto alla disoccupazione intellettuale, tanto da determinare quella che è stata definita, e non a torto, una “precarietà istituzionalizzata”²⁴, ha di fatto ridotto nella portata e nell’efficacia le modalità ordinarie di reclutamento che, a partire dalla fine degli anni ’90, dopo un lungo periodo in cui il legislatore aveva impiegato tutte le sue energie a dare risposte alla vasta platea degli aspiranti docenti senza introdurre nell’ordinamento scolastico

15 D.Lgs.C.P.S. 21 aprile 1947, n. 373

16 D.M. 27 aprile 1951, in suppl. ord. G.U. n. 159 del 14 luglio 1951

17 D.M. 22 maggio 1953, in suppl. ord. G.U. n. 125 del 3 giugno 1953

18 d.P.R. n. 236/1949

19 D.Lgs. 7 maggio 1948, n. 1127

20 Si tratta di coloro che avevano prestato almeno tre anni di servizio, anche non continuativo, tra l’anno scolastico 1943/44 e il 1947/48, a chi era reduce di guerra con almeno due anni di servizio, a chi era risultato idoneo in concorsi precedenti a avesse maturato almeno un anno di servizio.

21 Si pensi al blocco degli scrutini del 69/70 e alla “marcia dei 25.000” dei primi anni ’80. Cfr sul rapporto tra sindacati e scuola F. SUSI, *Scuola società politica democrazia. dalla riforma Gentile ai decreti delegati*, Armando editore, Roma, 2012; G. CHIOSSO, *Scuola e partiti tra contestazione e decreti delegati*, La Scuola, Brescia 1977, p. 68.

22 l. 1074 del 1971, art. 5; O.M. del 6 maggio 1972

23 Insieme ad essi i corsi abilitanti ordinari - della durata di un anno - previsti dall’art 1 della l. 1074 del 1971, che contemplava anche la creazione delle “graduatorie permanenti” in cui potevano iscriversi docenti abilitati “che avessero prestato servizio di insegnamento non di ruolo negli istituti e scuole statali di istruzione secondaria, artistica e professionale, per almeno due anni” e la previsione della non licenziabilità degli insegnanti non di ruolo, prevista dal d.l. 366/1970, convertito con modificazioni dalla l. 26 luglio 1970, n. 571, in G.U. 07/08/1970, n.199. Cfr al proposito: L. AGUZZI, *Abilitazione degli asini? L’esperienza dei corsi abilitanti*, Mazzotta, Milano, 1976; G. CHIOSSO, *La lunga storia dell’ope legis*, cit.

24 E. GREMIGNI, *Una precarietà istituzionalizzata. Diventare insegnanti nella scuola pubblica italiana*, in *Scuola Democratica*, n. 1, 2013, pp. 105-124.

novità di rilievo²⁵, hanno improvvisamente fatto un salto di qualità in termini di complessità e durata dei percorsi; da una parte per garantire una maggiore preparazione a coloro che si apprestavano a diventare docenti; dall'altra, probabilmente, a seguito dell'esplosione, negli anni '80, del debito pubblico e della conseguente esigenza di inaugurare una nuova politica di rigore nei conti dello Stato, anche per tentare di operare una più significativa selezione in entrata, a fronte di una crescita esponenziale ed eccessiva del personale insegnante, che era passato dalle 45 mila unità del 1951 alle 227 mila unità del 1987²⁶ e che oggi si attesta intorno alle 685.000 unità²⁷ e della correlativa e conseguenziale crescita del numero dei precari, che oggi si calcola siano circa il 25% del totale²⁸. Una presa di coscienza tardiva, nonostante l'esigenza di assicurare agli studenti una solida preparazione teorica post universitaria fosse stata già avvertita, senza che ciò producesse tuttavia alcuna conseguenza alcuna - fin dagli anni '60, con l'avvento del primo centro-sinistra²⁹.

E' proprio negli anni '90, infatti, che vengono concepite le SSIS (Scuole per la Specializzazione all'Insegnamento Secondario)³⁰ che, secondo l'intenzione del legislatore, avrebbero dovuto segnare una svolta nel sistema di reclutamento dei docenti³¹, privilegiando la formazione iniziale attraverso un percorso che vedeva il coinvolgimento diretto delle università e che si sarebbe dovuto concludere dopo due anni con il conseguimento di un diploma che dava la possibilità di partecipare ai concorsi per il raggiungimento del ruolo ma anche di conseguire - per intanto - l'abilitazione all'insegnamento e quindi di inserirsi nelle graduatorie all'uopo previste. Una svolta effimera, sol se si pensi che contestualmente all'avvio delle SSIS -

25 Cfr. L. BENADUSI, *La non-decisione politica. La scuola secondaria tra riforma e non riforma. Il caso italiano a confronto con altre esperienze europee*, La Nuova Italia, Firenze 1988, pp. 236-239;

26 M. DEI, *Cambiamento senza riforma*, cit., p.109

27 Cfr. M. GELARDINI, *Scuola in numeri: 10 dati che fotografano l'anno 2021/22*, disponibile all'indirizzo www.lastampa.it/cultura/scuola, 19 ottobre 2021

28 Cfr. www.orizzontescuola.it del 16.06.2022, secondo cui i precari sono oggi oltre 210.000

29 Il riferimento è alla commissione d'indagine sullo stato della Pubblica Istruzione costituita con il dicastero del ministro Luigi Gui (12 febbraio 1962 - 28 giugno 1968, Fanfani I) e composta da componenti di spicco rappresentativi di tutti i partiti politici presenti in Parlamento, che puntò il dito sulla necessità di provvedere alla adeguata formazione degli insegnanti e a ridisegnare il sistema del loro reclutamento mediante la istituzione di scuole superiori di magistero, alle quali sarebbe dovuta essere affidata la preparazione pedagogico-didattica degli insegnanti secondari di ogni ordine e grado, mediante un corso quadriennale, seguito da un biennio post-lauream, comprensivo del tirocinio, da concludersi con una prova che avesse valore abilitante e permettesse la partecipazione ai pubblici concorsi per l'ammissione in ruolo, da organizzarsi annualmente. Il periodo passato nel corso post-laurea sarebbe dovuto essere valutato come servizio di insegnamento e retribuito in misura di poco inferiore a quella iniziale dell'insegnante. Relazione sullo stato della Pubblica Istruzione in Italia e Linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola per periodo successivo al 30 giugno 1965, presentata dal Ministro Luigi Gui ai sensi degli artt. 54, 55 e 56 della legge 24 luglio 1962 n. 1073, ed esposta in Senato il 2 ottobre 1964, pp. 286-288. Cfr. G. RICUPERATI, *La politica scolastica dal centrosinistra alla contestazione studentesca*, in *Studi Storici*, Anno 31, No. 1, Contributi alla storia del Pci (1945-1956), Fondazione Istituto Gramsci, 1990, pp. 235-260; L. PEDRAZZI, *La politica scolastica del Centrosinistra*, Bologna, Il Mulino, 1973; S. SANI, *La politica scolastica del centro-sinistra (1962-1968)*, Morlacchi, Perugia, 2020; P. CAPO, S. LAINO, *Breve storia della scuola italiana*, Brunolibri, Salerno 2021.

30 L. 19 novembre 1990, n. 341

31 Cfr. sul punto M. Cocconi, *Il reclutamento e la formazione degli insegnanti di scuola superiore*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9/2006, p. 967

organizzate per la prima volta nell'a.a. 1999/2000³² - vengono istituiti corsi abilitanti "speciali" della durata di 120 ore riservati a coloro che avessero effettuato almeno 360 ore nell'ultimo decennio e che di fatto ne depotenziano la portata³³. A complicare ulteriormente il quadro, la reintroduzione delle graduatorie permanenti³⁴ che si affiancano a quelle di merito dei concorsi ordinari e suddivise in fasce, finalizzate al conferimento delle supplenze annuali (seconda e terza fascia) nonché delle assunzioni in ruolo a tempo indeterminato (prima fascia) a cui sono riservate il 50% delle immissioni in ruolo³⁵.

Questo sistema, che prevedeva un accesso plurimo alla professione docente (concorso ordinario, SSIS, abilitazione riservata, graduatorie permanenti) fu parzialmente modificato - e semplificato - solo nel 2008 dal Ministro Fioroni che decretò la fine delle SSIS ed il ritorno ai concorsi ordinari³⁶, salvaguardando comunque la validità delle graduatorie permanenti, nel frattempo trasformate in graduatorie "ad esaurimento"³⁷. E questo anche perchè la riforma Moratti³⁸ di qualche anno prima, che aveva profondamente innovato nell'organizzazione del sistema scolastico italiano ed inciso conseguentemente in maniera significativa anche sul sistema di reclutamento³⁹, proprio sulle modalità di accesso alla professione docente non aveva mai trovato attuazione.

Sempre il 2008 tuttavia, con il cambio del ministro dell'Istruzione (a Fioroni succede la Gelmini) segna la reintroduzione di un percorso finalizzato alla formazione iniziale degli insegnanti. Il TFA (Tirocinio formativo attivo⁴⁰) sostituirà le SSIS a partire dall'anno scolastico 2010/2011⁴¹ e constava, per la scuola secondaria di primo e secondo grado, di un anno di formazione che segue ad un corso di laurea magistrale biennale con accesso a numero chiuso programmato⁴². Il primo ciclo - transitorio - fu bandito nell'anno accademico 2011 e 2012 e si svolse di fatto tra il 2012

32 Il percorso che porterà alla attivazione delle SSIS fu straordinariamente lungo. Solo con il D.M. 26 maggio 1998 furono stabiliti i "criteri generali per la definizione degli ordinamenti delle Scuole di specializzazione all'insegnamento secondario". Quindi fu necessario organizzare scuole interateneo su base regionale e programmare il numero di accessi da rendere disponibili per ciascuna di esse (e ciascun indirizzo disciplinare), tramite una previsione triennale del fabbisogno di insegnanti (D.M. 27 luglio 1999).

33 Art. 2 l. n. 124/1999 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico)

34 L. n. 124/1999

35 D.M. 27 marzo 2000, n. 123

36 Art. 2, comma 416 l. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria)

37 Art. 1 comma 605 l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria)

38 Realizzata con le l. 28 marzo 2003, n. 53 e 4 novembre 2005, n. 230

39 L'art. 5 della l. 53 del 2003 determina il superamento delle SSIS pur riservando alle università un ruolo determinante nel processo formativo degli aspiranti insegnanti, con la previsione di corsi di laurea specialistica a numero chiuso "sulla base della previsione dei posti effettivamente disponibili, per ogni ambito regionale" ed un esame finale con valore abilitante, che consentiva l'iscrizione in appositi albi regionali sulla base del voto ottenuto all'esame di Stato. Alla fine del corso si prevedeva la stipula di "contratti di formazione lavoro" (art. 6) per lo svolgimento di "specifiche attività di tirocinio" presso gli istituti scolastici. Cfr. G. BERTAGNA, *Il nuovo quadro di riferimento*, in *Annali dell'Istruzione*, n. 1-2, Roma 2003, p. 15

40 Sui TFA cfr. F. MATARAZZO, *La formazione iniziale, il regolamento e le sue vicende*, in V. CAMPIONE, F. BASSANINI, *Istruzione bene comune, Idee per la scuola di domani*, Astrid, Passigli Editori, 2011, pp. 233-245; G. LUZZATTO, *La formazione e il reclutamento dei docenti*, ivi, pp. 247-264; M. COCCONI, *Diventare insegnanti: le nuove regole*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2011, p. 238.

41 Decreto del 10 settembre 2010 n. 249 emanato ai sensi della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 e modificato dal decreto del MIUR n. 81 del 25 marzo 2013

ed il 2013; accanto agli idonei (costretti a dure prove selettive⁴³) vi furono ammessi anche gli ex specializzandi SSIS che costretti ad interromperne la frequenza a causa della loro soppressione. Insieme ad essi furono tuttavia anche previsti - per un breve periodo - i PAS (Percorsi abilitanti speciali), di durata annuale, finalizzati al conseguimento dell'abilitazione e riservati ai precari che avessero prestato, a decorrere dall'a.s. 1999/2000 e fino all'a.s. 2011/2012 incluso, almeno tre anni di servizio⁴⁴. I TFA ebbero vita breve. Dopo l'indizione di un secondo ciclo nell'anno accademico 2014-2014, il governo Gentiloni ne decretò la loro cancellazione per l'accesso alle cattedre ordinarie. I TFA sono stati banditi, da allora, esclusivamente per la formazione e l'inserimento in ruolo degli insegnanti di sostegno e sono anch'essi prossimi ad essere archiviati (vedi *ultra*). Ancor meno fortuna dei TFA ebbero tuttavia i FIT (Formazione Iniziale e Tirocinio), previsti dal decreto legislativo n. 59 del 13 aprile 2017 attuativo della Legge 107 del 13 luglio 2015 (la legge sulla "buona scuola"), I FIT⁴⁵, che prevedevano un percorso teorico-pratico retribuito con la sottoscrizione, nel terzo ed ultimo anno, di un contratto di supplenza annuale che avrebbe avuto anche valore di periodo di prova, al termine del quale, in caso di esito positivo, sarebbe seguita la sottoscrizione del contratto a tempo indeterminato, rimasero infatti solo sulla carta. Nell'a.s. 2018-2019 si consentì l'accesso da parte dei vincitori di un concorso riservato a docenti già abilitati solo al terzo e ultimo anno di corso, che valse come periodo di formazione e prova previsto per i neoassunti. I FIT furono soppressi dal governo Conte I⁴⁶ che stabilì che l'abilitazione all'insegnamento dovesse conseguirsi esclusivamente tramite concorsi periodici, per poter accedere ai quali era però necessario possedere 24 CFU (Crediti formativi universitari) nelle discipline antro-psico-pedagogiche e in quelle concernenti le metodologie e le tecnologie didattiche.

Questo turbinio di cambiamenti nel sistema di reclutamento del personale docente è l'inequivocabile indice del suo sostanziale fallimento. Ed è stata proprio la presa d'atto di questo fallimento ad indurre il Governo ad inserire tra gli obiettivi del PNRR anche la questione della riforma dei criteri di selezione dei futuri docenti nella consapevolezza che da questi dipende anche la qualità dell'offerta formativa e quindi

42 Il D.M. 249/2010 prevedeva che i corsi TFA potessero essere istituiti presso una facoltà universitaria o presso le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica che ne erano altresì sedi amministrative. Il TFA veniva attivato per ciascuna classe di abilitazione secondo il fabbisogno.

43 L'accesso ai corsi TFA era regolato da tre fasi di prove: un test preliminare predisposto dal Ministero e comune a tutte le università, composto da 60 quesiti con quattro opzioni di risposta ciascuno di cui una sola esatta; il punteggio minimo per superare il test preliminare era di 21/30; una prova scritta predisposta da ciascuna università, superabile con un punteggio minimo 21/30; una prova orale, superabile con un punteggio minimo di 15/20. La graduatoria finale di merito sommava all'esito di queste tre prove (massimo dei punti 80) il punteggio derivante dai titoli di servizio e culturali dichiarati nella domanda (massimo 20 punti). Potevano accedere quindi al corso i primi candidati in graduatoria fino al raggiungimento del numero di posti disponibili indicato dal bando emanato dall'università

44 Decreto Istruzione 25 luglio 2013, n.58, Decreto Istruzione 22 novembre 2013, n.45. Cfr. M.T. MOSCATO, M. CAPUTO, *Il modello TFA/PAS e la professionalizzazione dell'insegnante: un primo bilancio*, in *Formazione, Lavoro, Persona*, Anno IV, n. 12, 2014, p. 1

45 L'accesso al FIT era previsto tramite concorso che contemplava due prove scritte e una orale. La prima prova scritta era inerente alla classe di concorso specifica e l'altra riguardante discipline antro-psicopedagogico e metodologie e tecnologie didattiche.

46 Con l'art. art. 1 cc. 792-795 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di bilancio).

della qualità della scuola nel suo complesso⁴⁷. Scuola di cui il PNRR per altro si occupa ampiamente, riconoscendo la centralità del sistema istruzione all'interno della più ampia politica riformatrice che si prefigge di mettere in atto⁴⁸.

Ed in effetti, se gli interventi sull'istruzione sono previsti, in particolare, nella missione 4 del PNRR (Istruzione e ricerca), l'intero PNRR appare "fortemente orientato" al "sostegno all'istruzione", il cui ruolo strategico è evidenziato dal fatto che il potenziamento dell'istruzione, soprattutto quella digitale, viene posto in rilievo in maniera trasversale in tutto il Piano.

Nello specifico, nella missione 4 sono individuate una serie di criticità del sistema istruzione, formazione e ricerca del nostro Paese (dalle carenze strutturali nell'offerta di servizi di educazione e istruzione primarie⁴⁹, alla bassa percentuale di adulti con un titolo di studio terziario⁵⁰, alla ridotta domanda di innovazione⁵¹, ecc.) rispetto alle quali con la "misura" di che trattasi il Governo, evidentemente anche sulla scorta della "Raccomandazione del Consiglio relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente", adottata dal Consiglio dell'Unione Europea nella sessione del 22 maggio 2018⁵², intende "agire lungo tutto il percorso di istruzione: dalla scuola primaria all'università" ponendosi l'obiettivo di "arricchire la scuola obbligatoria e media superiore con l'insegnamento delle abilità fondamentali e delle conoscenze applicative coerenti con le sfide che la modernità pone" e "consentire ai percorsi universitari una maggiore flessibilità e permettere la specializzazione degli studenti in modo più graduale".

In questa prospettiva, la strategia della "missione" poggia su una serie di "assi portanti", individuati nel "miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione, nell'ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture scolastiche, nella riforma e ampliamento dei dottorati, nel rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese, nel sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico, nel potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione". Tra di essi, appunto, anche il "miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti"⁵³, che è l'oggetto di questo studio, che è affrontato, in particolare, nella sotto misura M4C1.2.

47 Cfr sul punto M. BALDACCI, *Introduzione*, in M. BALDACCI, *La formazione dei docenti in Europa*, Mondadori, 2013, p. 1, secondo cui "La scuola, in ultima analisi, la fanno gli insegnanti". Sulla formazione degli insegnanti cfr anche: M. AGLIERI, *La formazione degli insegnanti e con gli insegnanti. Contesti, scenari, percorsi, messaggi*, Pensa Multimedia, Lecce, 2020; C. SCURATI, G. BIRAGHI, *L'innovazione nella scuola. Per la formazione degli insegnanti*, Editrice La scuola, Brescia, 2017

48 In questo senso cfr A. ROMA, *Pnrr, la vera sfida è sulla conoscenza e l'istruzione*, disponibile in www.editorialedomani.it, 12 novembre 2021

49 Ivi, p. 175

50 ibidem

51 Ivi, p. 177

52 Disponibile in www.disal.it/Resource/CONSIL_ST_9009_2018_INIT_IT_TXT.pdf

53 Ibidem

2. Dal PNRR al d.l. 36 del 2022, convertito nella legge 79 del 2022. La riproposizione di un percorso già sperimentato.

Il PNRR, individuando nella riforma del sistema di reclutamento degli insegnanti uno degli snodi principali per il rafforzamento dell'offerta formativa e, in generale, della (ri)costruzione di un sistema - istruzione in grado di affrontare con successo le sfide a cui il Piano stesso prepara il Paese, pone alcuni punti fermi al decisore politico: da una parte, indica l'obiettivo di una riforma del sistema di reclutamento del corpo docente che ne privilegi le competenze anche rafforzando l'anno di formazione e prova⁵⁴; dall'altro, pone come strada da seguire quella di un percorso concorsuale in grado di assicurare la copertura con regolarità e stabilità delle cattedre disponibili con insegnanti di ruolo⁵⁵ sulla base dell'assunto che proprio questo - unitamente alla formazione continua una volta in servizio (che non è tuttavia oggetto di questo studio) - possa consentire di avere personale docente più qualificato ed in linea con quanto prospettato dal PNRR per il Paese.

Si tratta di indicazioni per così dire "programmatiche", che tuttavia non sembrano foriere di significative novità rispetto a quanto sperimentato nel nostro Paese negli ultimi anni (vedi *ultra*).

Per altro, nel PNRR non si fa neppure cenno al problema del precariato, ma è evidente che questo "convitato di pietra" resti sullo sfondo.

Poiché è di solare evidenza, per quello che si è detto in precedenza, che qualsiasi attuazione che del percorso indicato dal Piano possa decidere di farne il legislatore, lo stesso non potrà prescindere dall'affrontare questo problema.

Individuare una soluzione efficace per "governare" e ridimensionare il fenomeno del precariato è infatti l'unico modo perché la riforma concepita sulla base delle indicazioni del PNRR - quale essa sia - possa portare i frutti auspicati. Qualunque sia la modalità individuata dal legislatore per attuare le indicazioni del PNRR rispetto alla necessità di riformare il sistema di reclutamento degli insegnanti nel nostro Paese, cioè, la stessa non potrà produrre i risultati auspicati se, come accaduto in passato, dovrà ancora una volta fare i conti con le politiche del "doppio binario" che fino ad ora hanno caratterizzato le modalità di selezione del corpo insegnante.

Il PNRR lascia al legislatore un ampio margine di discrezionalità nella individuazione del "contenuto" della riforma, che deve rimanere all'interno delle maglie ampie delle indicazioni poste e nei termini previsti.

54 "il rafforzamento dell'offerta formativa presuppone un miglioramento delle competenze del corpo docente in servizio, a partire dal suo reclutamento. A tal fine, la riforma del sistema di reclutamento dei docenti ridisegna le procedure concorsuali per l'immissione nei ruoli del personale docente rafforzando, secondo modalità innovative, l'anno di formazione e prova, mediante una più efficace integrazione tra la formazione disciplinare e laboratoriale con l'esperienza professionale nelle istituzioni scolastiche. Completa il processo di rafforzamento delle competenze una riforma che introduce un sistema di formazione continua in servizio. Questo, insieme ad una migliore pianificazione del bisogno di insegnanti, consentirà di affrontare il cronico mismatching territoriale" Ivi, p. 189.

55 "una revisione finalizzata a poter coprire, con regolarità e stabilità, le cattedre disponibili con insegnanti di ruolo. Tale misura ha l'obiettivo strategico di comportare un significativo miglioramento della qualità del sistema educativo del nostro Paese che non può non passare attraverso un innalzamento delle professionalità del personale scolastico. Il processo normativo sarà avviato nel 2021 e concluso nel 2022." (Riforma 2.1). Ivi, p. 187.

Questo “contenuto”, come anticipato, è quello indicato negli artt. dal 44 al 47 della legge 79 del 2022 di conversione del d.l. 36 del 2022 che modificano il D.lvo n. 59 del 2017, uno dei decreti attuativi della riforma della Buona scuola⁵⁶ voluta da Renzi e che era stato già sottoposto ad una incisiva revisione con la legge finanziaria per il 2019.

La netta impressione che se ne ricava è che il “nuovo” sistema di reclutamento che il PNRR aveva indicato tra le misure da mettere in cantiere e che è stato introdotto con le norme in commento, in realtà di “nuovo” sembra avere ben poco.

Lo stesso, infatti, seppure in maniera più articolata, sembra riproporre quel sistema che, introdotto per la prima volta con le Scuole di specializzazione all’insegnamento secondario (SSIS), elaborato nel 1990 ma entrato a regime solo nell’anno scolastico 1999/2000, si è poi riproposto nella variante “ridotta” del TFA nel 2010 fino a che, con una brusca retromarcia e un passaggio solo “tentato” ai FIT introdotti dalla legge sulla Buona Scuola, si è ritornati, a partire dal 2018, ai concorsi abilitanti (vedi *supra*).

Ed in effetti, il “Percorso universitario e accademico di formazione iniziale” a “frequenza obbligatoria”, organizzato ed impartito, “dalle università ovvero dalle istituzioni AFAM” attraverso centri individuati dalle istituzioni della formazione superiore, “anche in forma aggregata” e della durata di 60 CFU, ricorda inevitabilmente quella “scuola di specializzazione articolata in indirizzi, cui contribuiscono le facoltà ed i dipartimenti interessati” istituita dalla Legge 19 novembre 1990, n. 341, che si concludevano, come nel caso che ci occupa, con un esame finale con valore di esame di Stato abilitante all’insegnamento “cui si riferiscono i relativi diplomi di laurea” che costituivano, come accade oggi, “titolo di ammissione ai corrispondenti concorsi a posti di insegnamento nelle scuole secondarie”⁵⁷. Anche in quel caso era prevista un’attività di tirocinio didattico per gli aspiranti insegnanti delle scuole secondarie. Parimenti non dissimili sembrano essere gli obiettivi indicati dal “nuovo” percorso di formazione iniziale⁵⁸ rispetto a quelli

56 Sulla riforma della “Buona scuola” cfr. V. CAPUZZA, E. PICOZZA, N. SPIRITO, *La buona scuola, introduzione alla riforma dell’istruzione italiana*, Giappichelli, Torino, 2016 ; M. BALDACCI, B. BROCCA, F. FRABRONI, A. SALATIN, *La buona scuola. Sguardi critici dal documento alla legge*, Franco Angeli, Milano, 2016; T. CARONNA, *La “buona scuola” tra continuità e cambiamento*, Il Campano, Pisa, 2019; P. MACI, M.C. LANDOLFO, *Dizionario di legislazione scolastica*, Primiceri, Padova, 2019

57 Cfr. art. 4 l. 19 novembre 1990, n. 341. Cfr sui percorsi di formazione finalizzati al reclutamento degli insegnanti A. SANTONI RUGIU, S. SANTAMAITA, *Il professore nella scuola italiana*, cit.

58 “2. Il percorso di formazione iniziale, selezione e prova, in particolare, ha l’obiettivo di sviluppare e di accertare nei futuri docenti: a) le competenze culturali, disciplinari, pedagogiche, psicopedagogiche, didattiche e metodologiche, specie quelle dell’inclusione e della partecipazione degli studenti, rispetto ai nuclei basilari dei saperi e ai traguardi di competenza fissati per gli studenti; b) le competenze proprie della professione di docente, in particolare pedagogiche, psicopedagogiche, relazionali, orientative, valutative, organizzative, didattiche e tecnologiche, integrate in modo equilibrato con i saperi disciplinari nonché con le competenze giuridiche, in specie relative alla legislazione scolastica; c) la capacità di progettare, anche tramite attività di programmazione di gruppo e tutoraggio tra pari, percorsi didattici flessibili e adeguati alle capacità e ai talenti degli studenti da promuovere nel contesto scolastico, in sinergia con il territorio e la comunità educante, al fine di favorire l’apprendimento critico e consapevole, l’orientamento, nonché l’acquisizione delle competenze trasversali da parte degli studenti, tenendo conto delle soggettività e dei bisogni educativi specifici di ciascuno di essi; d) la capacità di svolgere con consapevolezza i compiti connessi con la funzione di docente e con l’organizzazione scolastica e la deontologia professionale” Cfr. nuova formulazione dell’art. 1, co. 2 D.lvo n. 59 del 2017 come

prefissati nelle vecchie SSIS⁵⁹ e poi riproposti e ridimensionati nei percorsi istitutivi dei TFA⁶⁰ che, ancora per poco⁶¹, sono utilizzati per la formazione degli insegnanti di sostegno.

Come è ovvio, le indicazioni di “merito” rispetto alle competenze da acquisire nelle nuove disposizioni sono state “aggiornate” tenendo conto delle nuove sensibilità di una società che nel frattempo si è evoluta in fretta. E per questo nelle previsioni del Governo si sottolinea la necessità che il futuro docente abbia “*elevate competenze linguistiche e digitali*” e acquisisca metodologie didattiche che gli consentano di costruire “*una scuola di qualità e improntata ai principi dell’inclusione e dell’eguaglianza, con particolare attenzione al benessere psicofisico degli allievi con disabilità*”⁶².

La legge 79 del 2022 non specifica se per accedere al nuovo percorso abilitante sia necessario superare una prova d’ingresso, come invece era stabilito per le SSIS e i TFA. E tuttavia il fatto che il nuovo articolato preveda che il ministero dell’Istruzione debba comunicare al ministero dell’Università e della Ricerca il fabbisogno di docenti per il triennio successivo in modo che non si determini una consistenza numerica di abilitati tale che il sistema nazionale di istruzione non sia in grado di assorbirla⁶³ fa intendere che anche per il “nuovo” percorso i decreti di attuazione dovranno prevedere un contingentamento dei posti disponibili con prove selettive in entrata.

Di certo, l’opzione per questo modello segna una chiara scelta di campo rispetto alle altre “esperienze” che si sono proposte successivamente, come quella del FIT, il “Percorso triennale di Formazione, Inserimento e Tirocinio”, introdotto con la riforma della “Buona scuola” (vedi *supra*) che segnava un vero e proprio “ribaltamento” degli step necessari a raggiungere il ruolo che, come è noto, è stato cancellato prima che arrivasse a compimento e di cui, in ogni caso, si tornerà a parlare in seguito.

3. “Modello” di reclutamento *versus* “sistema” di reclutamento: La necessità di una visione d’insieme anche ai fini di una verifica della compatibilità rispetto ai principi costituzionali a tutela dell’effettività del diritto al lavoro degli aspiranti docenti.

Viene da chiedersi, a questo punto, come la riproposizione di un modello già sperimentato e poi abbandonato possa essere ritenuta la chiave per riformare il sistema di reclutamento del corpo docente, garantendo il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi che si pone il PNRR. E questo perchè non può non destare perplessità la circostanza che si cerchi di proporre la soluzione dei problemi al

modificato dall’art. 44 legge 79 del 2022

59 Cfr DM 26 maggio 1998, allegato A)

60 Cfr DM 10 settembre 2010, n. 249. 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.

61 L’ultimo concorso per l’accesso ai TFA sostegno, VIII ciclo, dovrebbe essere indetto nei primi mesi del 2023. Fonte: www.orizzontescuola.it/tfa-sostegno-viii-ciclo-2023

62 DI 36 del 2022, art. 44

63 *Ibidem*

reclutamento del personale docente riproponendo modalità che hanno sostanzialmente decretato il fallimento del sistema, se è vero come è vero che le criticità evidenziate dal PNRR sono, inevitabilmente, il frutto delle scelte passate anche in termini di selezione del personale docente operata dal decisore politico.

La risposta, tuttavia, non può che essere articolata.

La prima considerazione da farsi è che, a ben vedere, il problema della persistenza delle criticità del sistema di reclutamento del personale docente nel nostro Paese - che si riverbera poi sulla qualità stessa dell'insegnamento e quindi sul grado di preparazione delle nuove generazioni - non è collegato tanto - o non solo - alle modalità di volta in volta individuate per la selezione degli insegnanti che, almeno a partire dalla fine degli anni '90, sono tutte orientate a garantire un percorso formativo adeguato agli aspiranti docenti propedeutico a sostenere il concorso ordinario.

Il problema, semmai, è stato in tutti quei provvedimenti in deroga, varati "accanto" e "di lato" ai percorsi "ordinari", che di fatto hanno svuotato di contenuti e di risultati i secondi, introducendo nel sistema meccanismi finalizzati ad assorbire, accanto al personale formato secondo i canoni previsti e vincitore di concorso, anche le migliaia di precari della scuola, frutto di un sistema miope di reclutamento del personale al quale nessun Governo, nonostante i ripetuti proclami, è riuscito mai a dare una soluzione⁶⁴.

Quindi, non è il "modello" di reclutamento in sé, ribadito nei suoi aspetti essenziali a partire dagli anni '90 ed oggi, ancora una volta, riproposto con la legge 79 del 2022 a dover suscitare perplessità rispetto alla possibilità di fornire una risposta efficace alle indicazioni del PNRR, ma semmai la circostanza che accanto a quel modello, di per sé potenzialmente idoneo (salvo quanto si dirà dopo) a dare risposte efficaci alla esigenza di selezionare una classe docente adeguatamente formata, siano stati concepiti e messi in pratica percorsi paralleli che di fatto hanno messo in crisi il sistema di reclutamento nel suo insieme.

Un sistema che non è stato mai univoco e lineare ma, per così dire, "composito" o "complesso", poiché ha sempre previsto, appunto, accanto ad una "strada maestra", rappresentata volta per volta dalle SSIS o dai TFA e dai concorsi ordinari, diverse e diversificate "complanari" che, insieme alla prima, erano tutte dirette verso la stessa meta, rappresentata dall'ingresso nei ruoli della scuola.

Un sistema che, peraltro, per come si è delineato nel tempo, pone rilevanti problemi di compatibilità con il dettato costituzionale.

Non solo a proposito della sua compatibilità con lo statuto costituzionale dell'istruzione (vedi par. 1) ma anche rispetto a quanto statuito dall'art. 97 Cost., di cui si parlerà appresso, e al principio lavorista sancito dall'art. 4 Cost.

Occorre chiedersi, infatti, se la persistenza di un sistema così concepito consenta di affermare che siano soddisfatte le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro per gli aspiranti docenti.

Quello che si intende sostenere, cioè, è che la difficoltà di accesso al mondo della scuola per gli aspiranti docenti, dovuta alla estrema complessità e alla

⁶⁴ Sul punto cfr F. MAGNI, *Formazione iniziale*, cit., che suggerisce uno schema reiterato nel tempo, in cui alla regola si affianca la deroga e l'eccezione

parcellizzazione del sistema di reclutamento, rischia di compromettere l'effettività stessa del diritto degli aspiranti insegnanti ad inserirsi a pieno titolo nel mondo del lavoro.

È evidente che solo un sistema di selezione trasparente, unico, univoco ed efficace sia in grado di rendere effettivo il diritto al lavoro degli aspiranti docenti. Una strada frammentata, non univoca, in cui chi ha avuto la ventura di poter accedere all'insegnamento senza titolo possa essere in qualche modo favorito - attraverso percorsi di reclutamento agevolati - rispetto a chi questa "fortuna" non l'ha avuta e in cui anche la regione di appartenenza è in grado di marcare differenze notevolissime in relazione alla possibilità di inserirsi nel mondo della scuola, di certo non costituisce garanzia alcuna per chi si appropria a questa professione.

Nè può ritenersi che un sistema siffatto - inteso ovviamente nel suo complesso - possa soddisfare il dettato contenuto nell'art. 97 Cost⁶⁵. Pensare che sia sufficiente il mero dato formale della previsione di una prova concorsuale per stare "dentro" la norma che prevede che ai pubblici impieghi si debba accedere tramite concorso pubblico rischia di apparire una forzatura ove si pensi che sono state sperimentate nel corso degli anni - anche contemporaneamente - modalità assai diverse di strutturazione dei concorsi e con un grado di difficoltà assai diverso, non sempre giustificato da ragioni solide. Si pensi all'attuale coeva celebrazione del concorso ordinario, che prevede una prova scritta ed una prova orale assai complessa e il concorso straordinario che, a fronte di un percorso lavorativo (anche senza titolo) di almeno tre anni nell'ultimo quinquennio riduce l'unica prova orale prevista quasi ad una mera formalità.

Analogamente, non si può ritenere che l'inciso "salvo i casi stabiliti dalla legge" possa rendere compatibile con la Costituzione ogni misura varata dal Governo per consentire l'accesso ai ruoli della scuola anche senza passare per la via del concorso, come è stato nel passato (vedi *supra*).

E' stata tuttavia proprio questa interpretazione distorta del dettato costituzionale che ha giustificato, nel corso dei decenni, l'adozione di misure finalizzate al reclutamento dei docenti della natura più varia. La "creatività" dell'apparato politico - ministeriale ai vertici del sistema istruzione, con il concorso dei sindacati, avallata o addirittura ispirata dal Parlamento, ha fatto sì che il sistema di reclutamento degli insegnanti fosse in Italia una sorta di "terra di mezzo", in cui un dedalo inestricabile di norme di diverso "peso" e "natura" ha fatto sì che l'ingresso nel mondo della scuola si rivelasse simile ad un "percorso iniziatico", del quale solo pochi "eletti" potessero tenere il bandolo.

La seconda considerazione parte dal presupposto che, dei diversi percorsi immaginati a partire dalla fine degli anni '90, quello modellato sulle SSIS, con il

65 Come è noto, la norma in questione fu frutto di compromesso tra una posizione "radicale", che voleva che ai pubblici impieghi si potesse accedere solo per concorso (Mortati, Terracini) e una, invece, contraria alla costituzionalizzazione del principio concorsuale (Einaudi). Sull'art. 97 Cost. cfr A. MARRA, *L'amministrazione imparziale*, Giappichelli, Torino, 2018; L. BUSICO, V. TENORE, *La disciplina giuridica dei concorsi nel pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 2009; L. LEVITA, *L'attività discrezionale della pubblica amministrazione: forme e limiti dell'esercizio del potere amministrativo*, Halley, Matelica, 2008; A. DI GERONIMO, *Diritto del lavoro*, cit. cap. 1

coinvolgimento delle Università e la giusta attenzione ai “numeri”, in modo da offrire a chi avesse deciso di intraprendere quella strada una concreta possibilità di occupazione, viene ritenuto evidentemente oggi dal decisore politico quello in grado di dare maggiori garanzie rispetto alle aspettative poste dal PNRR in tema di selezione del personale docente ed in grado - per questo - di assicurare un’offerta formativa di qualità.

In favore di questa prognosi ha giocato, probabilmente, anche il fatto che quello delle SSIS è stato di gran lunga il modello di reclutamento più longevo (è durato nove cicli biennali nel periodo compreso tra gli anni accademici 1999-2000 e 2008-2009) e quello che ha raccolto un consenso per così dire “trasversale” tra le forze politiche che hanno governato il nostro Paese: concepito con il dicastero retto da Gerardo Bianco (Andreotti VI) nel 1990⁶⁶, fu attuato dal ministro Luigi Berlinguer (D’Alema I)⁶⁷ che diede il via ai corsi, che proseguirono con Tullio De Mauro (Amato II) e Letizia Moratti (Berlusconi II e III) fino al ministro Fioroni (Prodi II) che con la legge finanziaria per il 2007⁶⁸ ne determinò la chiusura, che si concretizzò in maniera definitiva con il ministro Gelmini (Berlusconi IV) nel 2009 (vedi *supra*). E probabilmente avrebbe potuto avere riscontri più lusinghieri se non fosse stato, anch’esso, penalizzato nella sua effettiva applicazione dalla necessità, sempre incombente, di riservare una parte consistente dei posti al personale precario “da sistemare” e se non avesse dovuto soccombere, infine, alla logica ricorrente per la quale fosse necessario “riformare periodicamente le riforme” a vantaggio di un percorso diverso, al quale il nuovo ministro (in questo caso il ministro Gelmini) avrebbe potuto associare il proprio nome.

4. “Sistema” di reclutamento *versus* precariato: la necessità di assorbire progressivamente i precari senza generarne altri.

Le considerazioni appena proposte portano a delle inevitabili conseguenze.

Occorre una drastica semplificazione del sistema di reclutamento, con una modalità di accesso univoca e immediatamente “percepibile”, attuata mediante un concorso pubblico e che garantisca, nel contempo, una adeguata formazione all’aspirante docente.

Solo in questo modo il dettato costituzionale, nel combinato disposto dell’art. 4 e dell’art. 97 Cost. e più in generale, per quello che si è detto sopra, per quello che concerne lo statuto costituzionale della cultura, potrebbe ritenersi soddisfatto; e solo in questo modo si potrebbe ritenere di aver rispettato le indicazioni del PNRR. E per comprendere se la “nuova” riforma del reclutamento dei docenti, nonostante la sostanziale sovrapposizione con altre esperienze del passato, possa essere, almeno astrattamente, idonea a soddisfare i requisiti appena richiamati è necessaria una duplice ulteriore riflessione.

La prima è quella relativa alla circostanza se si possa individuare un altro tipo di percorso che, meglio di quello proposto, sia in grado di soddisfare la richiesta di rinnovamento delle modalità di reclutamento del personale docente e possa

⁶⁶ Cfr. l. 19 novembre 1990, n. 341

⁶⁷ Cfr. D.M. del 26 maggio 1998

⁶⁸ Cfr. l. 27 dicembre 2006, n. 296

rispondere meglio al dettato costituzionale; la seconda riguarda le modalità con cui affrontare il problema del precariato, tutt'ora rilevante, facendo in modo che la formula proposta dal legislatore con la legge 79 del 2022 o la modalità alternativa che si tenterà di tratteggiare non venga annacquata o addirittura resa vana dalla esigenza, tutt'ora pressante, di "sistemare" coloro che, senza aver superato alcun concorso, si trovino comunque ad insegnare.

Come si è avuto modo di argomentare in precedenza, infatti, la mancanza di un percorso univoco rispetto all'accesso ai ruoli del personale docente e che ha determinato l'emergere fin da subito delle criticità del sistema complessivamente inteso e, di conseguenza, il suo sostanziale fallimento oltre che i dubbi rispetto alla sua conformità, nel complesso, ai principi costituzionali, è stato da sempre legato, anche e soprattutto, alla parallela immissione nel mercato del lavoro di personale precario; personale per il quale le aspettative legate alla stabilizzazione sono diventate tanto più forti quanto più a lungo lo stesso permaneva nel mondo della scuola senza riuscire ad arrivare al ruolo.

Questo argomento introduce direttamente, per intanto, alla seconda delle riflessioni che si era in animo di compiere.

Al proposito sembra opportuno considerare innanzitutto come sia necessario, in ogni caso, fare in modo di assorbire gradualmente i precari tutt'ora presenti nel mercato del lavoro, favorendone l'ingresso progressivo in ruolo. Ovviamente, di pari passo, a partire dall'entrata in vigore delle nuove norme, dovrebbe essere inibito l'ingresso nel mondo della scuola a chi non abbia conseguito almeno l'abilitazione, in modo da creare una sorta di sbarramento in entrata e chiarire, una volta per tutte, che per poter arrivare al contratto a tempo indeterminato è in ogni caso necessario un concorso (di cui si parlerà meglio in seguito).

Ciò significa che dovrebbe essere superata una volta per tutte la logica delle "sanatorie", delle abilitazioni "estive", dei concorsi semplificati, che hanno indotto in coloro che aspirano alla professione docente a ritenere che in qualche modo sarebbero riusciti comunque ad entrare nei ruoli della scuola anche senza passare dalla strada maestra della formazione e quindi del concorso ordinario, creando in migliaia di precari aspettative più o meno fondate.

Da questo punto di vista sembra che le indicazioni fornite oggi dal legislatore siano incoraggianti, e risolutivo potrebbe essere il percorso individuato nelle norme portate dalla legge 79 del 2022, che introduce il comma 2 del nuovo art. 2 ter del d.lvo 59 del 2017 in cui si precisa, che "il conseguimento dell'abilitazione (...) non costituisce titolo di idoneità né dà alcun diritto relativamente al reclutamento in ruolo al di fuori delle procedure concorsuali per l'accesso ai ruoli a tempo indeterminato", facendo intendere chiaramente che siano appunto solo le procedure concorsuali a consentire la permanenza in via definitiva nel mondo della scuola.

Accanto a questa previsione, la legge 79 del 2022 contempla comunque una sorta di modalità di ingresso privilegiata per coloro che abbiano già lavorato nel mondo della scuola - anche senza titolo abilitativo - consentendo a coloro che abbiano maturato tre anni di insegnamento nei cinque anni precedenti alla presentazione dell'istanza di partecipazione al concorso - fino alla fine del periodo transitorio (vedi

ultra) - che resta l'unica modalità di accesso ai ruoli a tempo indeterminato - la possibilità di accedere alle prove concorsuali senza passare per il percorso formativo cui si è fatto riferimento in precedenza. E tuttavia, la necessità di certificare una formazione che non sia soltanto quella "sul campo" viene salvaguardata con la previsione, contenuta nel comma 2 del successivo art. 13, come modificato, del d.lvo 59 del 2017 secondo cui coloro che abbiano avuto accesso al concorso in virtù dell'attività di insegnamento pregressa debbano comunque, in ogni caso, effettuare una idonea formazione, conseguendo "30 CFU/CFA tra quelli che compongono il percorso universitario e accademico di formazione iniziale". Solo dopo che abbiano conseguito l'abilitazione, che si ottiene normalmente al completamento del percorso formativo di 60 CFU, i docenti - che dopo il concorso lavorano come "supplenti" - "sono assunti a tempo indeterminato e sottoposti al periodo annuale di prova in servizio, il cui positivo superamento determina la definitiva immissione in ruolo".

In questo modo vengono salvaguardati i precari, cui viene dato modo di stabilizzarsi, ma attraverso le modalità comuni e senza "sconti", ossia attraverso il superamento di un concorso. L'insegnamento pregresso gli viene riconosciuto ma al solo fine di consentire loro di poter sostenere il concorso e di poter usufruire di un percorso ridotto di formazione, che in ogni caso devono compiere.

Una norma di "chiusura", prevista dal nuovo art. 18 bis, consente, correttamente, di partecipare al concorso ordinario fino al 31 dicembre 2024 a coloro che, in possesso di idoneo titolo di studio, abbiano conseguito "almeno 30 CFU/CFA del percorso universitario e accademico di formazione iniziale e a coloro che, "entro il 31 ottobre 2022, abbiano conseguito i 24 CFU/CFA previsti quale requisito di accesso al concorso secondo il previgente ordinamento". Quest'ultima indicazione, che non è evidentemente riferita ai precari, permette di salvaguardare coloro che, sulla base delle previsioni al momento in vigore, abbiano conseguito, al fine di partecipare ai concorsi ordinari, i 24 CFU in discipline antro-po-psyco-pedagogiche e in metodologie e tecnologie didattiche, previsti dal d.lgs. 59/2017 e regolamentati dal D.M. n. 616 del 10 agosto 2017. Questo al fine di non vanificare il lavoro (e l'investimento economico) di tutti quegli aspiranti docenti che, anche in questa ultima occasione, hanno visto cambiare "in corsa" le regole del gioco per l'accesso ai ruoli. Infine, la norma, introdotta dal comma 3 del nuovo art. 2 ter, secondo cui "l'abilitazione all'insegnamento nelle scuole secondarie di primo e secondo grado ha durata illimitata" dovrebbe consentire anche a coloro che abbiano superato un concorso ordinario precedente a quelli banditi ai sensi delle nuove norme di poter partecipare ai successivi concorsi senza l'obbligo di frequenza del percorso di formazione, essendo stata la loro idoneità all'insegnamento già certificata.

Ovviamente, ci si augura che alle modalità di accesso ai ruoli previsti dalla l. 79 del 2022 non si affianchino successivamente, come è già successo in passato, "deroghe" ed "eccezioni" che spianino la strada a sanatorie e a scorciatoie.

Certo è che la situazione è resa ancora più complessa, oggi, non solo dal persistente numero di precari che attendono da tempo una "sistemazione", ma anche dalla coeva (rispetto alla introduzione delle nuove norme) celebrazione del concorso ordinario per l'accesso ai ruoli, bandito addirittura nel 2020, e che, a fronte di

pochissimi “vincitori”, consegnerà, inevitabilmente, anche molti abilitati destinati ad ingrossare il numero di coloro che saranno posti in graduatoria in attesa di entrare a loro volta nella scuola; e accanto ad esso, dal simultaneo espletamento del concorso “straordinario”, finalizzato, invece, a regolarizzare i precari. Il paradosso della approvazione per decreto - convertito nei termini in legge dello Stato - del “nuovo” percorso per il reclutamento dei docenti e la celebrazione contemporanea del concorso ordinario secondo il vecchio schema e di quello straordinario restituisce il senso di quello che ormai da anni si registra nel mondo della scuola. E dà la misura di come si sia di fronte ad un sistema da cui è difficilissimo uscire, seppure si abbiano le migliori intenzioni. E soprattutto non è dato di sapere se le nuove norme sul reclutamento del personale docente introdotte dal d.l. 36 del 2022 consegneranno agli anni che verranno un futuro in cui coloro che vogliono accostarsi all’insegnamento nelle scuole secondarie sapranno con buona certezza quale sarà il cammino che dovranno percorrere. Ovvero se il ministro dell’Istruzione succeduto al precedente dopo le consultazioni elettorali del 25 settembre 2022 rimescolerà ancora le carte, come è successo in passato.

Certo è che gli anni trascorsi ci hanno insegnato ad essere pessimisti. Perché è successo che quasi sempre il ministro che ha preso le redini del dicastero di viale Trastevere ha voluto dire la sua, demolendo, cancellando o “semplicemente” modificando quanto aveva fatto il suo predecessore, pur rimanendo all’interno di uno schema per molti versi analogo. E così è stato, infatti, che dopo i concorsi abilitanti, che consentivano ai vincitori di assumere direttamente la cattedra e agli idonei di entrare in graduatoria in attesa del ruolo, l’ultimo dei quali si è svolto nel 1999-2000, e le SSIS, attivate, come si è detto, per nove cicli biennali tra il 1999-2000 e il 2008-2009, alle quali sono succeduti, con il Ministro Gelmini, i TFA e con il ministro Profumo i PAS (Percorsi abilitanti speciali, vedi *supra*), si è passati, con il ministro Fedeli ai FIT, previsti dalla legge sulla “La buona scuola”, per tornare, con il ministro Bussetti, ai concorsi abilitanti, l’ultimo dei quali, bandito nell’estate del 2020, è stato celebrato nel maggio del 2022, che ha mantenuto, delle previsioni della riforma Renzi, solo la necessità di conseguire 24 CFU. A pagare più di tutti, ovviamente, gli aspiranti docenti, che sono stati costretti anche a fare ingenti investimenti per poter accedere ai concorsi e per seguire la formazione e che puntualmente hanno dovuto ripensare il loro percorso - professionale e di vita - adeguandolo alle novità introdotte di volta in volta dai diversi Governi.

5. La formazione e l’accesso. Il “corso-concorso” per un “nuovo” modello di reclutamento.

La seconda riflessione richiede sicuramente un ragionamento più complesso.

Posto che, come detto più volte in precedenza, la “nuova” riforma del reclutamento dei docenti è di sicuro astrattamente idonea a soddisfare le esigenze avanzate dal PNRR, è necessario porsi il problema della sua idoneità, per come è strutturata, a “tenere” nel medio-lungo periodo. Il problema, infatti, non è tanto nella modalità di reclutamento degli insegnanti prescelta, quanto nel verificare come quella modalità si inserisca in un contesto complesso in cui le criticità potrebbero

determinarne l'implosione e quindi il superamento, con la ricerca, affannosa, di modalità diverse. A questo fine, la scelta delle modalità di reclutamento dovrebbero soddisfare due requisiti:

quello della semplificazione del sistema, come accennato in precedenza;
 quello di avere in sé gli anticorpi necessari ad evitare di alimentare ulteriormente il fenomeno del precariato che potrebbe limitarne, come è successo nel passato, l'efficacia.

A ben vedere, semplificazione del sistema e idoneità a prevenire il fenomeno del precariato sono caratteristiche che possono o, meglio, devono convivere in un unico modello.

Un sistema di reclutamento non sarà mai efficace se non sarà nello stesso tempo idoneo a prevenire il formarsi del precariato e se non fornirà all'aspirante docente la percezione e la certezza di avere un'unica strada e quella sola per arrivare al ruolo; una strada che, per essere tale, deve essere lineare, chiaramente identificabile e senza "zone d'ombra".

Per essere in grado di prevenire il formarsi del precariato, il sistema dovrebbe essere in grado - innanzitutto - di calibrare le modalità di accesso ai ruoli sulla base di una previsione dei posti che si renderanno vacanti alla fine del percorso pensato per il reclutamento.

Il sistema appena entrato in vigore prevede, a regime, questa indicazione. Al comma 2 del nuovo art. 2 del d.lvo 59 del 2017, è previsto che la selezione dei docenti di ruolo avvenga "sulla base di un concorso pubblico nazionale per la copertura dei posti vacanti e disponibili dell'organico dell'autonomia", con ciò facendo intendere che i posti messi a concorso dovrebbero coincidere con quelli disponibili. Il comma due del nuovo articolo 2 del d.lvo 59 del 2017 prevede che il ministero dell'Istruzione stimi e comunichi al ministero dell'Università e della ricerca "il fabbisogno di docenti per il sistema nazionale di istruzione (...) nel triennio successivo, per tipologia di posto e per classe di concorso". E questo affinché "il sistema di formazione iniziale dei docenti generi (...) un numero di abilitati sufficiente a garantire la selettività delle procedure concorsuali" affinché non "si determini una consistenza numerica di abilitati tale che il sistema nazionale di istruzione non sia in grado di assorbirla"; in questo modo si fa intendere che i posti disponibili per l'accesso ai corsi di specializzazione siano pari a quelli che, presumibilmente, saranno da coprire con le immissioni in ruolo. Questo dovrebbe significare quindi che, a regime, scontato il periodo transitorio di cui al nuovo art. 18 bis, il cui termine è previsto sino al 31 dicembre 2024 (vedi *supra*), il numero di coloro che sono ammessi a partecipare ai corsi di specializzazione dovrebbe coincidere con il numero dei posti presumibilmente vacanti al termine dei tre anni di corso; e quindi dovrebbe esserci coincidenza - almeno tendenzialmente - tra il numero di coloro che - abilitati a seguito del superamento del corso triennale di specializzazione - possano partecipare al concorso ordinario e il numero dei posti messi a concorso.

Ma se questa ricostruzione è corretta, il sistema potrebbe prestarsi ad una ulteriore importante semplificazione.

Si potrebbe abolire il concorso ordinario previsto al termine del periodo di formazione e sostituirlo con un rafforzamento delle prove di ingresso alla scuola di specializzazione, secondo il modello del corso-concorso già previsto, ad esempio, per la Scuola Nazionale dell'Amministrazione. Del resto, anche il sistema di reclutamento per il quale la SNA è funzionale prevede una programmazione del reclutamento dei dirigenti e funzionari delle amministrazioni dello Stato anche a ordinamento autonomo e degli enti pubblici non economici attraverso la elaborazione di un "Piano triennale previsionale di reclutamento"⁶⁹ elaborato mediante un modello di previsione quantitativa e qualitativa del fabbisogno di reclutamento che bene si potrebbe attagliare anche alle esigenze della scuola. Il Ministero, infatti, ben potrebbe, anche solo sulla base del numero degli alunni iscritti al ciclo inferiore e al numero dei pensionamenti previsti, programmare con sufficiente approssimazione il numero dei docenti di cui potenzialmente il sistema istruzione abbia bisogno nel triennio successivo a quello rispetto al quale la selezione in entrata andrebbe fatta.

Inoltre, si potrebbe prevedere, come per l'appunto accade per coloro che superano il corso-concorso per l'accesso alla SNA, una borsa di studio o comunque uno stipendio mensile⁷⁰. E questo al fine di rendere effettivo il diritto al lavoro degli aspiranti insegnanti alla luce dell'art. 4 Cost.

Un percorso lungo alcuni anni accademici, estremamente dispendioso dal punto di vista economico potrebbe infatti - soprattutto oggi - rendere difficile se non impossibile ad una vasta platea di giovani laureati la possibilità di intraprenderlo creando, da questo punto di vista, evidenti ed inaccettabili disparità di trattamento. Non solo rispetto agli aspiranti docenti che possono permettersi questo esborso di denaro ma anche rispetto ad altre categorie di lavoratori - come per esempio i futuri funzionari pubblici - che intraprendono un percorso di formazione propedeutico all'inserimento nel posto di lavoro ma totalmente a carico dello Stato ed usufruendo anche di una cospicua borsa di studio.

Ipotizzare il corso-concorso quale modalità unica di accesso ai ruoli della scuola ripropone, per certi versi, il modello di reclutamento già proposto con la riforma della Buona Scuola di Renzi. In effetti anche i FIT prevedevano che gli aspiranti docenti, una volta superato il concorso, accedessero ad un percorso di formazione di durata triennale al termine del quale avrebbero avuto accesso al ruolo. Peraltro si trattava di un percorso senza costi per l'aspirante docente, che veniva anzi retribuito⁷¹.

Aboliti con la legge di bilancio del 2019, che reintroduce il concorso abilitante e il periodo di prova prima dell'immissione in ruolo (vedi *supra*), i FIT non hanno avuto il tempo di dimostrare la loro efficacia. E tuttavia l'esigenza di razionalizzare e tradurre in un percorso più lineare l'accesso ai ruoli della scuola poteva - può - essere correttamente interpretata proprio attraverso questa modalità di reclutamento,

⁶⁹ Art. 3 dPR 16 aprile 2013, n. 70, Regolamento recante riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione, a norma dell'articolo 11 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

⁷⁰ Art. 6 dPR cit.

⁷¹ Cfr D.lvo 59 del 2017 e DM 984 del 2017.

peraltro “preconizzata” dalla ipotesi di riforma propugnata dalla commissione istituita da Luigi Gui nel 1962, anch’essa mai attuata (vedi *supra*).

Questa modalità di selezione “a valle” consentirebbe, appunto, di evitare che l’aspirante docente debba affrontare rilevanti costi per la propria formazione - come era appunto per le SSIS⁷² - che di fatto potrebbero precludere l’accesso alla carriera nella scuola a chi non abbia le risorse sufficienti per affrontare questo percorso; creerebbe meno incertezze rispetto all’esito finale del percorso di studi che imporrebbe comunque, a chi avesse frequentato e superato il corso di specializzazione, di affrontare l’alea del concorso ordinario. In ogni caso, eviterebbe che ci siano docenti abilitati ma non vincitori di concorso, parcheggiati in graduatoria per le supplenze⁷³ in attesa di superare un altro concorso ordinario o in attesa di una qualche “sanatoria” che riconoscesse, eventualmente, gli anni di servizio pregressi nel frattempo maturati.

Una ipotesi diversa, prospettata anche da autorevole dottrina, che vorrebbe mutuare le modalità di reclutamento previste in Inghilterra valorizzando l’autonomia dei singoli istituti scolastici⁷⁴, per quanto suggestiva, sarebbe difficilmente ipotizzabile nel nostro Paese perché lontana dalle regole che da sempre lo governano. Affidare sostanzialmente la scelta dei docenti ai dirigenti scolastici si presterebbe - purtroppo - al rischio - quantomeno astratto - di incorrere in disparità di trattamento tra gli aspiranti docenti e difficilmente potrebbe garantire una seppur minima equità nella selezione. Del resto, in questo senso, la posizione dei padri costituenti, che optarono per la selezione tramite concorso pubblico per l’accesso alla pubblica amministrazione era dettata anche dalla conoscenza della natura più profonda del popolo italiano. Semmai, si potrebbe riservare alle singole istituzioni scolastiche la scelta di un ridotto numero di docenti, particolarmente qualificati in ragione dei loro studi o della loro acclarata professionalità in alcuni campi specifici, per potenziare l’offerta formativa dei singoli istituti. Ma anche in questo caso la selezione dovrebbe essere basata su regole certe e le modalità di scelta dovrebbero essere trasparenti e verificabili negli esiti, sì da non essere affidate alla mera discrezione di chi fosse chiamato a decidere.

6. Conclusioni. Nel Paese dei paradossi l’attesa di una nuova stagione per la scuola.

Quella che si è appena formulata è un’ipotesi di reclutamento in grado di soddisfare ad un tempo l’esigenza di formare adeguatamente il corpo insegnante senza costi per gli aspiranti docenti, di soddisfare i requisiti di cui al dettato costituzionale, di consentire una programmazione degli accessi ai ruoli in grado di evitare il formarsi di sacche di precariato. E tuttavia, come ribadito più volte, nemmeno questa ipotesi potrebbe sortire alcun risultato utile quando, una volta entrata a regime, la politica delle deroghe e delle scorciatoie continuasse ad essere

⁷² Cfr. sul punto M. COCCONI, *Diventare insegnanti*, cit. p. 238.

⁷³ Sulle complesse dinamiche relative alle supplenze cfr. A. DI GERONIMO, *Diritto del lavoro*, cit.; R. MANZONI, *Supplenze (rapporto di lavoro a tempo determinato)* in *Repertorio, Dizionario normativo della scuola*, Tecnodid, Napoli, 2010, p. 1130.

⁷⁴ Cfr su questo l’ampia elaborazione di F. MAGNI, *Formazione iniziale*, cit., cap. 3.

applicata. Per questo appare comunque prioritario - facendo leva su una buona dose di realismo - assorbire in tempi brevi i precari, almeno quelli "storici", della scuola. L'ultimo tentativo effettuato in questo senso non ha tuttavia sortito gli effetti sperati. Dei 150.000 docenti precari che sarebbero dovuti essere assunti in vista dell'attivazione dei TIF⁷⁵ ne entreranno in ruolo appena un terzo. E infatti il primo dei concorsi straordinari previsti per la scuola secondaria di primo e secondo grado, quello bandito nel 2020⁷⁶, dovrebbe consentire l'immissione in ruolo di 32.000 docenti⁷⁷ mentre il secondo, bandito nel 2022⁷⁸, ancora in corso, consentirà l'immissione in ruolo solo di circa 14.000 docenti nei posti comuni della scuola secondaria di primo e di secondo grado⁷⁹.

Nel frattempo, rispettando un copione visto già in altre occasioni proprio mentre si sta espletando il concorso straordinario bis, viene espletato - come già ricordato - quello ordinario per la scuola secondaria di secondo grado, bandito nel 2020 ma slittato per il Covid-19 al 2022⁸⁰, che dovrebbe garantire il "posto" a circa 26.000 docenti⁸¹ e comunque l'abilitazione a chi abbia superato tutte le prove concorsuali attraverso il conseguimento dei punteggi minimi⁸².

Il paradosso, tuttavia, è che nemmeno il concorso ordinario e quello straordinario attualmente in corso, in estremo ritardo sulle tabelle di marcia, consentiranno di coprire i circa 94.000 posti di personale docente per la scuola dell'infanzia, per la scuola primaria e per la secondaria di primo e secondo grado che pure il Ministero dell'Economia e delle Finanze aveva autorizzato ad assumere. Per cui, si dovrà ricorrere alle graduatorie del 2016, ove ancora vigenti, a quelle del 2018 e a quelle rinvenienti dal concorso straordinario del 2020 per il 50% dei posti disponibili; mentre per il restante 50% si dovrà ricorrere alle graduatorie ad esaurimento che in alcune regioni del nord e per alcune classi di concorso sono pressochè esaurite, con la necessità, quindi, di ricorrere ancora una volta, in maniera massiccia, ai precari inseriti nella seconda fascia, che "consolideranno" la loro posizione in attesa, quindi, di un'altra immissione in ruolo "agevolata"⁸³. E questo con buona pace del Comitato

75 Cfr. www.m.flcgil.it/rassegna-stampa/nazionale/renzi-un-anno-per-rivoluzionare-la-scuola-150-000-precari-assunti-a-settembre-2015.flc, 04.09.2014.

76 Concorso straordinario per l'assunzione di precari con almeno tre anni di servizio bandito nel 2020 (pubblicato in GU n. 53 il 10 luglio 2020, ad integrazione e modifica del Decreto direttoriale 510 del 23 aprile 2020 in GU 34 del 28 aprile 2020 in attuazione del DLgs 59/2017, come modificato dalla Legge 145/2018 e dal d.l. 126/2019, convertito con modifiche dalla l. 159/2019).

77 Cfr. www.orizzontescuola.it/concorso-straordinario-secondaria-2020-come-avverranno-le-assunzioni-in-ruolo-su-quale-percentuale-di-posti/ 17.06.2022.

78 Concorso straordinario per l'assunzione di precari con almeno tre anni di servizio bandito nel 2022 (cd concorso straordinario bis), (pubblicato in GU n. 39 del 17-05-2022) in attuazione del DLgs 59/2017, come modificato dalla l. 145/2018 e dal d.l. 126/2019, convertito con modifiche dalla Legge 159/2019.

79 Cfr. www.orizzontescuola.it/immissioni-in-ruolo-docenti-2022-94-130-assunzioni-ok-del-mef-ecco-da-quali-graduatorie/ 21.07.2022.

80 Decreto direttoriale n. 499 del 21 aprile 2020 (GU n.34 del 28-4-2020), recante Concorso ordinario, per titoli ed esami, finalizzato al reclutamento del personale docente per posti comuni e di sostegno nella scuola secondaria di primo e secondo grado, come modificato dal Decreto dipartimentale n. 23 del 5 gennaio 2022.

81 www.orizzontescuola.it/concorso-ordinario-2020, 20.07.2022.

82 Ai sensi dell'articolo 5, comma 4-ter del Decreto legislativo n. 59 del 13 aprile 2017.

83 L. LOIACONO, *Nuovo anno in salita. Mancano prof da assumere. La scuola riparte con i buchi*, Il messaggero, 22.07.2022.

dei Ministri del Consiglio Europeo, che ha molto di recente emanato alcune raccomandazioni indirizzate al Governo italiano rispetto al ricorso avanzato nel marzo del 2017 dalla Federazione Gilda-Unams, tramite la Cgs (Confederazione Generale Sindacale), contro l'abuso nella reiterazione dei contratti a tempo determinato nella scuola, che viola la normativa europea secondo cui dopo 36 mesi i precari devono essere stabilizzati⁸⁴.

Certo è che, in attesa della auspicata "svolta" nel sistema complessivo del reclutamento andrebbe per intanto almeno riformato il sistema dei concorsi. I primi dati dell'ultimo concorso ordinario registrano il 90% di bocciati allo scritto a causa di "quiz assurdi" (sono domande a risposta chiusa) e "del tutto fuori luogo e in nessun modo utili ad accertare il merito e la preparazione reale dei candidati" e spesso infarciti di errori⁸⁵.

Senza parlare, poi, delle assurde aggregazioni territoriali che costringono coloro che hanno superato gli scritti a dover affrontare la prova orale raggiungendo altre regioni e sedi d'esame collocate in luoghi impensabili⁸⁶ e con largo anticipo a causa dell'altra insensata disposizione che colloca l'estrazione della traccia - che prevede peraltro una elaborazione assai complessa attraverso materiale digitale - 24 ore prima della prova da sostenere. Il tutto con grande dispendio di energie e soprattutto di costi, che per alcuni possono diventare insostenibili, con buona pace, anche qui, dei principi costituzionali che imporrebbero alla Repubblica di rendere effettivo il diritto al lavoro e di garantire a tutti le stesse opportunità e le stesse modalità di accesso alle prove e non di creare le condizioni perché chi non abbia la possibilità, l'opportunità o semplicemente il denaro necessario desista dal sostenere l'esame orale dopo aver superato - anche in questo caso con non pochi disagi - lo scritto.

L'altro paradosso è che la situazione che c'è in Italia è sconosciuta al resto dell'Europa. Gli altri principali Paesi europei, pur nella diversità dei sistemi di reclutamento adottati, non hanno la necessità di rincorrere il problema del precariato ma hanno, semmai, il problema inverso: quello di rendere più attrattivo il sistema istruzione, al fine di reclutare docenti che spesso è difficile riuscire a trovare. E questo nonostante la professione insegnante sia considerata ancora una professione prestigiosa e gli stipendi siano ben più alti che nel nostro Paese⁸⁷. Segno, questo, da

⁸⁴ EDSCUOLA, 17.01.2022, www.edscuola.eu/wordpress/?p=151796.

⁸⁵ A. CAIAFFA, *Il concorso nella scuola è un flop, 90% di bocciati allo scritto tra quiz assurdi e posti vacanti. Un vero disastro annunciato* disponibile in www.simoneconcorsi.it/concorso-nella-scuola-flop.

⁸⁶ Mentre le prove scritte si sono tenute all'interno della regione di residenza dei candidati, dislocando gli stessi, tuttavia, in sedi spesso disagiate, le prove orali del concorso ordinario che si tengono nel 2022 hanno visto di regola accorpamenti tra regioni. Gli aspiranti docenti sono costretti a raggiungere altre regioni in sedi che per lo più non coincidono con i capoluoghi di regione o con città agevolmente raggiungibili ma molto spesso collocate in comuni dislocati sul territorio spesso privi non solo di collegamenti immediati ma anche di idonee strutture (cfr. a titolo puramente esemplificativo 98zero.com/1467655-concorso-docenti-allo-sciascia-fermi-di-santagata-m-llo-oltre-mille-candidati).

⁸⁷ Gli stipendi degli insegnanti italiani sono mediamente più bassi di quelli di molti dei paesi europei. In Italia gli insegnanti percepiscono dai 29.000 ai 33.000 a seconda del ciclo scolastico e degli studi terminati prima di entrare in servizio. Gli insegnati con più titoli e prossimi alla pensione possono arrivare a guadagnare fino a 40.500 euro. Un ammontare inferiore al salario di partenza dei docenti belgi, che cominciano a lavorare con una remunerazione annuale ben al di sopra dei 45.000 euro. In Germania gli stipendi partono da 60.000 euro per arrivare ben oltre i 70.000. In Francia si parte da oltre 36.500 euro, in Spagna da 30.000, in Portogallo da 32.000.

una parte che il problema della sovrabbondanza del corpo docente non è insito al sistema di istruzione ma è un problema tutto italiano che l'apparato politico-burocratico ha costruito volontariamente o semplicemente per insipienza e, dall'altra, che è possibile quindi avere un sistema istruzione in cui il precariato non esiste e l'accesso ai ruoli della scuola possa avvenire in modo da coprire regolarmente le cattedre resesi disponibili. E questo non solo per quei Paesi europei in cui il sistema di reclutamento non è centralizzato ma affidato alle singole istituzioni scolastiche o agli enti locali, come per esempio l'Inghilterra, ma anche per quelli più simili all'Italia, come la Francia, in cui il reclutamento è affidato rigidamente al sistema dei concorsi e in cui in cui la formazione e il reclutamento degli insegnanti sono gestiti interamente a livello centrale. Ed infatti in Francia - che sembra essere, dal punto di vista della impostazione generale, il Paese a noi più simile - nel 2019 il personale scolastico ammontava a 1.156.368 persone nelle 61.500 scuole francesi pubbliche e private e i precari (*non titulaires*) erano solo 39.028 nella scuola pubblica e 25.368 nella scuola privata, per un totale complessivo di 65.775 precari⁸⁸ su una popolazione di circa 67 milioni di abitanti; mentre in Italia i precari stimati sono oltre duecentomila (vedi *supra*), a fronte di una corpo insegnante di circa novecentomila unità⁸⁹ su una popolazione di circa 59 milioni di abitanti⁹⁰.

Ci si augura che una politica finalizzata ad assorbire progressivamente i precari e a limitarne per il futuro il numero entro un margine fisiologico e, nello stesso tempo, in grado di garantire una modalità di accesso alla professione docente trasparente ed univoca, basata su una seria verifica del merito e delle competenze possa far cambiare volto al sistema dell'istruzione in Italia. Per far sì che questo succeda è necessario tuttavia che il legislatore decida una buona volta di non considerare il mondo del precariato solo un utile serbatoio elettorale, da lusingare con il miraggio di facili sistemazioni, magari dopo qualche anno di gavetta, secondo uno schema che si è perpetuato dagli anni '50 in poi.

Che in Italia si apra una nuova stagione politica che dia una svolta al sistema istruzione è probabilmente un auspicio rispetto al quale è difficile nutrire una qualche realistica speranza. E forse le cose continueranno ad andare avanti così, come sono sempre andate. Nel paese del Gattopardo, persino quando sembra che le cose cambino in realtà tutto rimane uguale a se stesso, destinato a ripetersi stancamente. E tuttavia, la speranza è sempre l'ultima a morire.

Fonte: europa.today.it che cita la Commissione europea, che ha stilato un rapporto di comparazione tra gli stipendi registrati nei principali Paesi del Vecchio Continente, pubblicato sul sito eurydice.eacea.ec.europa.eu

88 Dati rilevati da www.scuola-blog.it/2021/07/05/italia-e-francia-due-modelli-completamente-opposti-per-i-docenti-soprattutto-per-i-precari/

89 Ivi

90 Fonte: www.populationpyramid.net per Italia e Francia