

Tavola di confronto sul reclutamento del Movimento 5 stelle

Premesse e considerazioni

Il tema del reclutamento dei docenti nell'ultimo trentennio è stato affrontato dai diversi governi con proposizione di soluzioni normative stratificatesi nel tempo fino a rendere la strada per l'accesso al ruolo un percorso ad ostacoli per la carriera del docente precario.

Oltre trent'anni di scelte spesso in contraddizione pagate da decine di migliaia di insegnanti con la costrizione a permanere in una situazione di precariato a tempo, questa si, indeterminato in attesa di essere assunti in ruolo da graduatorie interminabili.

Il sospetto è che ad una certa politica sia servito mantenere un costante livello di confusione e di approssimazione per conservare una quota di precariato strutturale strumentalmente debole e ricattabile, con diritti parziali rispetto al personale di ruolo, magari da utilizzare per indebolire i diritti e lo status del personale a tempo indeterminato.

E' per tali considerazioni che il M5S ha deciso di istituire un tavolo di confronto in materia di reclutamento e abilitazione in ambito scolastico al fine di pervenire a una proposta concreta - il più possibile condivisa - per la necessità evidente di porre fine a uno stato d'incertezza e confusione sul reclutamento.

Il tavolo del M5S sul reclutamento intende far sedere intorno a un tavolo i diversi soggetti interessati, vittime di un sistema politico che li ha posti "l'un contro l'altro armati", per offrir loro la possibilità di confrontarsi serenamente, in un clima di cooperazione, per elaborare una proposta da sottoporre all'attenzione del Miur, Governo e Parlamento, per arginare e mettere ordine al caos creato da anni di mala politica.

Nessuna soluzione prospettabile sarà in grado di garantire a tutti gli aspiranti insegnanti inseriti o meno nelle graduatorie di ottenere la cattedra nella scuola statale. Ma è anche necessario finire di alimentare illusioni e speranze. Non si può più giocare e speculare sul precariato con promesse impossibili, soprattutto in una fase così delicata della crisi economica in cui stiamo vivendo.



Un'iniziativa nuova e mai sperimentata prima d'ora: quella di rendere protagonisti della riforma i soggetti stessi interessati per farne degli interpreti attivi, moderando le diverse posizioni, prendendo atto delle molteplici istanze avanzate, rendendosi garante di promuovere all'interno del Parlamento le proposte che emergeranno da tale tavolo di confronto, dando pieno significato all'appellativo di "Portavoce dei cittadini"!

Un po' di storia del reclutamento: Sintesi normativa degli ultimi 40 anni in tema di reclutamento

In tema di reclutamento per parlare del moderno precariato nella scuola si potrebbe partire dal 1989 quando ci fu l'introduzione del "doppio canale", prima, e delle "graduatorie permanenti", poi, passando per quelle "a esaurimento" .

Ma si potrebbe iniziare il racconto anche da prima: dagli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, quando la scolarizzazione in Italia si impennò e in appena un decennio - dal 1962 al 1972 - gli alunni passarono da 8 a 11 milioni, mandando in tilt l'intero sistema scolastico nazionale. Le prime leggi ad hoc sul precariato della scuola arrivano infatti nel 1971 e nel 1973, quando vennero indetti i primi corsi speciali per rilasciare l'abilitazione all'insegnamento a coloro che avevano lavorato soltanto col titolo di studio: laurea o diploma.

Sanatorie in poco tempo. Prima di allora la certificazione - l'abilitazione - per insegnare si otteneva soltanto attraverso l'idoneità ad un pubblico concorso, perché così stabilisce la Costituzione. Ma in quegli anni di tumultuoso incremento della popolazione scolastica bastava presentarsi a scuola e chiedere al preside di insegnare. Spesso, per essere assunti bastava essere in possesso della laurea o di un diploma tecnico e, se c'era posto, il gioco era fatto. La penuria di docenti era tale che la scuola reclutava quasi tutti. Si cominciava una carriera da precario destinata poi ad essere sanata da una serie di interventi legislativi successivi.

"Per soli titoli". Nel 1973, venne infatti sancito il diritto ad essere immessi in ruolo, oltre che attraverso il **concorso per esami e titoli**, anche attraverso una graduatoria ad esaurimento: il **concorso per soli titoli**. Il precariato, in quegli anni, toccò la quota del 50 per cento - circa 217mila insegnanti - dell'intero personale docente e occorreva tamponare una eccessiva instabilità del sistema. Per iscriversi nelle neonate graduatorie ad "esaurimento", bastava essere in possesso dell'abilitazione all'insegnamento e una determinata anzianità di servizio: due o tre anni di supplenza.

Con la legge del 73 furono immesse **in ruolo** negli anni successivi **200.000 insegnanti** e il tasso di precariato passò dal 52% al 28%. Nonostante diversi corsi di abilitazione riservati e le numerose immissioni in ruolo, il fenomeno del precariato non si ridusse continuando a crescere in un'epoca che era ancora di grande espansione scolastica.

Successivamente, con la legge 270/82 (Ministro Falcucci) si istituiva una graduatoria ad esaurimento per gli incaricati annuali e una sessione riservata di abilitazione preceduta da corsi di preparazione. Comunque tra il 1982 e il 1984 circa 150.000 persone beneficiarono gradualmente dell'immissione in ruolo. Nel frattempo venivano riattivati anche i concorsi ordinari che si svolsero tra il 1983 e il 1985, a quasi 15 anni dai precedenti, che si erano conclusi nel 1969. Era la prima legge che tentava di dare risposte al caos del precariato creatosi negli anni settanta e per uscire dall'esperienza dei corsi abilitanti degli anni precedenti gestiti in maniera molto discutibile. La Falcucci aveva immaginato ottimisticamente che tale sistema avrebbe eliminato il precariato nel giro di pochi anni, ma nel frattempo, la massa di insegnanti precari aumentava con lo stesso ritmo dell'incremento degli alunni.

Con la legge 417 del 1989 il famoso o famigerato "**doppio canale**" di reclutamento viene di fatto istituzionalizzato: la metà dei posti a disposizione per le immissioni in ruolo al "concorso per titoli ed esami", l'altra al concorso "per soli titoli". La legge, in realtà, legalizzava il fatto che l'accesso ai ruoli dei docenti avveniva da decenni senza concorso: grazie ai "corsi abilitanti", giustificati per un verso con l'enorme dilatazione del "bisogno di insegnanti", per un altro con il fatto che i concorsi non venivano banditi con il ritmo e i tempi necessari. Il marchingegno della 417 consisteva appunto nel chiamare "concorso" anche l'accesso ai ruoli per il 50% dei posti, garantito dall'inserimento nel secondo canale. Questo, a differenza del "vero concorso" per di più era permanente: dalla graduatoria si entrava in ruolo per scorrimento, e la posizione in essa era sostanzialmente determinata dall'anzianità di servizio. La conseguenza più perversa era che, non bandendosi nei tempi previsti i concorsi ordinari, per un verso l'unico accesso ai ruoli era ovviamente determinata dal "concorso permanente" rappresentato dal secondo canale, col vantaggio non trascurabile per gli iscritti, oltre che di non confrontarsi con altri aspiranti in una libera competizione, di occupare i posti più interessanti; per un altro il riformarsi di una massa di precari non abilitati, ed in quanto tali esclusi dall'iscrizione al secondo canale stesso. L'unica via per l'abilitazione era infatti la partecipazione ad un concorso "per titoli ed esami". Nonostante, infatti, che la 417

prescrivesse il bando di concorsi "ordinari" con cadenza triennale, per quasi dieci anni non ce ne fu traccia, a seguito di innumerevoli proroghe succedutesi nelle varie leggi finanziarie.

Il sistema è stato profondamente modificato dieci anni dopo, con la L.124 del 1999 e in connessione con il bando dei concorsi "per titoli ed esami", detti "ordinari".

Ritenendosi ormai inutile il mantenimento della parola "concorso", evidentemente perché ormai "ben digerito" il principio dell'accesso ai ruoli senza averli conseguiti con esso, il secondo canale 2 venne trasformato in semplice "graduatoria permanente" per l'accesso al 50% dei posti disponibili per l'immissione in ruolo.

Con la legge 124 del 1999 (che modifica alcuni artt. del dl 297 del 1994), dunque, si afferma che "l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola mat., elem., secondaria ha luogo per il 50% dei posti a tal fine annualmente assegnabili, mediante concorsi per titoli ed esami e per il restante 50%, attingendo alle graduatorie permanenti di cui all'art. 401" ; inoltre, cosa fondamentale, la legge 306 del 2000 afferma che "l'esame di stato che si sostiene al termine del corso svolto dalle scuole di specializzazione ha valore concorsuale".

Con la legge 12/99 voluta dal ministro Berlinguer, tentando di dare l'ennesima svolta, si introdusse dunque la distinzione tra **percorsi di abilitazione** (lauree magistrali abilitanti, SSIS) e **reclutamento** mantenendo inalterata l'architettura del doppio canale. Concretamente si toglieva al concorso la possibilità di riconoscere l'abilitazione all'insegnamento, affidandola ad un separato canale universitario e ciò in ottemperanza alla direttiva europea che aveva previsto una formazione universitaria ulteriore per i docenti fin dal 1990. Come ben noto però dal 1999 al 2012 non furono indetti concorsi a cattedra, come invece previsto dalla legge, creando una situazione di caos nelle **graduatorie** che da **permanenti** con aggiornamenti biennali, sono state nel frattempo trasformate col Ministro Fioroni, **ad esaurimento**.

Il ministro Gelmini ha successivamente eliminato le SSIS con la promessa di introdurre in tempi brevi nuovi percorsi di abilitazione con i **TFA**, giunti invece con enorme ritardo creando nel contempo una ulteriore massa di laureati privi di abilitazione che operavano come supplenti nelle scuole.

Gli ultimi avvenimenti in tempi recenti: il concorso dopo 13 anni, i TFA e i PAS

Nel frattempo, si insedia il governo Monti e con esso il Ministro Profumo che affronta il problema del reclutamento reintroducendo dopo ben dodici anni la procedura del concorso a cattedra. Tutto questo mentre si procedeva nel caos alla fase di avvio dei Tfa, ai progetti di riordino delle classi di concorso, all'estinzione del CNPI. Con Profumo il concorso, viene presentato, come metodo prioritario di reclutamento, senza affrontare il problema dei problemi: quello del precariato storico, di chi è già in possesso di una o più abilitazioni, di chi ha superato a sue spese le SSIS, di chi da anni, anche senza abilitazione, ha insegnato nella scuola statale, di chi si trova costretto, sempre a proprie spese a frequentare i TFA senza nessuna certezza di acquisire il ruolo.

Il Tirocinio Formativo Attivo, istituito dal ministro Gelmini col DM 249/10, avrebbe dovuto costituire il percorso abilitante con cadenza annuale che andava a sostituire le SSIS. L'unica via possibile per accedere all'insegnamento, con posti calcolati sul fabbisogno regionale per ogni classe di concorso: così viene presentato il TFA. Due successive prove, una scritta e una orale, proposte dalle singole università, scremano ulteriormente la platea finché ad essere ammessi al primo ciclo TFA sono circa 11000. Stante la chiusura delle graduatorie ad esaurimento (GAE) stabilita dal ministro Fioroni nel 2007, l'acquisizione del titolo TFA non garantiva il reclutamento a tempo indeterminato, bensì l'iscrizione in seconda fascia delle graduatorie d'istituto (GI). Mentre ancora si stanno chiudendo le selezioni per il TFA, il ministro Profumo indice dopo 13 anni il **concorso a cattedra** per i già abilitati (unica eccezione i laureati prima del 2002).

Durante lo svolgimento dei corsi TFA, il ministro Profumo emana anche il decreto sul TFA speciale, poi **PAS (Percorsi abilitanti speciali)**: corsi per ottenere l'abilitazione senza selezione all'ingresso, riservati a coloro che avevano almeno tre anni di anzianità. Vale il servizio nelle paritarie e l'arco temporale in cui possono essere maturati i tre anni viene esteso dal 1999 al 2013, periodo in cui tra SSIS e TFA le opportunità di abilitarsi con un regolare percorso selettivo non sarebbero certo mancate.

Questo, in sintesi, il quadro in oltre trent'anni dei diversi approcci fallimentari con cui si è affrontato il problema del precariato scolastico. Il Parlamento e il Governo sono quindi chiamati a definire un quadro legislativo sul tema del reclutamento dei docenti che superi la

situazione attuale e dia finalmente certezza nei tempi lunghi ai percorsi di abilitazione e assunzione a tempi indeterminato dei docenti nella scuola pubblica.

I numeri del precariato

Nonostante i tentativi normativi degli ultimi trent'anni, l'esercito di precari della scuola sembra ben lontano dall'esaurirsi: gli ultimi dati nazionali, indicano che all'inizio di quest'anno scolastico sono stati sottoscritti **118.468** contratti a tempo determinato a docenti supplenti di cui **106.380** al termine delle attività didattiche (30 giugno) e **12.088** per supplenze annuali (31 agosto). Sommando il personale ATA sono in tutto **136.896** precari, un numero altissimo, che sovrasta quello di qualsiasi altro comparto lavorativo, dove rappresentano ben oltre la metà dei circa 250 mila complessivi del pubblico impiego. Nella scuola, inoltre, sono in sensibile crescita: lo scorso anno gli incarichi assegnati in tutte le scuole furono poco più di 126 mila. Senza contare che si tratta di numeri in "difetto": non contemplano, infatti, le decine di migliaia di contratti stipulati per le supplenze brevi per maternità o malattie o congedi.

I dati dimostrano che la situazione del precariato nella scuola italiana è tutt'altro che indirizzato verso una soluzione. Nonostante in sei anni siano stati tagliati 200 mila posti - tanti erano stati i dipendenti in più chiamati a votare in occasione delle elezioni Rsu del 2006 rispetto a quelli del 2012 - , continua infatti a rimanere altissima la percentuale di precari: 118 mila insegnanti e 18 mila tra amministrativi, tecnici ed ausiliari.

Inoltre, nei prossimi anni la situazione è destinata a rimanere tale. E ciò nonostante le previste e non ancora concretizzate immissioni in ruolo pari a 69.000 docenti curricolari e circa 27.000 docenti di sostegno che lo ricordiamo sono a costo zero previste dal decreto Istruzione nel prossimo triennio, sempre se confermate di anno in anno dal Mef: siccome i pensionamenti previsti nello stesso arco di tempo corrispondono ad un numero analogo (circa 20 mila l'anno), tutto questo significa che le assunzioni serviranno a coprire a stento il turn over. Lasciando immutato il numero di precari.

Rimangono infine al palo tutti i 30mila insegnanti precari che lo Stato ha provveduto a selezionare, formare e abilitare, tramite concorso a cattedra o attraverso i Tfa ordinari e i quasi 66.000 docenti non abilitati che stanno per iniziare i PAS: non saranno accolti nelle stesse graduatorie dove invece si trovano oggi i loro colleghi precari, allo stesso modo vincitori di procedure concorsuali o formati tramite analoghi percorsi universitari.

Di seguito i docenti precari iscritti nelle graduatorie ad esaurimento al 2013, quelli abilitati con TFA e i docenti che hanno presentato domanda per la partecipazione ai percorsi di abilitazione speciali (PAS):

Iscritti in Gae 2013	183.000
Abilitati con TFA	11.000
Docenti che hanno presentato domande per PAS	65.973

Esiti del concorso 2012

Posti messi a bando	11542
Vincitori al 30 settembre	8303
presenti in Gae	5733
seconda fascia GI (abilitati non presenti in Gae)	66
Terza fascia GI (non abilitati)	1290
Non presenti in Gae e GI	1214
Di cui immessi in ruolo	3255

Di seguito la ripartizione delle immissioni in ruolo del contingente 2012-13

contingente immissioni 2012-13	11138
di cui da concorso del 99 (per le CDC non bandite)	4089
di cui da concorso del 2012 (per le GM pubblicate)	3255
di cui da Gae	3367
impresso in ruolo al 31 agosto 2013	10711

Di seguito gli organici (posti comuni e di sostegno) dei docenti nell'anno 2013/14

Regione	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Totale
Piemonte	6.603	17.539	11.558	15.318	51.018
Lombardia	10.574	40.622	25.031	29.496	105.723
Veneto	4.400	19.705	13.346	17.199	54.650
Friuli	1.715	4.701	3.049	4.350	13.815
Liguria	1.896	5.493	3.691	5.146	16.226
Emilia Romagna	4.861	17.073	10.083	15.397	47.414
Toscana	5.827	13.772	8.687	13.769	42.055
Umbria	1.663	3.547	2.350	3.550	11.110
Marche	3.073	5.956	3.955	6.631	19.615
Lazio	7.924	24.262	15.776	21.905	69.867
Abruzzo	2.749	5.073	3.823	5.536	17.181
Molise	646	1.305	936	1.519	4.406
Campania	12.968	24.956	21.347	28.297	87.568
Puglia	7.896	15.977	12.439	19.677	55.989
Basilicata	1.224	2.520	1.938	2.906	8.588
Calabria	4.305	9.190	7.062	9.900	30.457
Sicilia	9.622	21.347	17.794	21.983	70.746
Sardegna	2.943	6.514	5.051	7.389	21.897
Italia	90.889	239.552	167.916	229.968	728.325

Di seguito i posti sul sostegno ripartiti per regione e per grado nell'anno scolastico 2013/14

Regione	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Totale
Piemonte	585	2.364	1.981	1.780	6.710
Lombardia	1.050	6.016	4.124	1.939	13.129
Veneto	493	2.927	2.224	1.468	7.112
Friuli	141	452	377	265	1.235
Liguria	175	917	664	562	2.318
Emilia Romagna	443	2.446	1.637	1.777	6.303
Toscana	450	1.638	1.225	1.147	4.460
Umbria	118	537	380	375	1.410
Marche	299	959	681	840	2.779
Lazio	1.225	5.226	3.273	2.812	12.536
Abruzzo	276	870	719	696	2.561
Molise	87	262	184	240	773
Campania	1.191	4.820	4.123	3.459	13.593
Puglia	801	2.794	2.212	2.700	8.507
Basilicata	86	330	268	330	1.014
Calabria	356	1.553	1.002	1.068	3.979
Sicilia	983	3.925	3.167	1.982	10.057
Sardegna	297	998	824	796	2.915
Italia	9.056	39.034	29.065	24.236	101.391

Di seguito è riportata la tabella dei dati Miur dal sistema SIDI relativi **all'anno scolastico 2013-14 (dati del 5-11-2013)** con la distinzione per grado scolastico degli incarichi a tempo determinato ed un raffronto con l'anno scolastico precedente.

Anno scolastico 2013/14

	Annuali			Fino al termine delle attività			Totale supplenti		
	Normale	Sostegno	Supplenti annuali	Normale	Sostegno	Suppl. al termine a.d.	Normale	Sostegno	Totale supplenti
Scuola dell'infanzia	1.165	283	1.448	2.743	4.815	7.558	3.908	5.098	9.006
Scuola Primaria	2.216	526	2.742	10.023	17.175	27.196	12.239	17.701	29.940
Scuola secondaria di I grado	4.019	427	4.446	18.614	11.949	30.563	22.633	12.376	35.009
Scuola secondaria di II grado	3.215	237	3.452	28.182	12.879	41.061	31.397	13.116	44.513
Totale docenti	10.615	1.473	12.088	59.562	46.818	106.380	70.177	48.291	118.468
ATA	3.173			15.255			18.428		
Totale Docenti e ATA	15.261			121.635			136.896		

Anno scolastico 2012/3

	Annuali			Fino al termine delle attività			Totale supplenti		
	Normale	Sostegno	Supplenti annuali	Normale	Sostegno	Supplenti al termine a.d.	Normale	Sostegno	Totale supplenti
Scuola dell'infanzia	608	95	703	2.893	4.036	6.929	3.501	4.131	7.632
Scuola Primaria	1.690	260	1.950	10.404	14.340	24.744	12.094	14.600	26.694
Scuola secondaria di I grado	3.883	291	4.174	18.678	9.829	28.507	22.561	10.120	32.681
Scuola secondaria di II grado	2.518	120	2.638	27.565	10.665	38.230	30.083	10.785	40.868
Totale docenti	8.699	766	9.465	59.540	38.870	98.410	68.239	39.636	107.875
ATA	5.172			13.260			18.432		
Totale Docenti e ATA	14.637			111.670			126.307		