

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 911

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore PONTONE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 GENNAIO 1993

Norme in materia di *status* e di reclutamento del personale
docente a modifica dell'articolo 2 della legge 23 ottobre
1992, n. 421

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i> 3
Disegno di legge	» 25

ONOREVOLI SENATORI. - Lo schema di decreto legislativo di attuazione dell'articolo 2 della legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421, approvato dal Consiglio dei ministri il 10 dicembre 1992 e trasmesso alle Commissioni parlamentari competenti per materia, contiene, nell'ambito della generale riforma del pubblico impiego, una nutrita serie di norme riguardanti l'impiego scolastico.

Una delle considerazioni ispiratrici di questo disegno di legge è che i «principi e criteri direttivi» dettati dalla legge n. 421 del 1992 - che l'articolo 76 della Costituzione giustamente ritiene indispensabili qualora il legislatore intenda delegare al Governo la sua funzione - in materia di

impiego scolastico sono particolarmente inadeguati ed occorre una rapida inversione di rotta.

A tal fine si ritiene di riportare integralmente, allegato alla relazione al presente disegno di legge, il «Rapporto in materia di impiego scolastico alla vigilia dei decreti legislativi di attuazione dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e proposte in materia di *status* e di reclutamento dei docenti», presentato dal dottor Giuseppe Fortunato a conclusione del *Master* in economia del settore pubblico (programma annuale di formazione da funzionario a *manager* della pubblica amministrazione) del FORMEZ (Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno).

ALLEGATO

**RAPPORTO IN MATERIA DI IMPIEGO SCOLASTICO ALLA VIGILIA
DEI DECRETI LEGISLATIVI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 23
OTTOBRE 1992, N. 421, E PROPOSTE IN MATERIA DI STATUS
E RECLUTAMENTO DEI DOCENTI**

PREMESSA. - Come si evidenzierà tramite una lettura critica dell'attuale travagliata disciplina in materia di impiego pubblico scolastico, ogni qual volta il legislatore si è posto il problema di affrontare le sue tematiche, a cominciare da quella basilare del reclutamento, non è giammai riuscito a fare sostanzialmente nient'altro che a rispondere a specifici interessi e pressioni settoriali, soprattutto accontentando il precariato del tempo (sempre nutrito, «effervescente» ed elettoralmente appetibile), procrastinando «pilatescamente» la soluzione di mali endemici ed aggravando sempre più il caos normativo.

Tale indagine è indispensabile al fine di comprendere se i principi della legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421 - sui cui schemi di decreti si chiede anche l'urgente parere del CNEL, «organo di consulenza delle Camere e del Governo» (articolo 99, comma secondo, della Costituzione) - possano davvero porre termine alla «storia infinita» fatta di sanatorie, di legghine contraddittorie e frammentate, di totale assenza di programmazione e di risposte complessive, e quali scelte potrebbe opportunamente adottare il legislatore delegato ovvero quali sostanziali modifiche il Parlamento potrebbe apportare per invertire davvero la perniciosa tendenza in atto.

Si procede quindi con tale spirito a fare osservazioni, critiche e suggerimenti riguardo i principi in materia di impiego scolastico dettati dalla legge di delega ed in particolare si propone in materia di reclutamento scolastico la riformulazione del relativo principio nel senso di adesione al Rapporto Giannini.

Oltre a riformare il momento genetico dell'impiego scolastico (con previsione di albi di idonei, formazione-selezione e tirocinio iniziale) occorre una più complessa riforma, nei termini che si illustreranno, per la docenza che soprattutto preveda una sua carriera articolata in tre ruoli, evitando così la «sclerotizzazione» in atto e mirando a ridare motivazione e qualificare i «produttori» ed in definitiva il «prodotto» scolastico.

I.

LA NORMATIVA FINO ALLA LEGGE N. 270 DEL 1982

Molti teologi affermano che nelle questioni della Genesi vi sono contenute tutte le questioni dell'intera Bibbia, ivi comprese quelle del Nuovo Testamento e del post-avvento del Cristianesimo.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

È probabile che nelle questioni attinenti alla genesi dell'impiego scolastico vi siano contenute tutte le questioni dell'intero *status* giuridico, ivi compreso quello del nuovo pubblico impiego e del post-avvento della «privatizzazione».

Ai fini della nostra indagine può subito rilevarsi che, per dare una soluzione alle problematiche del momento genetico dell'impiego scolastico ossia del sistema di reclutamento, sono stati tentati diversi esperimenti fra cui, per il personale docente, si può già ricordare quello effettuato, a seguito di accordi sindacali, dalla legge 9 agosto 1978, n. 463 (la quale apporta anche modificazioni ai criteri di revisione dei ruoli).

Ma negli anni successivi, specialmente per l'agguerrita presenza di più di centomila insegnanti precari, il legislatore è spinto ad una vasta sanatoria, proponendosi contestualmente di prevenire il formarsi di nuovo precariato (decreto-legge 6 giugno 1981, n. 281, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 1981, n. 392).

Dopo aver imboccato la strada della sanatoria, il legislatore (oltre ad apportare negli stessi anni talune modifiche a specifiche discipline del personale della scuola, fra cui occorre rammentare soprattutto l'abolizione del giuramento), tenta finalmente di affrontare, con una certa organicità, quantunque ne sia evidente il travaglio e talora la necessità di un successivo intervento chiarificatore, l'intera tematica concernente lo stato giuridico del personale della scuola. È comunque evidente lo «strabismo» della legislazione che «guarda» alla figura del dipendente scolastico, ma «vede» innanzitutto il precario.

In particolare gli articoli 21-56 della legge 20 maggio 1982, n. 270, costituenti il terzo titolo di tale legge, mirano a realizzare l'immissione nei ruoli, a seguito di conseguimento di abilitazione in sessione riservata, degli insegnanti incaricati durante l'anno scolastico 1979-80, proponendosi pertanto di eliminare definitivamente anche l'ultima fascia di precariato.

Con tale riforma viene infatti annunciato che è finalmente finito il tempo in cui gli insegnanti venivano soprattutto reclutati grazie al conferimento dell'incarico ed alla successiva immissione in ruolo e che quindi può tornarsi sulla diritta via ed applicare il generale sistema del pubblico consorzio la cui disciplina, dettata dal decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, e già parzialmente modificata dalla citata legge n. 463 del 1978, viene ancora revisionata dagli articoli 1-11 della legge n. 270 del 1982, costituenti il primo titolo di tale legge.

Ma già il rapporto del CENSIS per il 1981 aveva avvertito che, anche in relazione al decremento delle nascite in atto, oramai non si tratta più di reclutare nel modo migliore i nuovi docenti bensì di gestire l'eccessivo *surplus*.

II.

DALL'ESPLETAMENTO DELLE PROCEDURE EX LEGGE N. 270 DEL 1982
ALLA LEGGE FINANZIARIA PER IL 1985

Il mondo del personale della scuola, all'indomani della legge n. 270 del 1982, lungi dal trovare una sua stabile disciplina, è investito da una rapida successione di normative ed eventi.

In primo luogo l'espletamento delle procedure previste dalla legge n. 270 del 1982 comporta una serie di adempimenti di notevole entità.

In secondo luogo non si può non accennare in proposito anche ai numerosi interventi in materia effettuati dalla Corte costituzionale sia dichiarando l'incostituzionalità di talune disposizioni della citata legge sia dichiarando infondate altre questioni proposte.

In terzo luogo appena un anno dopo tale legge viene, con il decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 345, emanata la nuova disciplina prevista dall'accordo sindacale del 20 aprile 1983 riguardante il personale della scuola.

Non si può mancare di rilevare la grande attesa rispetto a tale decreto del Presidente della Repubblica anche considerando che la legge 29 marzo 1983, n. 93, ossia la legge-quadro sul pubblico impiego, nel frattempo intervenuta, non aveva previsto nessuna specifica disposizione per il personale scolastico.

In particolare, riguardo la progressione economica del personale della scuola, il decreto del Presidente della Repubblica n. 345 del 1983 conferma la disciplina vigente (quantunque riduca, per quanti siano in futuro assunti, la misura degli scatti di anzianità). Viene tuttavia affermata la necessità, stante la specificità dello *status* dei docenti, di una peculiare disciplina giacchè essi non hanno una carriera bensì rimangono nella medesima qualifica funzionale per l'intera attività di servizio; si prevede così l'istituzione di una commissione di studi, presieduta da un sottosegretario di Stato e composta da funzionari ministeriali e rappresentanti sindacali (articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 345 del 1983).

In quarto luogo è la stessa disciplina della legge n. 270 del 1982 a subire significativi mutamenti, anzi la legge 16 luglio 1984, n. 326, quantunque si intitolò riduttivamente «Modifiche ed integrazioni alla legge 20 maggio 1982, n. 270», modifica una ben più nutrita normativa in materia di personale della scuola.

Oltre a mutare la disciplina sui requisiti di ammissione ai concorsi, sulle commissioni giudicatrici, sugli organici e su tanti altri aspetti, tale legge estende la sanatoria già prevista per gli incaricati nell'anno scolastico 1979-80 anche a quelli dell'anno scolastico 1981-82, smentendo così clamorosamente i conclamati propositi di cambiare strada circa i metodi di reclutamento.

In quinto luogo, mentre il legislatore non sa affrontare di petto la situazione e si trastulla con leggine, sovente di chiaro sapore clientelare, finiscono per essere la manovra per il contenimento della spesa pubblica e la legge finanziaria per il 1985 ad intervenire pesantemente sulla condizione del personale scolastico, stabilendo una ricognizione delle cattedre e dei posti funzionanti ad inizio dell'anno scolastico 1984-85, una diversa ripartizione della dotazione organica aggiuntiva istituita dalla legge n. 270 del 1982, nuovi metodi per un uso più pieno del personale della dotazione, il blocco delle assegnazioni provvisorie, dei trasferimenti e dei concorsi ove sussistano situazioni soprannumerarie.

III.

LE AGITAZIONI DEI COBAS: DAL CONTRATTO 1985-87 A NUOVE SANATORIE

A seguito dell'indicata serie di leggi di sanatoria, in presenza di un esubero di personale ed in presenza di una crescente rigidità di impiego, diviene sempre più pressante la necessità di un organico intervento riformatore.

In tale quadro si procede quindi al rinnovo dell'accordo sindacale per il personale della scuola per il triennio 1985-87.

Con il decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 1987, n. 209 sono state, infatti, emanate le norme dell'accordo sindacale, faticosamente stipulato il 9 febbraio 1987.

In opposizione a tale intesa ed in posizione di forte contestazione rispetto al sindacalismo ufficiale, i COBAS minacciano uno sciopero ad oltranza con blocco degli scrutini, cosicchè in data 26 maggio 1987 il Ministro della pubblica istruzione emana una circolare per la nomina di commissari *ad acta* al fine di sostituire i docenti in sciopero.

Ma le agitazioni persistono e il Governo, con il decreto-legge 15 giugno 1987, n. 231, affida il completamento delle operazioni di scrutinio al capo di istituto, disciplinando la nomina dei commissari per gli esami in maniera da garantirne lo svolgimento. Tale decreto-legge non è poi convertito in legge, e quindi il Governo deve reiterare tali disposizioni con il nuovo decreto-legge 12 agosto 1987, n. 340.

Nel frattempo il Governo, incapace di dare un'organica soluzione alla situazione maturata che sempre più si deteriorava, viene disordinatamente incontro alle rivendicazioni con il decreto-legge 3 giugno 1987, n. 215, che, non essendo convertito, viene più volte reiterato.

Così i docenti titolari di supplenza annuale nell'anno scolastico 1986-87 sono mantenuti in servizio pure per il successivo anno 1987-88; si dispone l'indizione di sessioni riservate per l'abilitazione alla docenza negli istituti di istruzione secondaria ed artistica nonché nelle scuole materne (per i docenti non abilitati con determinati requisiti di servizio non di ruolo); si rinvia l'indizione dei concorsi di accesso ai ruoli del personale docente e direttivo, destinando ai precari per gli anni 1988-89 e 1989-90 i posti disponibili e vacanti da assegnare, espletati i trasferimenti.

Si procede pertanto così, sul solco dell'esperienza passata, ad avviare un'ulteriore sanatoria.

Inoltre si ipotizza il futuro, oltre che con il rinvio di due anni dei concorsi, disponendo che successivamente la metà dei posti disponibili siano riservati per l'immissione in ruolo dei precari.

Al fine di aumentare il numero dei posti dei docenti tali norme stabiliscono che per l'anno scolastico 1987-88 le classi iniziali delle scuole medie e secondarie di primo grado e le sezioni di scuola materna non abbiano oltre venticinque alunni.

Ritenuto di placare in tal modo la fame dei posti da parte della classe docente, rivelaasi la categoria più tumultuosa del pubblico impiego, il legislatore non manca di rivolgere la sua attenzione al personale non docente, dettando la disciplina per il reclutamento negli

uffici periferici dell'Amministrazione della pubblica istruzione (legge 11 ottobre 1986, n. 699) nonchè per il conferimento delle supplenze (decreto-legge 2 marzo 1987, n. 57, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 1987, n. 158).

IV.

LA LEGGE FINANZIARIA DEL 1988 ED IL CONTRATTO 1988-90

Da una parte il calo demografico e la conseguente diminuzione della popolazione scolastica e dall'altro l'incidenza sempre più elevata del servizio scolastico - specialmente per ciò che riguarda il personale - sul bilancio complessivo dello Stato, inducono il legislatore a tentare una riduzione dei costi, imponendo un contenimento della spesa per il personale.

La legge finanziaria del 1988 contiene alcune significative disposizioni riguardo al personale delle dotazioni organiche aggiuntive, istituite dalla legge n. 270 del 1982 e previste in una percentuale media del 5 per cento rispetto alle dotazioni organiche. Tale personale (cosiddetto d.o.a) doveva essere preposto, secondo il legislatore del 1982, soprattutto ad attività complementari a quelle didattiche (ossia psicopedagogiche, d'integrazione, di sostegno, di sperimentazione).

La legge finanziaria del 1988 prescrive invece che questo personale (e il personale soprannumerario) sia primariamente impiegato a copertura di cattedre e posti d'insegnamento vacanti e disponibili e (esclusivamente nel limite del 15 per cento), per l'espletamento delle attività complementari.

A pochi mesi dalla legge finanziaria, ispirata alla necessità di scelte rigorose, è emanato il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1988, n. 399, che approva il nuovo accordo sindacale per il personale della scuola, relativo al triennio 1988-90.

Oltre che per la parte economica vi sono significative previsioni riguardanti la parte normativa.

Ma ciò che è maggiormente rilevante nell'accordo sindacale 1988-90 è la previsione di una ristrutturazione, con contestuale riduzione, degli organici.

Oltre che in talune esplicite disposizioni dell'accordo ciò risalta specialmente negli impegni programmatici in calce all'accordo.

In particolare si tratta:

della previsione di riduzione incisiva negli organici dal 1° settembre 1989, specialmente per gli insegnanti di educazione artistica e di educazione fisica nelle scuole medie;

dell'accorpamento dei circoli didattici con meno di cinquanta classi, comprendendo anche le sezioni di scuola materna, nonchè delle scuole medie con meno di dodici classi;

dell'accorpamento delle sezioni di scuola media dopo la prima, qualora il numero totale degli studenti non sia superiore a 23;

della revisione generale degli organici e delle cattedre.

Tali impegni programmatici sono recepiti con il decreto-legge 6 agosto 1988, n. 323, convertito con modificazioni, della legge 6 ottobre 1988, n. 426, che prescrive altresì, fra l'altro, a cura del Ministero, un piano per razionalizzare la rete scolastica, prevede una diminuzione degli organici delle dotazioni aggiuntive, la riorganizzazione delle cattedre, la drastica riduzione dei docenti di educazione tecnica e di educazione fisica e favorisce forme di mobilità anche esterne.

V.

LA RIFORMA DEL RECLUTAMENTO DEL 1989 ED ANCORA NUOVE IMMISSIONI DI PRECARI

Alla riforma del reclutamento si giunge sull'onda delle consuete agitazioni del personale scolastico al termine dell'anno scolastico.

Nell'anno 1988-89 esse sono particolarmente veementi e, come al solito, il Governo, nell'incapacità di dare risposte globali alle riforme della didattica e dell'istruzione, baratta provvedimenti per il personale in cambio di una momentanea pace sociale.

Per fronteggiare quindi il pericolo di sospensione degli scrutini e dietro forti pressioni provenienti dai sindacati, il Governo emana il decreto-legge 10 luglio 1989, n. 249.

Tale decreto non è stato convertito, ma è stato reiterato prima dal decreto-legge 2 settembre 1989, n. 315, e poi, per la mancata conversione anche di questo, dal decreto-legge 6 novembre 1989, n. 357, finalmente convertito, con modificazioni dalla legge 27 dicembre 1989, n. 417.

Con tale normativa i ruoli nazionali del personale docente della scuola secondaria sono trasformati in ruoli provinciali e, quale nuova disciplina del reclutamento del personale scolastico, viene instaurato il cosiddetto sistema del doppio canale, prevedendo così procedure alternative a quelle dei concorsi per esami e - naturalmente! - avviando un'ulteriore vasta immissione in ruolo del precariato.

La nuova disciplina di reclutamento stabilisce il criterio che la metà dei posti disponibili è coperta tramite le normali procedure concorsuali e la restante metà tramite graduatorie soltanto per titoli ai quali sono ammessi i docenti che siano muniti di abilitazione, per la medesima classe, in un concorso precedente e che almeno per 360 giorni, quantunque non continutivi, abbiano prestato servizio nel triennio precedente.

Si adotta pertanto il criterio di gradualità dell'inserimento in ruolo.

Al fine dell'immissione in ruolo del precariato, in sede di prima applicazione di tale procedura concorsuale, non occorre che i 360 giorni di servizio siano prestati nel triennio, bensì basta che siano prestati nel settennio 1982-89. Inoltre sono istituite per i docenti senza abilitazione con almeno un anno di anzianità (nel periodo dall'anno 1982-83 all'anno 1988-89) sessioni straordinarie riservate per il suo conseguimento.

Mentre parte una nuova fase di sanatorie, va pur detto che anche la Corte costituzionale svolge un significativo ruolo nell'estendere le categorie dei soggetti da immettere nei ruoli previsti dalla normativa previgente.

E mentre tale marea di precari viene così stabilizzata, nulla di concretamente efficace viene stabilito per impedire che comunque si andasse formando ancora un nuovo precariato.

VI.

LA RIFORMA DELLA SCUOLA ELEMENTARE: DALL'ESUBERO DI PERSONALE UN NUOVO MODULO DIDATTICO

Nonostante una sempre maggiore coscienza della necessità di apportare modifiche strutturali alla disciplina dell'impiego scolastico, nell'ambito della ventilata riorganizzazione del sistema scolastico il legislatore sembra ormai appagato dalle recenti modifiche e oramai persuaso di aver trovato l'organica e complessiva soluzione nella legge n. 417 del 1989, faticosamente approvata.

Nel frattempo importanti novità riguardanti il regime del personale docente sono contenute nella legge 5 giugno 1990, n. 148, che riforma la scuola elementare.

Va evidenziato che soprattutto in tale scuola la riduzione del numero degli alunni provoca una problematica utilizzazione del sovrabbondante personale.

Viene così stabilito, anche per soddisfare le più recenti teorie pedagogiche, un nuovo modulo d'insegnamento comportante che gli insegnanti debbono essere in numero di tre per ogni due classi, oltre l'organico degli insegnanti di sostegno.

Al fine comunque di bloccare l'accelerata crescita del rapporto docenti/alunni (stante sia il progressivo aumento del numeratore sia la diminuzione del denominatore), vengono soppresse le dotazioni organiche aggiuntive ed affermato il principio per cui l'attuazione della riforma non comporta aumento di organico.

Viene inoltre previsto un piano straordinario pluriennale di aggiornamento dei docenti.

VII.

LA VIGILIA DELLA RIFORMA

In attesa della riforma, l'attenzione alla razionalizzazione della rete scolastica (anche sulla base dei previsti rapporti medi fra numero delle classi e allievi e dei rapporti minimi e massimi da osservare rigidamente) nonchè la «particolare» logica di ulteriori leggine che vanno incontro a specifiche richieste più pressanti palesano le contrastanti ispirazioni in materia di impiego scolastico nel sempre più caotico quadro normativo.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In tale quadro infatti da una parte «si stringono le cinghie» ma d'altra parte non si riesce a dire di no a chi alza la voce, indipendentemente dalle sue ragioni.

Così maturano le ulteriori norme per l'immissione in ruolo dei docenti della scuola elementare, dettate dalla legge 27 febbraio 1991, n. 66. Viene, fra l'altro, prevista per l'anno scolastico 1990-91 l'immissione in ruolo in corso d'anno e per tali docenti, così immessi in ruolo dopo aver svolto servizio non di ruolo nella parte precedente dell'anno, ci si spinge a consentire che l'anno scolastico 1990-91 possa valere come anno di prova.

Inoltre, per garantire un regolare avvio dell'anno scolastico 1991-92, il decreto-legge 6 giugno 1991, n. 172, convertito, con modificazioni, della legge 6 agosto 1991, n. 244, detta alcune modifiche alle modalità di reclutamento stabilite dal decreto-legge n. 357 del 1989, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 1989, n. 417, (soprattutto riguardo l'efficacia delle graduatorie triennali e riguardo il riconoscimento agli insegnanti inseriti nelle graduatorie per soli titoli di precedenza assoluta per il conferimento di supplenze annuali o temporanee).

La costante parola d'ordine, in fondo, è sempre la stessa: eliminare il precariato.

Ma, volendo a questo punto del nostro «excursus» dare un primo sguardo d'insieme, va rilevato che il legislatore non riesce ad incidere sui distorti metodi di reclutamento e la sua politica si riduce ad un reiterato e rituale assorbimento «ad ondate», fra l'altro senza alcuna attenzione alla qualità.

In buona sostanza si tratta infatti di periodiche sanatorie sostanzialmente indiscriminate. Assume pertanto il sapore di una beffa quella della Corte Costituzionale 3 ottobre 1990, n. 428, che, intervenuta su questioni di personale non docente, afferma che la legge n. 270 del 1982 non favorisce una sanatoria generalizzata bensì un'immissione selettiva.

Non può non venire il dubbio, ripercorrendo le travagliate vicende legislative in materia di impiego scolastico, che ci troviamo in presenza di evidenti accordi collusivi fra potere pubblico ed esigenze degli «attori» contraenti miranti ai peculiari loro fini con forte esternalizzazione dei costi, poca cura rispetto alla qualità del servizio ed all'esigenza dell'utente.

Trattandosi pertanto di una spirale sempre più perversa e di un meccanismo che si autoalimenta, se ne può uscire soltanto trovando il coraggio di una radicale ed urgente riforma cui occorre dedicare idee, energie, entusiasmo.

VIII.

LA «PRIVATIZZAZIONE» DEL PUBBLICO IMPIEGO. VERSO I DECRETI LEGISLATIVI

A questo punto dell'indagine in corso, giunti sulla soglia dei presenti eventi, prima di dar conto delle recenti modifiche in materia di impiego scolastico contenute nell'ambito della generale riforma del pubblico impiego, non si può evitare di sottolineare come con la legge 23 ottobre 1992, n. 421, ciò che era stato per lungo tempo argomento di

analisi problematica, sovente accademica, è diventato oggetto di scelte legislative.

L'avvenuta approvazione di tale legge (cosiddetta delle quattro deleghe: previdenza, sanità, finanza locale ed appunto impiego pubblico) giunge infatti al termine di un acceso ma, tutto sommato, rapido dibattito riguardo i molteplici profili della «privatizzazione» del pubblico impiego.

Se il disegno di legge governativo presentato alla Camera dei deputati il 27 febbraio 1992 (C 6394) prima dello scioglimento delle Assemblee legislative appariva agli osservatori soltanto come un mero atto simbolico di volontà, stante l'avvicinata conclusione della legislatura, il governo Amato ha voluto porre con vigore tale argomento tra i suoi obiettivi prioritari e con decisione giungere, anche tramite il voto di fiducia, all'approvazione.

In tale quadro, alla vigilia dei decreti legislativi di attuazione, è indubbiamente problematica un'indagine volta - in *medias res* - a fare il punto sulle complessive questioni, anche se resta nello studioso l'impressione di una sostanziale mancata ponderazione su vari aspetti quali:

le caratteristiche della «contrattualizzazione» del rapporto di pubblico impiego, che va a modificare formalmente e sostanzialmente l'attuale natura unilaterale ed autoritativa della disciplina;

gli aspetti procedurali (giacchè nel sistema della legge-quadro l'accordo nazionale sindacale rappresenta un momento di un procedimento amministrativo complessivo che si conclude con un decreto del Presidente della Repubblica di recepimento, mentre il sistema delineato dall'articolo 2, comma 1, lettera a) e lettera b), produrrebbe effetti diretti, mentre ogni controllo concernerebbe l'«ipotesi di contratto collettivo»);

la competenza per le vertenze giudiziarie che dovrebbe essere trasferita dalla magistratura amministrativa ai pretori del lavoro;

l'istituzione della cosiddetta «Agenzia per le relazioni contrattuali del lavoro pubblico»;

le questioni generali concernenti i concorsi, il riordino della dirigenza, il licenziamento, gli organici, le mansioni superiori, la previdenza, il ruolo della Corte dei conti, le compatibilità finanziarie dei contratti, le forme organizzative e partecipative dei lavoratori.

Non è questa la sede nè per una generale riflessione in merito nè per trattare gli indicati profili ma si ritiene che sia comunque necessario effettuare una constatazione di fondo che, comunque, emerge sempre più chiaramente.

I più qualificati studiosi sono infatti ormai sempre più convinti che «l'ultima tornata contrattuale nel pubblico impiego abbia dato una prova ulteriore e razionalmente decisiva della crisi del modello introdotto dalla legge-quadro n. 93 del 1983».

Volendo effettuare una considerazione in proposito, si ritiene di articolarla duplicemente.

Da una parte è indubbio che spesso non sussistono razionali e giustificate valutazioni alla base della vigente differenziata disciplina fra impiego pubblico e privato per molti istituti.

D'altra parte è comunque necessario che non si proceda, senza ponderate ed articolate valutazioni, all'automatica estensione delle regole e del modello del lavoro privato - ed in particolare degli istituti previsti dallo Statuto dei lavoratori - proprio allorquando anche questi sono da molti considerati e sono in piena crisi.

Inoltre va detto che finora è mancata un'investigazione accurata circa le peculiari e distinte caratteristiche di pubblico impiego e privato che evidenziassero i singoli profili dei diversi assetti del personale pubblico rispetto a quello privato.

Tale indagine comparativa dei pubblici dipendenti e dei lavoratori privati poteva essere utile a svelare l'eventuale effettiva *ratio* delle differenze - al di là d'ogni accademica teorizzazione - rivelandone partitamente *commoda et incommoda* e giungendo così a rielaborare in una sintesi globale i risultati.

Tutto ciò premesso, considerando l'attuale momento di prossime riforme nonché di confronti intensi e talora aspri, una meditata riflessione non può che essere il necessario presupposto per la formulazione di proposte congrue.

Oltre i prescritti pareri, previsti dall'articolo 2, comma 4, delle competenti Commissioni permanenti, sul prossimo decreto legislativo - il cui schema è stato presentato l'11 dicembre 1992 - si ritiene che il Governo debba richiedere formalmente un parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, affinché sia il massimo «organo di consulenza delle Camere e del Governo» (articolo 99 della Costituzione) ad interrogarsi senza alcun pregiudizio su quali possano essere gli effetti, sotto il profilo esaminato, delle propuginate proposte con la diretta applicabilità delle norme statutarie al pubblico impiego) e su quali possano essere le ragioni alla base di specifiche differenziazioni in materia fra dipendenti pubblici e dipendenti privati.

A tale organo andrebbe richiesta una ponderata riflessione per ricercare il giusto punto di equilibrio fra opposte tesi:

che qualora si voglia prevedere per i lavoratori della pubblica Amministrazione una disciplina peculiare riguardo ad un determinato istituto, occorre fornire «di volta in volta», una *prova di specificità*;

oppure, che la specificità sia *in re ipsa* e permei tutto il rapporto di impiego pubblico e pertanto tutti i suoi istituti.

In altri termini, si tratta di scandagliare la valenza dell'inciso delimitativo alla «privatizzazione» («salvi i limiti collegati al perseguimento degli interessi generali cui l'organizzazione e l'azione delle pubbliche amministrazioni sono interessate») contenuto nell'articolo 2, comma 1, lettera a), verificando fino in fondo la sua praticabile portata e la sua congrua applicazione, in linea generale e poi su specifici aspetti.

In definitiva, tenendo presente lo scopo di tentare di dare una risposta agli interrogativi evidenziati, le ormai numerose analisi, le proposte avanzate sia in sede sindacale che in sede parlamentare fino alle più recenti, con il conseguente dibattito parlamentare, proprio l'«effervescenza» del dibattito circa la «privatizzazione» impongono di ragionare ora, senza improvvisazioni e senza spinte viscerali e preconcetti, esaminando le valutazioni e le tesi a confronto e

analizzando compiutamente la problematica (pur sapendo che i temi trattati sono sovente incandescenti e facile preda di «passioni» o di ideologie precostituite).

Con l'avvento della «privatizzazione» si tratta ora quindi di affrontare il «mare aperto», di superare quella facile pigrizia intellettuale che sospingeva ed ancora sospinge a cercare comoda sicurezza fra i paragrafi del vecchio *Trattato* che riduce il discorso sul pubblico impiego ad obsoleti schemi (con il rituale elenco dei diritti e doveri del pubblico impiegato), di comprendere bene che si nasconde nel «fiume di parole», quali siano le poste in gioco, quali gli attori, i loro obiettivi e le loro strategie.

In altri termini si tratta anche di comprendere e scrutare bene fra le ragioni di chi ha voluto la riforma e fra quelle di chi non la vuole o indica altre strade. Non serve affatto gridare «pubblico è bello» e «privato è bello», magari con più colorite e dotte espressioni, per affrontare la questione.

Poichè finora non si è inteso procedere con tale metodo, i termini esatti del dibattito sulla «privatizzazione» risultano sovente «fumosi» e quando si è pervenuti ad esplicite affermazioni o proposizioni, queste sono spesso risultate poco convincenti.

Prima che il Governo decida su questioni di tale rilevanza occorre che fra tante voci si ascolti, riguardo lo schema di decreto legislativo già presentato, anche la voce dell'organo costituzionalmente preposto.

IX.

RIFLESSIONE SUL PUBBLICO IMPIEGO SCOLASTICO NEL DISEGNO DI LEGGE N. 463 E NELLA LEGGE DI DELEGA

Pur senza dar conto delle vicende parlamentari che hanno portato alla stesura definitiva dei principi in materia di impiego scolastico della recente legge di delega (ossia quelli espressi nelle lettere *z*), *a*), *bb*), *cc*), *dd*), *ee*), *ff*), *gg*), anche al fine di esaminare come si innestino sulla disciplina previgente le novità di tale normativa, in totale assenza di commenti dottrinari o pronunce giurisprudenziali, sarà utile nel presente paragrafo considerare, in sequenza, dapprima i contenuti dell'originario disegno di legge n. 463 del 14 luglio 1992 e poi le intervenute modificazioni sul testo definitivo approvato dalle Camere.

Infatti, dopo che si è esposta criticamente la descritta dinamica delle vicende legislative che hanno portato all'attuale situazione (paragrafo I-VII), che si sono espresse talune perplessità sulle generali scelte della legge di delega, auspicando un più compiuto parere del CNEL (paragrafo VIII), in questo penultimo paragrafo occorrerà scandagliare le appena intervenute novità, chiedendo, in fine, nel successivo ultimo paragrafo, sul punto che fa da angolo visuale delle vicende e della disciplina su cui si è riflettuto ossia sulla questione del reclutamento, un rapido dietro-front del legislatore, modificando la scelta intervenuta nel senso che si spiegherà, anche al fine di non rassegnarsi a ripercorrere almeno altri dieci anni con le medesime tumultuose modalità.

Tutto ciò premesso, senza preliminarmente mancare di rilevare che soltanto per l'impiego scolastico vi sono nell'ambito della generale riforma del pubblico impiego peculiari disposizioni, si possono esaminare criticamente le appena intervenute novità normative.

A tal fine possono quindi essere innanzitutto passati in rassegna i principi originariamente definiti dal disegno di legge (ossia quelli espressi nelle originarie lettere *r*), *s*), *t*), *u*).

Principi di cui alla lettera r).

I principi di cui alla lettera *r*) riguardano:

a) il passaggio, anche d'ufficio, dei docenti soprannumerari di tutte le scuole, a posti e classi di concorso diversi da quelli di cui sono titolari, anche per ordini e gradi di scuola diversi;

b) allo scopo predetto, l'istituzione di corsi di formazione per il conseguimento dell'abilitazione, sulla base del titolo di studio conseguito;

c) l'esigenza di determinare provvisorie modalità di utilizzo dei docenti nelle more del passaggio di cui sopra, pure per discipline differenti da quelle di cui sono titolari, qualora si verificino disponibilità di cattedre e posti di organico.

Tali principi favoriscono l'utilizzazione dei docenti soprannumerari nonché una loro suddivisione più razionale fra le diverse materie.

Senza nulla prescrivere di nuovo riguardo le modalità delle interne procedure concorsuali, la norma-delega in esame prevede quindi una fungibilità per gli insegnanti soprannumerari che abbiano superato il concorso per una classe diversa, pur se fra ordini e gradi di scuola diversi.

Da una parte, per i trasferimenti a domanda, si intende avviare, senza neppure la motivazione di dover procedere a sanare situazioni di fatto, come era nella logica delle vicende esaminate, una nuova stagione di proclamazione «*todos caballeros*» con il solo limite del titolo di studio (attualmente laurea per le sole scuole secondarie medie e superiori) e con l'alibi sempre pronto di appositi corsi di formazione.

D'altra parte, per i trasferimenti d'ufficio (che siano veramente tali e senza la volontà dell'interessato) si intende subordinare ad esigenze di sistemazione insacrificabili esigenze didattiche (indubbiamente compresse essendo i docenti senza la necessaria specifica preparazione, non innestabile forzatamente, e non motivati).

Tutto ciò spinge a ricercare la diversa soluzione individuata nel successivo paragrafo nel senso di adesione al Rapporto Giannini con formulazione di albi specifici per le varie discipline a cui gli insegnanti possano selettivamente iscriversi.

Principi di cui alla lettera s).

Tenendo presente la logica prioritaria del contenimento della spesa, si prevede la diminuzione graduale delle d.o.a per le scuole materne e per gli istituti e le scuole di istruzione secondaria ed artistica fino a raggiungere soltanto il 3 per cento dell'organico.

Tale norma tende quindi a diminuire la d.o.a., fissata al 5 per cento dall'articolo 13 comma prima della legge n. 270 del 1982 per varie categorie del personale scolastico, portandolo a tale più ridotta percentuale esclusivamente per le scuole materne e gli istituti d'istruzione secondaria ed artistica.

Non v'è chi non veda che, alla base di tali scelte, nessuna valutazione tecnica - e perchè no? - didattica è stata fatta, adottando la logica del «così è troppo, bisogna diminuire», ma senza interrogarsi su quanto, quando e come.

Principi di cui alla lettera t).

Al dichiarato scopo di accelerare lo svolgimento delle procedure concorsuali, renderle maggiormente efficienti e - chiedo fisso! - meno costose, occorre rivedere i criteri con cui sono costituiti e funzionano le commissioni giudicatrici, lasciando immutata la vigente disciplina circa il reclutamento dei docenti di ruolo.

Occorre assicurare un compenso adeguato ai commissari i quali non optino - per la durata delle procedure concorsuali - per l'esonero dal servizio di insegnamento.

Nonostante l'aumento di spesa per i commissari occorre comunque realizzare un risparmio rispetto all'onere che si sarebbe sostenuto per sostituire il personale esonerato dal servizio.

Circa la costituzione delle commissioni giudicatrici il principio enunciato è alquanto generico senza dir nulla circa il senso delle modificazioni da apportare.

Principi di cui alla lettera u).

Viene sancito che occorre procedere a rivedere la disciplina riguardante le modalità di conferimento delle supplenze annuali sia per il personale docente che per il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario stabilendo rilevanti limitazioni.

Viene infatti espressamente sancito che si potrà ricorrere alle supplenze annuali esclusivamente per la copertura dei posti che sono vacanti effettivamente e disponibili ed a questi comunque non sia assegnato ad altro titolo personale per l'intero anno scolastico.

Si potrà ricorrere poi alle supplenze temporanee esclusivamente per il periodo di effettiva permanenza delle esigenze di servizio.

In effetti il principio esposto non fa null'altro che limitare le ipotesi in cui si può conferire una supplenza, ma tace completamente su come debbono essere riviste le procedure.

La mancanza di tali «principi e criteri direttivi», espressamente richiesti dall'articolo 76 della Costituzione, rende problematica la stessa legittimità di tale previsione legislativa.

Dopo aver illustrato le scelte proposte dal Governo nell'originario progetto di legge, si può subito notare che la disciplina definitiva dettata dalla legge-delega è ben più articolata, dispiegandosi in ben otto lettere rispetto alle quattro iniziali.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Va infatti rilevato:

- che i principi di cui alla lettera r) si dispiegano nelle lettere z), aa);
- che i principi di cui alla lettera s) si dispiegano nelle lettere bb), cc);
- che i principi di cui alla lettera n) si dispiegano nella più nutrita lettera dd);
- che i principi di cui alla lettera t) si dispiegano nella più nutrita lettera cc);
- che vengono aggiunti i rilevanti principi di cui alle lettere ff), gg).

Può in particolare osservarsi quanto segue:

Principi di cui alle lettere z), aa).

Si procede ad una riformulazione del testo, circa il passaggio di ruolo e circa l'utilizzazione del personale docente soprannumerario, lasciando per quest'ultima una più ampia possibilità (particolarmente sopprimendo l'inciso secondo cui debba avvenire necessariamente, secondo quanto sembrava, «in attesa della formalizzazione del predetto passaggio»).

Viene pertanto su tale punto concessa una delega ancor più ampia di quella originariamente richiesta dal Governo e viene persino eliminata per tale utilizzazione la necessità che «si verifichino disponibilità di cattedre e posti di organico» lasciando il solo «riferimento al titolo di studio».

Per quanto riguarda i passaggi di ruolo soltanto apparentemente vengono adottate prescrizioni più rigorose, ricordando superflamente la necessità, oltre dell'abilitazione, della «specializzazione, ove richiesta, secondo la normativa vigente». Ma forse, stanti le logiche di sanatorie imperanti, si è trattato di prescrizione opportuna.

La vera novità che ci pare di cogliere è che mentre nell'originario disegno di legge «l'istituzione di appositi corsi di formazione finalizzati al conseguimento dell'abilitazione» pare unicamente finalizzata all'immediato passaggio, nel testo definitivo la richiesta - oltre che nell'espressamente precisata abilitazione già conseguita - di superamento dei «corsi di riconversione professionale, con verifica finale, aventi valore abilitanti» mira anche in prospettiva ad una mobilità professionale sulla base della riduzione della popolazione scolastica nonchè dei mutamenti dei programmi ed ordinamenti, espressamente richiamati.

Nel testo definitivo della legge di delega viene inoltre sancito, intervenendo su materia riservata alla contrattazione al fine di incentivare i passaggi, che la mobilità professionale venga equiparata a quella territoriale.

Viene infine affermato chiaramente il carattere di priorità, anche cronologica, delle «operazioni di mobilità» prevedendo che soltanto dopo di esse si proceda per i residui posti disponibili alle immissioni in ruolo.

In definitiva la normativa approvata ritiene quindi di risolvere buona parte dei problemi con ulteriori disposizioni che favoriscono la mobilità dei docenti in soprannumero.

È stato tuttavia subito rilevato che, allo stato, «secondo il Ministro della pubblica istruzione non esistono docenti in soprannumero, eccettuati i soliti docenti di educazione fisica ed educazione tecnica nelle scuole medie».

In verità per l'articolista «ancora una volta emerge da questi articoli la logica del contabile» «dimenticando i veri meccanismi di assorbimento del personale».

Pertanto nella legge di delega «non vi sono sostanziali novità».

Si sarebbe infatti dovuto avere il coraggio di incidere radicalmente sui «meccanismi di assorbimento» che sempre più spesso si sviluppano esulando dalle logiche che ne stanno a fondamento.

E si tratta cioè, a parere dell'articolista:

a) dell'organizzazione modulare della scuola elementare che non risponde affatto strettamente ad esigenze didattiche nè geneticamente nè praticamente;

b) di aspettative, comandi, distacchi della più diversa natura e che sovente celano autentici «imboscamenti»;

c) del cosiddetto tempo prolungato nella scuola media che troppo spesso non è affatto correlato ad autentici miglioramenti della qualità dell'istruzione;

d) di una gestione sempre più disinvolta, sulla base di insacrificabili esigenze sovente soltanto alibisticamente addotte, della normativa sui portatori di *handicap*.

Tuttavia, se di tale articolo può indubbiamente apprezzarsi il tono controcorrente rispetto ad una demagogia facilonza ed imperante che è stato il *leitmotiv* della legislazione scolastica di questi anni, che non ha mai saputo ponderare tutti gli interessi in gioco, va certamente detto che non si tratta di affrontare a colpi di scimitarra il problema del *surplus*.

Si tratta tuttavia di comprendere che la riforma dell'impiego scolastico non poteva essere affrontato fuori da quella organica nuova riforma dell'intero ordinamento della scuola da troppo attesa.

Principi di cui alle lettere bb), cc).

Resta immutata la previsione circa la graduale riduzione delle d.o.a., ma vengono introdotte nuove importanti disposizioni. Infatti viene prevista una nuova disciplina per l'utilizzazione fino a mille unità di personale scolastico, reclutandolo anche tramite concorso, per attività correlate al settore educativo e per fini di istituto anche culturali.

Andranno quindi abrogate progressivamente le norme che autorizzano l'impiego del personale scolastico fuori delle funzioni di istituto ed in particolare il decimo e l'undicesimo comma dell'articolo 14 della legge n. 270 del 1982.

Tutto sommato, sarebbe stato opportuno, a parte l'accrescere l'irrisorio numero previsto, aprire le porte di più a chi, provenendo dal settore scolastico, senta forte talune verificate vocazioni e ne abbia le necessarie capacità ed attitudini, anche fuori dai fini di istituto e per attività non correlate «strettamente», come precisa il legislatore.

Naturalmente, ove la verifica di tale «vocazione» fosse insussistente o irrisoria, si avrebbe invece un grave, evitando, nocumento.

Principi di cui alla lettera dd).

Resta fissata la necessità di rivedere la disciplina circa il conferimento delle supplenze annuali e temporanee con le stesse limitazioni già proposte nell'originario disegno di legge, ma non vengono affatto precisati i criteri della nuova disciplina, lasciando immutate le perplessità evidenziate.

Le sole ulteriori preoccupazioni che vengono espressamente affermate nel testo definitivo riguardano il rivedere la disciplina riguardante i docenti che ritornino in servizio «dopo l'aspettativa per infermità o per motivi di famiglia» ed in particolare l'esigenza di limitare la conferma delle supplenze ai fini della continuità didattica soltanto qualora sussistano tre condizioni:

- a) il titolare riprenda servizio dal primo maggio;
- b) si tratta di una classe terminale del ciclo di studi;
- c) l'assenza sia stata almeno di novanta giorni.

Non si può non evidenziare che questa ed altre disposizioni della legge di delega in materia sono applicazioni di un generale principio ispiratore (che ci piace definire dello *sfavor supplentis*) mirante in tal guisa a contenere il formarsi ed il consolidarsi di un nuovo precariato.

Principi di cui alla lettera ee).

L'originaria lettera a) nel prevedere la delega per la revisione dei criteri di costituzione e funzionamento delle commissioni si limitava a fissare genericamente gli scopi di accelerare le procedure, di renderle efficienti e di contenere la spesa, trattando soltanto la questione dei commissari d'esame.

Non può dubitarsi che uno dei motivi della lentezza delle attuali procedure è anche la poca motivazione dei commissari d'esame rispetto ad insani compensi, ma è davvero mistificante ridurre tale problematica a tale aspetto, il che lascia adito al sospetto che le esigenze tenute presenti siano più quelle del commissario d'esame che del concorrente.

In ogni caso il testo definitivo della legge di delega, pur continuando a tacere su rilevanti aspetti quali i soggetti preposti alla nomina dei commissari, dà circa la scelta dei commissari solo il criterio direttivo di trarli maggiormente fra il personale in quiescenza, oltre a dare i generali principi di mirare ad accorpate più razionalmente le classi di concorso ed a decentrare il più possibile le sedi d'esame.

Resta comunque immutato lo stringente inciso delimitativo circa l'intangibilità dell'attuale disciplina del reclutamento dei docenti di ruolo.

Principi di cui alla lettera ff).

La vigente normativa riguardante il reclutamento dei docenti di ruolo deve proprio stare particolarmente a cuore al legislatore della legge n. 421, tanto che nel decidersi infine, aggiungendo la lettera in

esame, a delegare anche la revisione delle procedure concorsuali ripete la medesima formula riprescrivendo tale intangibilità.

Oltre a fissare tale rilevante delimitazione, la delegata revisione delle procedure concorsuali deve avvenire con l'osservanza soltanto di due criteri direttivi, uno di carattere generale ed uno di carattere particolare.

Viene cioè generalmente sancito che i concorsi vanno indetti soltanto se ci sia disponibilità effettiva di carattere e posti.

Viene poi stabilita per i conservatori e per le accademie una selezione preliminare effettuata sulla base soltanto dei titoli.

Non v'è chi non veda come venga, senza la necessaria ponderazione, introdotta una disciplina speciale per il reclutamento scolastico, derogando ai principi generali circa «le modalità di accesso all'impiego presso le pubbliche amministrazioni» generalmente previsti nella lettera t).

Su tale questione di fondo occorrerà forse qualche specifica riflessione propositiva nel successivo paragrafo.

Principi di cui alla lettera gg).

Pur esulando dallo specifico oggetto del nostro Rapporto sull'impiego scolastico nelle more degli imminenti decreti legislativi, non si può non ricordare in questa sede che a tali decreti è specificamente demandata altresì l'individuazione di parametri di efficacia della spesa per la pubblica istruzione tenendo principalmente conto dell'effettiva fruizione del diritto allo studio.

X.

LA RIFORMA DEL RECLUTAMENTO E DELLA DOCENZA

Come si è evidenziato, l'articolo 2 della legge n. 421, pur dando ampio risalto al settore scolastico (e soltanto a questo), non riesce ad affrontare di petto la questione del reclutamento nè quella del nuovo *status* dei docenti.

Eppure renderebbe ciò indispensabile proprio la descritta situazione dell'impiego scolastico che presenta, come rilevato, le seguenti caratteristiche:

- 1) accesso predisposto formalmente con rigida procedura tradizionale;
- 2) costante elusione di tale procedura con immissione periodica di masse di precari;
- 3) esuberanza di personale;
- 4) presenza quindi di vaste fasce di personale nè qualificato nè motivato.

Naturalmente, essendo oggi forte l'esigenza dello sfoltimento, sembrerebbe follia il dare carattere prioritario proprio alla questione «reclutamento».

Eppure l'idea da cui ci si muove è semplicemente e potremmo esprimerla in una specie di *slogan*: reclutare e selezione i nuovi docenti principalmente traendoli dagli attuali docenti.

Per illustrare tale proposta sarà opportuno procedere ad alcune considerazioni:

in primo luogo sul pubblico concorso quale metodo di selezione;

in secondo luogo circa il principio di mobilità;

in terzo luogo circa le linee fondamentali di una propugnata carriera per i docenti, con una correlata tripartizione.

Infine si può procedere quindi all'esposizione della proposta avanzata prevedente una generale pubblica selezione.

Il pubblico concorso come metodo di selezione

In primo luogo va subito detto che la necessità del pubblico concorso sorge, secondo la giurisprudenza costituzionale, dalla necessità di attuare legalità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Il pubblico datore di lavoro deve infatti instaurare i rapporti di impiego garantendo tali fondamentali valori, permettendo inoltre l'accesso in posizione di parità. Esso è tenuto quindi a motivare adeguatamente riguardo la specifica modalità di reclutamento a cui in concreto si faccia ricorso, anche dando conto dell'esigenza effettiva di organico.

In verità l'articolo 5, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1986, n. 13, demandò ad apposita commissione mista apposite proposte per realizzare procedure più efficienti, essendo da tempo sentita tale esigenza, ma giammai nulla fu deciso in merito.

Soprattutto per i docenti l'attuale normativa, plasmata sul modello di quella generale (e con l'aggravante evidenziata di essere sovente elusa tramite le «scorciatoie» di continue sanatorie), non consente affatto l'assunzione di personale motivato, con specifiche abilità e con capacità didattiche e comportamentali, bensì favorisce soltanto che abbia una mera conoscenza nozionistica e l'aspirazione ad una collocazione burocratica.

Va tuttavia osservato che anche per l'impiego scolastico, come nota Giannini in linea generale, il metodo concorsuale, quantunque abbia «fautori e detrattori in parti uguali», «comunque da noi è costituzionalizzato, e quel che si può fare è perfezionarlo».

In verità se ci si tiene davvero al futuro delle nuove generazioni è importante che i docenti siano davvero i migliori.

Se, come è stato giustamente richiesto, bisogna «pensare a procedimenti diversificati in relazione alla qualità ed alla quantità del personale che si prevede di selezionare» e se si considera la sovrabbondanza di personale scolastico, occorre interrogarsi sulle migliori procedure, superando una certa rassegnazione o noncuranza del legislatore della legge n. 421, trattandosi di questione prioritaria.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Già dagli anni settanta, per reagire ai limiti delle tradizionali procedure concorsuali, con il decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1972, n. 472, si sono previsti corsi della scuola superiore della pubblica amministrazione per il reclutamento degli impiegati della carriera direttiva e per la nomina a primo dirigente.

Ai corsisti sono conferite borse di studio ed essi, alla fine del corso, sostengono esami.

Tale procedimento selettivo ha avuto una prima applicazione per l'impiego scolastico con i corsi previsti dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1074, per il conferimento dell'abilitazione all'insegnamento nelle scuole secondarie, i cui esiti davvero insoddisfacenti vanno soprattutto correlati alla loro concreta configurazione sovente quale comodo passaporto di personaggi casualmente transeunti per il passaggio in ruolo.

Il principio di mobilità

In secondo luogo, è stato giustamente evidenziata, circa l'incentivazione della mobilità sul pubblico impiego, «la disomogeneità delle fonti normative per cui sembra da un lato procedersi ad una "delegificazione" della materia della mobilità subito contraddetta da una "rilegificazione" delle stesse».

Con la legge n. 421 si attua infatti una nuova «rilegificazione» della materia stabilendo, fra l'altro, alla lettera r) dell'articolo 2, comma 1:

- 1) il divieto di nuove assunzioni, in caso di possibile ricorso alla mobilità volontaria;
- 2) sottoponibilità a mobilità di ufficio del pubblico dipendente eccedente che «non accetti la mobilità volontaria» con il collocamento in disponibilità ove non ottemperi.

Allo stato dell'attuale normativa anche il personale scolastico quindi - personale sovrabbondante per antonomasia - qualora non voglia andar via volontariamente, è comunque posto al centro di un trivio le cui possibili strade sono:

- confermare la posizione acquistata senza alcuna migliore qualificazione, continuando a fare sostanzialmente quel che faceva prima in una scuola con meno personale;
- essere trasferito ad altre amministrazioni;
- rassegnarsi al collocamento in disponibilità, anticamera biennale per il definitivo licenziamento.

Comunque sia, frustrazione e demotivazione si alimentano maggiormente.

Una carriera per i docenti

In terzo luogo occorre dare ai docenti la possibilità di non essere per tutta la vita «sclerotizzati» nel medesimo ruolo.

Al tempo stesso deve essere chiaramente individuato chi approda all'insegnamento soltanto perchè considerato un'attività facilmente conciliabile con altri impegni, perlomeno familiari.

L'onorevole Sacconi ha recentemente annunciato una proposta prevedente per il personale scolastico «un sistema a doppio canale formato da tempo pieno e tempo parziale».

Anche prescindendo dalla questione tempo pieno-parziale, in effetti, senza entrare in dettaglio della proposta in materia, può dirsi che «è giunto il momento per una drastica riforma della carriera del personale della scuola: gli insegnanti potrebbero accedere a un ruolo iniziale, al quale corrisponda la retribuzione di livello più basso. Il passaggio al ruolo intermedio e a quello più elevato dovrebbe avvenire attraverso selezioni che considerino la produttività culturale e professionale. Il tutto con adeguata rivalutazione economica e con la possibilità, per l'ultima fascia, di collaborare con le strutture universitarie per la formazione del personale della scuola, per la ricerca e per i progetti internazionali».

Così si scoraggerebbero i docenti senza motivazione, mirando ad un'«effettiva piena scolarità» ed alla «qualità di massa».

La proposta

È nostra convinzione che per l'impiego scolastico non è più tempo di marginali aggiustamenti.

È indubbio che nella scuola vi sono tantissimi docenti che compiono con coscienza ed ottimi risultati il proprio dovere ma l'effettuato *excursus* sulle vicende legislative e la poca carica innovativa della legge di delega sul punto ci convincono che, puntando proprio sugli insegnanti che hanno le «carte in regola», occorre riqualificare l'intera docenza e dare all'Italia la possibilità di un'istruzione a livello europeo senza la quale non si può vincere la «sfida» dell'apertura delle frontiere.

In effetti, partiti da un'iniziale e riduttiva ipotesi di respingere la mancata volontà riformatrice della legge n. 421 in materia di reclutamento, ci siamo convinti, anche sulla scorta delle vicende illustrate, della necessità di una molto più radicale riforma.

In altri termini, come si è sinteticamente espresso nel titolo del presente paragrafo, avanzare una proposta di riforma del reclutamento della docenza ci ha portato a sostenere una riforma del reclutamento e della docenza.

E su una preoccupante questione si è soprattutto riflettuto.

Allo stato delle cose, v'è infatti la grande preoccupazione, più che fondata, che, per sfoltire l'esubero, si miri a disincentivare la permanenza nel mondo della scuola, creando situazioni disagiate.

In tal modo non resterebbero i migliori, bensì i peggiori, pregiudicando lo sviluppo delle nuove generazioni.

Ecco perchè, invertendo e reagendo alle tendenze in atto, si propone:

1) di definire le effettive esigenze sulla base di esigenze didattiche, ivi compresa la nuova docenza, articolata in due o tre gradi;

2) di selezionare, contestualmente formando, il personale effettivamente occorrente, sapendo che chi ha la vocazione per «formare» non può non avere quella per «formarsi» permanentemente.

In merito a quest'ultimo punto, considerando come siano lunghe, inefficaci e costose le attuali modalità concorsuali, occorre procedere a una formazione-selezione permanente che permetta di offrire ai docenti nuovi orizzonti e nuovi sbocchi professionali, senza dover abbandonare la scuola o restare disillusi.

Anche sulla base di proposte del Rapporto Giannini occorre modificare la natura dell'obiettivo della selezione, non fornendo «vincitori» bensì «idonei» iscritti ad un albo e collocabili in una graduatoria, aggiornata annualmente.

Secondo la nostra proposta, i concorsi sono riservati per i primi anni a personale di ruolo valorizzando le loro esperienze specifiche, e per gli anni successivi dovrebbero essere banditi in autunno, consentendo a quanti abbiano appena conseguito il necessario titolo di studio di poter subito partecipare.

Gli «idonei», per l'accesso sia alle carriere iniziali che alla superiori, debbono altresì partecipare ad un programma formativo di natura teorico-pratica (e periodicamente riparteciparvi) e compiere un preventivo tirocinio affiancando un'insegnante in ruolo con una prescritta anzianità (il che è necessario, essendo il tirocinio previsto nelle scuole magistrali un'esperienza slegata dalla concreta esperienza professionale e giacchè non è lecito sperimentare e verificare *on the job* le proprie capacità effettive sugli allievi).

Naturalmente soprattutto per i gradi superiori della docenza la valorizzazione del *curriculum* e l'apertura alle novità avrebbero decisiva rilevanza, evitando la mera riproduzione della «cultura» esistente.

In effetti, essendo il rapporto scolastico docente-discente molto di più di un rapporto burocrate-utente, a maggior ragione per migliorare la qualità delle prestazioni occorre migliorare la qualità dei prestatori.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

(Reclutamento e status del personale docente)

1. Alla lettera *ee*) del comma 1 dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, sono soppresse le parole: «nell'ambito dell'attuale disciplina del reclutamento del personale docente di ruolo».

2. La lettera *ff*) del comma 1 dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, è sostituita dalla seguente:

«*ff*) effettuare la revisione dello *status* e del reclutamento del personale docente:

1) procedendo alla riforma della carriera del personale della scuola articolando la carriera dei docenti in tre ruoli, a cui si accede tramite concorso e successiva formazione-selezione;

2) prevedendo un'articolazione della fascia iniziale del docente, sulla base di una distinta opzione per il tempo pieno o per il tempo parziale;

3) riservando al personale docente in servizio l'accesso al primo concorso bandito per la copertura dei posti e delle cattedre previste secondo i criteri stabiliti in base alla legge, considerando prioritariamente professionalità ed esperienza acquisite e verificate;

4) disciplinando la possibilità dei docenti della fascia superiore di collaborare con le strutture universitarie per la formazione del personale della scuola, per la ricerca e per i progetti internazionali;

5) rivedendo le procedure di concorso anche subordinandone lo svolgimento, in determinati casi, ad una graduatoria per soli titoli, prevedendo che i vincitori siano iscritti in appositi albi e collocati in graduatorie aggiornabili annualmente;

6) prevedendo un periodo di tirocinio nel quale gli immessi affianchino docenti in ruolo con un determinata anzianità.

Art. 2.

(Emanazione dei decreti legislativi)

1. Il Governo è delegato ad emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi diretti ad attuare i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 1.

2. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo trasmette alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica gli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 1 al fine dell'espressione del parere da parte delle Commissioni permanenti competenti per materia. Le Commissioni permanenti si esprimeranno entro quindici giorni dalla data di trasmissione.

3. Disposizioni correttive, nell'ambito dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui all'articolo 1 e previo parere delle Commissioni di cui al comma 2, potranno essere emanate, con uno o più decreti legislativi, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.