



**CISL**  
**SCUOLA**

# **UN SISTEMA DI RECLUTAMENTO**



**CHE ASSICURI QUALITÀ  
E STABILITÀ DEL LAVORO  
E DEL SERVIZIO**

**5 DICEMBRE 2018**



---

## **UN SISTEMA DI RECLUTAMENTO CHE ASSICURI QUALITÀ E STABILITÀ DEL LAVORO E DEL SERVIZIO**

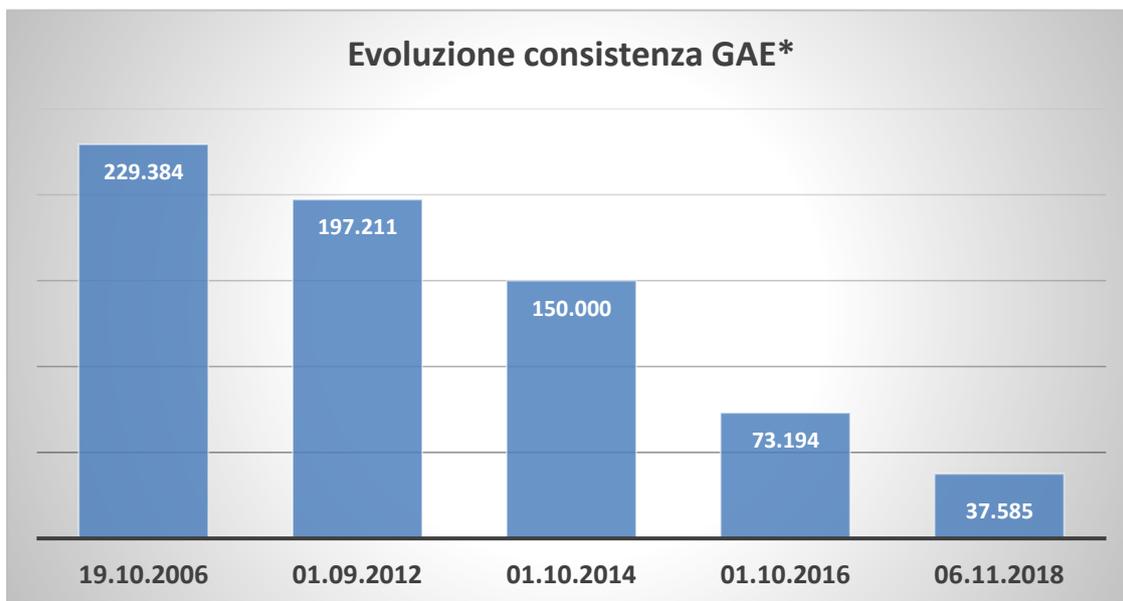
---

Le regole sul reclutamento dei docenti sono state ripetutamente oggetto di interventi normativi: nessuno di questi ha però centrato l'obiettivo di costruire un sistema efficace, equilibrato, non esposto al contenzioso e non soggetto a continue esigenze di interventi straordinari. Il fatto che il numero delle assunzioni in ruolo effettuate per l'anno scolastico in corso (2018/19) sia risultato inferiore al 50% delle disponibilità, evidenzia il permanere di una situazione di sostanziale inefficacia delle modalità di reclutamento fin qui utilizzate, inefficacia che si trascina da tempo e non dipende solo dagli ultimi interventi adottati in materia.

Parallelamente, si è dimostrato inefficace anche l'attuale impianto normativo sulla formazione iniziale, nel quale convivono percorsi di abilitazione all'insegnamento e di specializzazione per le attività di sostegno, affidati alle Università e gestiti spesso con criteri restrittivi rispetto alla domanda e alle esigenze di formazione. È facilmente dimostrabile, dati alla mano, che tali percorsi non sono in grado di soddisfare le esigenze di personale docente fornito dei titoli previsti: cresce infatti ogni anno il numero di docenti precari che insegnano senza abilitazione e/o senza specializzazione, tanto che risultano essere circa 55.000 i docenti non abilitati con tre anni o più di precariato alle spalle.

L'idea che un reclutamento efficace si potesse realizzare con le sole procedure concorsuali ordinarie, ponendo fine all'utilizzo di graduatorie per titoli, era già alla base, oltre dieci anni or sono, dell'operazione con cui, attraverso una legge finanziaria (art. 1, comma 605, della l. n. 296 del 2006, governo Prodi) le allora

graduatorie dei concorsi per soli titoli (dette comunemente “permanenti”) furono trasformate in graduatorie ad esaurimento (GAE), con l’obiettivo di un loro progressivo svuotamento.



\* Vanno aggiunti gli inseriti con riserva, concentrati nelle GAE di primaria (10.914) e infanzia (20.493)

Come si vede, l’obiettivo non si è affatto realizzato nei tempi rapidi inizialmente previsti, mentre il moltiplicarsi del contenzioso ha reso indispensabile l’adozione di ripetuti interventi tampone, di volta in volta etichettati come “fasi transitorie”, di una transizione che in realtà non si compie mai, perché puntualmente si riproducono condizioni di emergenza. Anche recentemente, nonostante due tornate concorsuali ordinarie (tra il 2012 e il 2016), si è dovuto ricorrere a procedure straordinarie riservate con l’obiettivo di sanare situazioni altrimenti insostenibili, principalmente legate alla forte pressione di un precariato che, come si vedrà tra poco, tende ad espandersi anziché a ridursi, a causa di un errore di fondo nel quale sono incorsi tutti gli interventi legislativi in tema di reclutamento negli ultimi dieci anni.

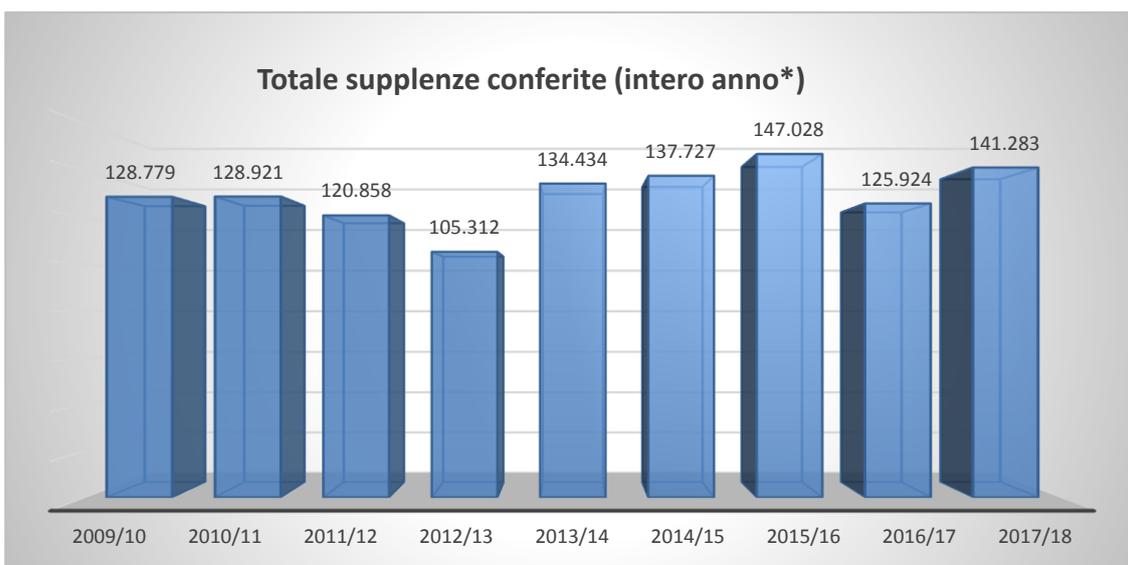
Tale errore consiste nel ritenere che la programmazione del fabbisogno di docenti da assumere possa essere fatta solo con riferimento ai posti vacanti e disponibili; un criterio che viene adottato sia per le procedure concorsuali ordinarie che per quelle straordinarie. Nel bandire i concorsi, infatti, si punta a coprire con nomine in ruolo i soli posti vacanti, come se i docenti assunti a tal fine fossero gli unici che servono, quando è noto che il fabbisogno di insegnanti per l'ordinario funzionamento delle scuole è ben superiore. Sono infatti indispensabili anche i docenti che coprono posti con supplenze fino al 30 giugno, che sono quasi l'80% di quelle conferite complessivamente ogni anno, senza dimenticare che quelle brevi e saltuarie spesso finiscono per avere una durata fino al termine delle lezioni.

Si dovrebbe prendere atto che l'esistenza di una quota di insegnanti supplenti, per le particolari caratteristiche del servizio scolastico, è da considerarsi inevitabile e fisiologica, dunque da mettere ordinariamente in conto, con due avvertenze:

1. va ridotta quanto più possibile l'entità del ricorso a lavoro precario, privilegiando la stabilità di impiego del personale come fattore di indubbio vantaggio per la qualità del servizio
2. va riconosciuto adeguatamente il valore del lavoro svolto in condizioni di precarietà, che merita procedure di stabilizzazione riservata mettendo anche in campo efficaci percorsi di formazione

## **I numeri delle supplenze**

È un dato di fatto che da moltissimo tempo il numero delle supplenze annualmente conferite si mantiene su livelli alti, tendenzialmente in crescita, con una percentuale mai inferiore al 15% del personale docente in servizio, arrivata lo scorso anno al 18%. La preannunciata fine della "supplentite", che l'entrata in vigore della legge 107/2015 avrebbe dovuto garantire, si è rivelata una profezia sonoramente smentita dai fatti. Paradossalmente, proprio nell'anno in cui la "buona scuola" entrava in vigore il numero dei contratti a tempo determinato ha registrato uno dei suoi picchi più elevati. Una tendenza che non si arresta: tre anni dopo, e nonostante un concorso ordinario nel 2016 e uno straordinario nel 2018, stimiamo che il boom di supplenze si avrà proprio quest'anno, con oltre 150.000 contratti a termine.



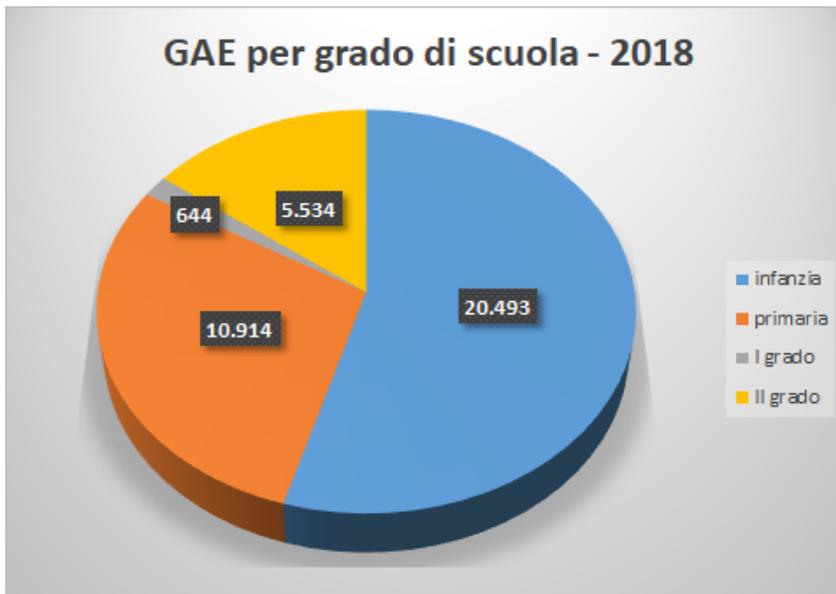
\* Dati di fonte MIUR. Si considerano sia le supplenze fino al 31 agosto che quelle fino al 30 giugno.

Nello stesso tempo il progressivo (ancorché lento) svuotamento delle GAE è una delle ragioni per le quali non si è riusciti a coprire gli stessi posti vacanti, come dimostra il *flop* delle assunzioni in ruolo di quest'anno. Né si sono rivelate sufficienti, per far fronte al fabbisogno, le procedure concorsuali ordinarie per titoli ed esami nel frattempo attivate. Se guardiamo i dati delle assunzioni 2018/19, notiamo infatti che gli unici settori con percentuali elevate di copertura delle disponibilità sono la primaria e l'infanzia, dove le GAE contengono ancora un discreto numero di aspiranti.

	POSTI COMUNI			SOSTEGNO			TOTALE		
	Disponib.	Assunti	%	Disponib.	Assunti	%	Disponib.	Assunti	%
INFANZIA	3.845	3.598	93,6	1.143	473	41,4	4.988	4.071	81,6
PRIMARIA	8.014	7.227	90,2	4.396	681	15,5	12.410	7.908	63,7
I GRADO	14.856	5.543	37,3	6.143	167	2,7	20.999	5.710	27,2
II GRADO	17.278	7.055	40,8	1.647	361	21,9	18.925	7.419	39,2
TOTALE	43.993	23.423	53,2	13.329	1.682	12,6	57.322	25.105	43,8

Assunzioni per l'a.s. 2018/19. Raffronto tra le assunzioni autorizzate e quelle realmente effettuate.

Sono comprese anche le nomine dei docenti impegnati nei percorsi FIT



### Perché si è a due canali di reclutamento

Il quadro fin qui descritto, sulla base dei dati presi a riferimento e delle tendenze che si possono cogliere dalla loro lettura, concorre ad avvalorare l'ipotesi che da anni sosteniamo, immaginando un sistema di reclutamento che continui a prevedere un **doppio canale** costituito da procedure concorsuali ordinarie, di cui garantire la regolare periodicità, e un canale per titoli che riconosca e valorizzi l'esperienza acquisita attraverso il lavoro prestato con contratti a tempo determinato, offrendo opportunità di stabilizzazione sulla base di regole e strumenti normativi specifici. Ciò anche al fine di prevenire il riproporsi di un contenzioso che spesso ha visto l'Amministrazione soccombente per violazione di direttive comunitarie volte a contrastare l'abuso di lavoro precario. Abuso che assurdamente il comma 131 della legge 107/2015, giustamente abrogato, avrebbe fatto pagare ai lavoratori precari, privandoli della possibilità di proseguire nel lavoro dopo tre anni. La cancellazione di una norma così iniqua, operazione da considerarsi senz'altro meritoria, va ora completata mettendo mano al sistema di reclutamento nel suo complesso, contemperando le diverse esigenze delle quali, in linea di principio e alla luce dell'esperienza fin qui accumulata, è necessario tenere debitamente conto.

Tre ci sembrano gli obiettivi da perseguire, corrispondenti ad altrettanti requisiti che dovrebbero essere soddisfatti in un progetto complessivo di riordino del reclutamento dei docenti:

1. assicurare alla scuola un apporto professionale di provata qualità
2. offrire con periodicità regolare opportunità di accesso alla professione docente anche alle leve più giovani
3. valorizzare l'esperienza acquisita attraverso l'accumulo di contratti a tempo determinato prevedendo percorsi trasparenti e qualificati di stabilizzazione del rapporto di lavoro precario

Le modifiche al Decreto legislativo 59/2017 proposte nel testo della Legge di bilancio in discussione alle Camere non sembrano rispondenti, per diverse ragioni, ai requisiti descritti e non rappresentano pertanto, a nostro avviso, una soluzione adeguata rispetto alle esigenze di funzionalità ed efficacia del sistema di reclutamento. Unica nota positiva l'abrogazione dei percorsi FIT di durata pluriennale, eccessivamente lunghi, farraginosi e di difficile gestione. Si torna in sostanza al valore abilitante dei concorsi, un ritorno al passato che fa di necessità virtù. Manca invece assolutamente ogni riconoscimento al valore del lavoro precario. Aggiungendo che le misure in discussione riguardano unicamente la scuola secondaria, risulta evidente come manchi la chiara definizione di un impianto a regime, che come già detto sarebbe logico, opportuno e funzionale prevedere nella modalità del doppio canale di reclutamento.

Orientandosi in quella direzione, e considerando lo stato delle attuali GAE, pressoché esaurite nella secondaria, si potrebbe ipotizzare la trasformazione delle **attuali graduatorie di istituto in graduatorie avente carattere concorsuale per titoli**: al maturare di una successione di contratti a termine, ottenuti attingendo da dette graduatorie, si dovrebbe prevedere la possibilità di una stabilizzazione, possibilità che riguarderebbe anche i laureati in S.F.P. privi a tutt'oggi dei requisiti per partecipare al concorso straordinario. L'applicazione di un'ipotesi del genere attraverso la trasformazione, per primaria e infanzia, delle graduatorie di II fascia di istituto in graduatorie per le nomine in ruolo, in coda alla GAE, avrebbe consentito di evitare il bando di un concorso straordinario che abbiamo seri dubbi si possa concludere in tempo per evitare le risoluzioni dei rapporti di lavoro conseguenti al contenzioso dei diplomati

magistrali. Quella da noi prospettata, potrebbe costituire una soluzione a regime anche per i futuri laureati in S.F.P.

L'esigenza del sistema scolastico di poter far conto su apporti professionali di provata qualità va soddisfatta, oltre che con percorsi di studio di elevato profilo, con modalità di reclutamento che prevedano in ogni caso la presenza sistematica di consistenti azioni formative, quale che sia il canale di selezione considerato (concorso per titoli ed esami, canale per soli titoli). Non si vede infatti per quale ragione il superamento di un concorso ordinario possa di per sé attestare il possesso dei requisiti e delle attitudini richiesti per l'esercizio dell'insegnamento, né per quale motivo debba essere disconosciuto il valore anche formativo dell'esperienza accumulata in anni di insegnamento, che andrebbe casomai supportata da azioni formative opportunamente mirate. Ciò risulterebbe a vantaggio della qualità del servizio nell'immediato, e a soddisfacimento in prospettiva dell'esigenza di avere le necessarie garanzie di buona qualità professionale all'atto del definitivo reclutamento.

Tornando alle modifiche in discussione per il Decreto legislativo 59/2017, valutiamo in modo molto critico **la soluzione che si prospetta per i precari con 36 mesi di servizio**. Troppo esigua la riserva del 10% dei posti, iniqua la scelta di non prevedere prove specifiche. A nostro avviso sarebbe giusto destinare ai precari con 36 mesi di servizio il 50% dei posti attraverso un canale di reclutamento per titoli e l'acquisizione della abilitazione attraverso un ciclo di percorsi riservati nel primo anno di nomina in ruolo. Si realizzerebbe così quel sistema di reclutamento parallelo ai concorsi ordinari abilitanti, che come indicati nelle proposte contenute in legge di Bilancio si bandirebbero ogni biennio.

## **I docenti di sostegno**

Tema meritevole di particolare attenzione e di intervento urgente è il reclutamento dei docenti di sostegno, e prima ancora il loro specifico percorso di formazione. È giusta la previsione contenuta in legge di bilancio di consentire l'accesso ai percorsi di specializzazione anche ai docenti non abilitati; manca invece un percorso che consenta la stabilizzazione del rapporto di lavoro per quanti da anni lavorano precariamente sul sostegno. Alle tante criticità riguardanti l'ambito degli interventi finalizzati

all'integrazione degli alunni con disabilità abbiamo dedicato, a settembre di quest'anno, una specifica pubblicazione ("I paradossi del sostegno") disponibile e scaricabile nella sezione DOSSIER del nostro sito internet ([www.cislscuola.it](http://www.cislscuola.it)).

### **Progetti chiari, azioni tempestive (o saremo alle solite...)**

Formazione e reclutamento del personale sono temi cruciali per la qualità e l'efficacia del sistema scolastico, non possono essere affrontati e gestiti in condizioni di perenne emergenza. Una situazione che richiede, per essere positivamente superata, chiarezza di progetto e tempestività nell'adozione delle misure necessarie. Sulla definizione di un possibile impianto, che garantisca affidabilità al sistema anche in prospettiva, più volte la CISL Scuola ha offerto un suo contributo di riflessione e di proposta, che con queste note ancora una volta rende disponibile. Un contributo che solo in minima parte trova riscontro nelle misure contenute nella legge di bilancio oggi in discussione, sulle quali pertanto il nostro giudizio rimane di grave insufficienza. Il rischio, ma a questo punto la si può purtroppo considerare una certezza, è che anche l'avvio del prossimo anno scolastico veda riproporsi, senza alcun effetto di reale cambiamento, le stesse criticità con cui da troppo tempo la scuola è costretta a fare i conti.





**CISL Scuola - Segreteria Nazionale**  
**via A. Bargoni, 8 00153 Roma**  
**[cisl.scuola@cisl.it](mailto:cisl.scuola@cisl.it)**