

*Il decreto omnibus sulla scuola e il reclutamento del personale docente del ciclo
secondario*

*Qualche nota d'interesse costituzionale**

di Giuditta Matucci – Ricercatrice confermata di diritto costituzionale nell'Università di Pavia

ABSTRACT: The essay explores the innovations introduced by the Decree-Law no. 126/2019, with the aim of defining an extraordinary procedure of qualification and recruitment of secondary school teaching staff and thus save, from the precarious condition, the teachers recruited in recent years with fixed-term contracts. In the face of the State's commitment to remedy the (inevitable) sanctioning procedures for failure to fulfill the obligations deriving from European law, critical aspects remain, which concern, first of all, the training of teaching staff, still lacking in psycho-pedagogical profile and, therefore, inconsistent with the idea of school *open* to all and everybody, accepted by our Constitution, as well as the provision, mandatory by collective bargaining, of the five-year obligation to stay at the same institution to guarantee the continuity of teaching: a requirement, the latter, which expresses an interest of constitutional importance, but which could be fulfilled (also) in different ways, after reorganizing the teaching system.

SOMMARIO: 1. Per un ritorno alla scuola *della* Costituzione. – 2. Le ragioni di una riforma (straordinaria). – 3. I requisiti di accesso alla procedura straordinaria fra stabilità e professionalità. –

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

4. Le fasi della procedura straordinaria e il conseguimento dei 24 CFU/CFA. – 5. Il cd. “blocco quinquennale” fra continuità didattica e mobilità docente. – 6. In sintesi.

1. Per un ritorno alla scuola della Costituzione

Le presenti riflessioni toccano un tema di storico interesse per il diritto costituzionale, come per il diritto amministrativo: la scuola. Eppure la scuola torna al centro del dibattito pubblico solo ciclicamente, in coincidenza con le mobilitazioni collettive a difesa dei diritti del corpo docente; per via del ricorso, ormai costante e progressivo, ai “tagli” delle risorse destinate al settore pubblico o per il verificarsi di singoli episodi di cronaca. Stenta ad imporsi, nel confronto politico, una riflessione profonda sulla scuola come *istituzione* e sulle funzioni che essa è chiamata a svolgere nella società. I continui “cambi di rotta” nelle politiche di governo sono indice di una crisi ormai in atto da tempo, una crisi che denota la mancanza di punti di riferimento o, perlomeno, lo smarrimento di quelli che, per vero, sono, e restano, i capisaldi del sistema nazionale d’istruzione: i principi della nostra Costituzione.

Il riconoscimento della dimensione costituzionale della scuola segna una svolta decisiva, com’è noto, nel passaggio dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana: qui si pone il problema del “dover essere” della società civile¹ e la scuola è, diventa, per dirlo con le parole di Calamandrei, «organo costituzionale», ovvero «organo vitale di democrazia», deputato alla formazione della nuova classe dirigente². La Legge fondamentale, - a partire dagli artt. 33 e 34, che costituiscono il

¹ Così, A. Mastropaolo, *Gli stranieri di fronte all’istruzione*, in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell’uguaglianza formale*, Milano 2017, p. 190. Riecheggiano, in questo senso, le parole di V. Crisafulli, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1/1956, p. 55, per cui obiettivo sotteso al progetto costituente è la creazione di un ordinamento nettamente distinto da quelli di matrice ottocentesca, un ordinamento che «si pone con chiarezza il problema della società civile, nella sua interna struttura e nei suoi rapporti con la società politica, e al tempo stesso il problema della necessaria unità dei due termini, pur nel consapevole rispetto, e anzi nella garanzia, della loro distinzione, la quale non è però, né potrebbe essere, separazione o reciproca indifferenza».

² Queste le parole espresse da Piero Calamandrei nel suo discorso *Difendiamo la scuola democratica*, pronunciato al terzo Congresso dell’Associazione a Difesa della Scuola Nazionale (ADSN), a Roma, l’11 febbraio 1950, e poi pubblicato nel supplemento al secondo numero di *Scuola democratica*, rivista in prima linea per la costruzione di una nuova scuola.

cuore della cd. “Costituzione scolastica”³ - , diventa, essa stessa, *programma* di sviluppo della scuola⁴, un tracciato che il legislatore s’impegna a seguire in vista del più alto obiettivo della costruzione di una società nuova, più *giusta*, fondata sul rispetto dell’altro e la valorizzazione delle differenze⁵.

Occorre, dunque, riportare questo tema al centro dell’agenda politica, sollecitando gli attori della scena pubblica a ripensare le varie questioni alla luce dei precetti racchiusi nella nostra Carta fondamentale, siano esse attinenti ad aspetti organizzativi o ai diritti degli interessati.

Ebbene, entro questa cornice si collocano le considerazioni che saranno svolte in queste pagine, considerazioni che si esprimono a margine di una recente novità normativa attinente *prima facie* a questioni meramente organizzative, ma, in realtà, significativamente incidente sui diritti di tutti i protagonisti coinvolti: i docenti, gli studenti e le loro stesse famiglie.

2. Le ragioni di una riforma (straordinaria)

Convertito in legge, con modificazioni, il 20 dicembre scorso, il decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126, - noto a tutti come “decreto scuola” o “decreto salva precari” - , interviene su molteplici aspetti della vita scolastica, con particolare attenzione ai temi del reclutamento e dell’abilitazione dei docenti della secondaria⁶. Oggetto di interesse per il presente contributo è, principalmente, l’art. 1, previsto in attuazione dell’intesa sottoscritta dal MIUR con le organizzazioni sindacali il 1° ottobre 2019, sulla scorta delle trattative avviate dal precedente Governo⁷.

Il provvedimento risponde, anzitutto, alla grave carenza di personale di ruolo che affligge da anni le scuole statali, - resa più evidente, oggi, a seguito dei pensionamenti anticipati avvenuti in

³ L’espressione, ormai entrata nel linguaggio giuridico, può farsi risalire, - ricorda F. Cortese, *La Costituzione scolastica: radici, temi e risultati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1/2018, p. 46, nt. 2 - , ai dibattiti post-unitari.

⁴ Così, U. Pototschnig, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur. cost.* 1-2/1961, pp. 361 ss.

⁵ Cfr., fra gli altri, M. Dogliani, C. Giorgi, *Art. 3 Costituzione italiana*, Roma 2017.

⁶ Legge 20 dicembre 2019, n. 159, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 ottobre 2019, recante misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti».

⁷ L’intesa raggiunta dal MIUR coi sindacati il 1° ottobre 2019 dà seguito, in effetti, alla precedente intesa, stipulata il 24 aprile 2019, sotto l’egida del precedente Governo, con l’obiettivo prioritario di assicurare la stabilità del rapporto di lavoro.

virtù dell'istituto cd. «Quota 100»⁸ - : problema, questo, che ha costretto le amministrazioni scolastiche a reiterare decine di migliaia di contratti a termine, causando significativi esborsi per la finanza pubblica dovuti alle richieste di risarcimento per violazione della direttiva 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato⁹.

Una prassi, questa dell'abuso dei contratti a termine, che, secondo la nota sent. Corte GUE, Sez. III, 26 novembre 2014, n. 1, compromette significativamente «un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione della Repubblica italiana che impone a tale Stato l'obbligo di organizzare il servizio scolastico in modo da garantire un adeguamento costante tra il numero dei docenti e il numero degli scolari»¹⁰. Se l'utilizzo di questi contratti consente di riempire i posti vacanti, ciò non può comunque diventare la *regola* nelle scelte di politica sociale compiute da uno Stato europeo¹¹.

⁸ L'art. 14 del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 («Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e pensioni»), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, ha introdotto, in via sperimentale, per il triennio 2019/2021, la possibilità di fruire della pensione anticipata ove, raggiunta l'età anagrafica di 62 anni, si sia ottenuta, altresì, un'anzianità contributiva minima di 38 anni, individuando, al tempo stesso, delle finestre di accesso al pensionamento. Il settimo comma prevede, nel dettaglio, che, per il personale del comparto scuola ed AFAM (Alta Formazione Artistica e Musicale), si applichi l'art. 59, nono comma, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 («Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica»), sicché, per chi abbia maturato i requisiti entro il 31 dicembre di un determinato anno, la decorrenza sia posta all'inizio dell'anno scolastico o accademico successivo. In sede di prima applicazione, entro il 28 febbraio 2019, il personale a tempo indeterminato può presentare domanda di cessazione dal servizio con effetti dall'inizio rispettivamente dell'anno scolastico o accademico.

⁹ Direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato. Nella prassi, sviluppatasi a partire dagli anni '70, del progressivo ricorso a «ondate di immissione in ruolo», s'inserisce, altresì, la procedura avviata in seguito all'entrata in vigore della legge 13 luglio 2015, n. 107 («Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti»), - meglio nota come «Buona Scuola» - : spesso si dimentica, tuttavia, che questa misura è stata una «scelta obbligata» per il legislatore italiano, censurato dalla nota pronuncia sul caso «Mascolo» della Corte di giustizia europea per l'abuso massiccio e generalizzato dei contratti a tempo determinato nel settore della scuola (sent. Corte GUE, Sez. III, 26 novembre 2014, n. 1, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, su cui R. Calvano, *L'abuso dei contratti a tempo determinato nella scuola italiana, tra norme costituzionali e diritto dell'Unione europea*, in *Giur. cost.* 6/2014, 4780 ss.) (così, R. Calvano, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Roma 2019, 81 ss.). Si apriva, dunque, la strada al diritto al risarcimento del danno subito dagli insegnanti, con conseguente aggravio per le casse dello Stato. La vicenda ha, poi, avuto degli sviluppi ulteriori con la sent. Corte cost., 20 luglio 2016, n. 187, che, nel confermare la decisione della Corte di Lussemburgo, ne limitava, tuttavia, le conseguenze, facendo leva sul piano straordinario di assunzioni, indetto proprio dalla riforma della «Buona Scuola» (fra i commenti, A. Anzon Demming, *La Corte costituzionale è ferma sui "controlimiti", ma rovescia sulla Corte europea di Giustizia l'onere di farne applicazione bilanciando esigenze europee e istanze identitarie degli Stati membri*, in *Osservatorio AIC* 2/2017, 1 ss.; R. Calvano, «*Cattivi consigli*» sulla «buona scuola»? *La Corte esclude il risarcimento del danno per i docenti precari della scuola in violazione della sentenza della Corte di Giustizia sul caso Mascolo*, in *Rivista AIC* 4/2016, 1 ss.; I. Carlotto, *Circuiti virtuosi: la vicenda dei precari della scuola tra Corti e Legislatore*, in *Quad. cost.* 4/2016, 496 ss., e D. Nocilla, *Diritto europeo e diritto costituzionale dello Stato membro in un'insoddisfacente sentenza della Corte costituzionale in tema di precariato scolastico*, in *Giur. cost.* 5/2016, 1895 ss.).

¹⁰ Sent. Corte GUE, Sez. III, 26 novembre 2014, n. 1, cit., par. 94.

¹¹ «Sebbene considerazioni di bilancio possano costituire il fondamento delle scelte di politica sociale di uno Stato membro e possano influenzare la natura ovvero la portata delle misure che esso intende adottare, esse non costituiscono tuttavia, di per sé, un obiettivo perseguito da tale politica e, pertanto, non possono giustificare l'assenza di qualsiasi

Il decreto, al tempo stesso, si propone di risolvere le gravi questioni connesse alla mancanza di personale docente abilitato all'insegnamento nella scuola secondaria, vale a dire: il ricorso, nelle scuole statali, a contratti di lavoro a tempo determinato con docenti non abilitati, a discapito della qualità degli insegnamenti, e l'impossibilità, per i dirigenti delle scuole paritarie, di rispettare l'obbligo sancito dall'art. 1, quarto comma, lett. g), della legge 10 marzo 2000, n. 62¹², che prevede l'obbligo di utilizzare esclusivamente docenti abilitati al fine di ottenere, e mantenere, il requisito della parità scolastica¹³.

Per venire incontro alle suddette esigenze, l'art. 1 prevede l'indizione di una procedura straordinaria di concorso per titoli ed esami, da bandire contestualmente al concorso ordinario *ex art. 17, secondo comma, lett. d)*, del d.lgs. 13 aprile 2017, n. 59¹⁴, per immettere in ruolo 24000 unità provenienti dal precariato scolastico statale (i cd. "precari storici"), nonché la possibilità, per chi abbia conseguito il punteggio minimo previsto dalle prove concorsuali, di conseguire l'abilitazione all'insegnamento alle condizioni ivi previste¹⁵.

Il concorso straordinario, come quello ordinario, è indetto a livello nazionale, ma articolato su base regionale. Esso attinge al contingente dei posti vacanti e disponibili nella scuola secondaria che la legislazione vigente destina alle cd. "graduatorie ad esaurimento" (GaE). È fatto salvo il contingente dei posti destinati al concorso ordinario e all'accesso dall'esterno nei ruoli della scuola e sono garantiti quanti risultano utilmente inseriti nelle graduatorie di procedure già svolte¹⁶.

misura di prevenzione del ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato» (sent. Corte GUE, Sez. III, 26 novembre 2014, n. 1, cit., par. 110).

¹² Legge 10 marzo 2000, n. 62, «Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione».

¹³ Cfr. la *Relazione* illustrativa dell'A.C. 2222, p. 2.

¹⁴ D.lgs. 13 aprile 2017, n. 59 («Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107»).

¹⁵ Nell'introdurre la procedura straordinaria, il decreto interviene, altresì, a modifica della disciplina prevista per il concorso ordinario, in particolare abrogando le norme transitorie, contenute nell'art. 17, secondo comma, lett. d), del d.lgs. 59/2017, come modificato dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021»): così, il comma 15 dell'art. 1 del d.l. 126/2019. Per venire incontro alle esigenze dei precari, la disciplina previgente consentiva di partecipare ai concorsi ordinari con una quota di posti riservata a chi avesse svolto almeno tre annualità di servizio, anche non continuativi, negli otto anni precedenti nelle istituzioni del sistema educativo di istruzione e formazione, anche se privo di abilitazione e di altri requisiti (fra cui il conseguimento dei 24 CFU/CFA nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche). Tali soggetti rientrano, ora, come si vedrà appresso, fra quanti possono partecipare alla procedura straordinaria.

¹⁶ Così, la *Relazione* illustrativa dell'A.C. 2222, p. 2. Annualmente (in ciascuna Regione e per ciascuna classe di concorso e tipologia di posto), completata l'immissione in ruolo dei soggetti iscritti alla GaE e dei soggetti presenti nelle graduatorie di merito dei concorsi del 2016 e del 2018, la quota parte delle facoltà assunzionali destinate alla GaE,

3. I requisiti di accesso alla procedura straordinaria fra stabilità e professionalità

Secondo l'art. 1, quinto comma, del decreto, la partecipazione alla procedura straordinaria è riservata ai soggetti, anche di ruolo, che possiedano congiuntamente i seguenti requisiti: il titolo di studio per la classe di concorso richiesta, unito, nel caso dei posti di sostegno, al relativo diploma di specializzazione, e la maturazione, fra l'anno scolastico 2008/2009 e l'anno scolastico 2019/2020¹⁷, di almeno tre annualità di servizio, anche non consecutive, su posto comune o posto di sostegno¹⁸, di cui una nella specifica classe di concorso o nella tipologia di posto per la quale si concorre¹⁹.

Ai sensi del sesto comma, per contrastare il fenomeno del ricorso ai contratti a tempo determinato nelle istituzioni scolastiche statali, e per favorire l'immissione in ruolo dei precari, il servizio di cui sopra è preso in considerazione esclusivamente se prestato nelle scuole secondarie statali, nonché in progetti regionali di formazione che prevedono attività di carattere straordinario, anche ai fini dell'adempimento dell'obbligo d'istruzione, ovvero del contrasto alla dispersione

non coperta con le stesse, è destinata, per il 50%, e fino alla concorrenza dei 24000 posti, alle graduatorie della procedura straordinaria (prevista per il 2019, ma attesa per il 2020) e, per il 50%, a quelle del concorso ordinario bandito contestualmente. L'eventuale posto dispari è destinato alle graduatorie del medesimo concorso ordinario (così, il comma 4 dell'art. 1 del d.l. 126/2019; cfr. il *Dossier* 180/2 del Servizio Studi del Senato della Repubblica, p. 19). Ai fini di una esatta comprensione dei contenuti, si chiarisce il significato dei termini «classe di concorso» e «tipologia di posto». Le classi di concorso, tanto per iniziare, s'inseriscono in un sistema di classificazione uniformata delle materie e dei titoli di studio necessari per accedere all'insegnamento di una determinata disciplina. Ogni titolo di studio, dunque, è abilitante per specifiche classi di concorso. Queste ultime mutano anche in funzione del grado d'istituto in cui si può insegnare. L'incarico d'insegnamento, a sua volta, è assunto su una specifica tipologia di posto: comune, di sostegno, d'inglese e così via. In caso di mobilità "professionale", è possibile richiedere, fra l'altro, la modifica della tipologia di posto. Cfr. meglio *infra*, nt. 26.

¹⁷ Chi raggiunga le tre annualità di servizio prescritte esclusivamente in virtù del servizio svolto nell'anno scolastico 2019/2020 partecipa alla procedura straordinaria con riserva. La riserva è sciolta negativamente, quando il servizio relativo all'anno scolastico 2019/2020 non soddisfi le condizioni previste dall'art. 11, comma 14, della legge 3 maggio 1999, n. 124 («Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico») entro il 30 giugno 2020 (e, dunque, abbia avuto una durata inferiore ai 180 giorni o non sia stato prestato ininterrottamente dal 1° febbraio fino al termine delle operazioni di scrutinio finale: così, l'art. 1, quinto comma, lett. a)).

¹⁸ Il servizio svolto su posto di sostegno in assenza di specializzazione è considerato valido ai fini della partecipazione alla procedura straordinaria per la classe di concorso, purché una delle tre annualità sia avvenuta nella specifica classe di concorso o per la tipologia di posto per cui si concorre (così, l'art. 1, quinto comma, del d.l. 126/2019).

¹⁹ La procedura straordinaria è bandita «per le Regioni, classi di concorso e tipologie di posto per le quali si prevede che vi siano, negli anni scolastici dal 2020/2021 al 2022/2023, posti vacanti e disponibili ai sensi del comma 4. Ove occorra per rispettare il limite di cui al comma 4, le immissioni in ruolo dei vincitori possono essere disposte anche successivamente all'anno scolastico 2022/2023, sino all'esaurimento della graduatoria dei ventiquattromila vincitori» (così, l'art. 1, terzo comma, d.l. 126/2019).

scolastica. Ciò consentirà, stando alla Relazione illustrativa presentata alla Camera dei deputati²⁰, di evitare che si debba riconoscere un risarcimento per abusiva reiterazione dei contratti agli insegnanti che abbiano prestato servizio alle dipendenze dello Stato con contratti a termine per un periodo superiore a quello ordinario previsto dalla direttiva 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato²¹.

Sono comunque ammessi a partecipare alla procedura al fine esclusivo di conseguire l'abilitazione i docenti che, oltre ad avere il titolo di studio, hanno prestato servizio per tre annualità, di cui una specifica, presso le scuole paritarie (e della formazione professionale).

Stando, infatti, all'art. 2, secondo comma, del d.l. 3 luglio 2001, n. 255²², convertito, con modificazioni, nella l. 20 agosto 2001, n. 333, a partire dal 1° settembre 2000 i servizi d'insegnamento prestati nelle scuole paritarie sono valutati nella stessa misura prevista per il servizio svolto presso le scuole statali. Regola, questa, che, si ricorda, s'inserisce nel quadro, tracciato dalla legge 62/2000, per cui le scuole paritarie, al pari di quelle statali, svolgono un servizio pubblico, aperto a tutti, essendo abilitate, altresì, a rilasciare titoli di studio aventi valore legale²³.

La giurisprudenza amministrativa ha statuito che la disposizione di cui all'art. 2, secondo comma, del d.l. 255/2001, «benché dettata per l'integrazione a regime delle graduatorie permanenti del personale docente e in particolare per l'inserimento in esse e per l'aggiornamento del punteggio del personale già inserito, è espressione di un canone di parità di trattamento dell'attività di insegnamento prestata in scuole statali e in scuole paritarie», sicché va riconosciuto integralmente il servizio prestato in istituti paritari a far data dal 1° settembre 2000 a chi aspiri all'assunzione presso una scuola statale. Ne consegue che «la sottrazione e/o il mancato riconoscimento del punteggio per il servizio prestato, [...] in istituti scolastici paritari, appaiono in linea generale illegittimi, poiché

²⁰ *Relazione* illustrativa dell'A.C. 2222, pp. 3 s.

²¹ Per cui risulta tuttora pendente la procedura d'infrazione 2014/4231 con la quale la Commissione europea contesta la non conformità delle norme nazionali alla citata direttiva comunitaria.

²² D.l. 3 luglio 2001, n. 255, «Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2002».

²³ Sull'integrazione fra pubblico e privato nel sistema nazionale di istruzione, A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna 2003, 261 ss. Cfr., altresì, F. Fracchia, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino 2008, 289 ss.

confliggenti col principio di pariordinazione dell'attività di insegnamento svolta presso istituti statali e istituti paritari», di cui al presente articolo²⁴.

Un'annotazione particolare merita la posizione dei docenti di ruolo, i quali ben possono partecipare al concorso per aprirsi una diversa prospettiva lavorativa, magari in un diverso ordine o grado d'istruzione o su una classe di concorso diversa.

Essi potrebbero, così, partecipare al concorso al fine esclusivo di ottenere l'abilitazione: in questo caso, oltre al possesso del titolo di studio e all'eventuale specializzazione per il sostegno, è sufficiente che abbiano maturato tre anni di servizio fra l'anno scolastico 2008/2009 e l'anno scolastico 2019/2020 in qualsiasi ordine di scuola, anche infanzia e primaria. Non è necessario, invece, l'anno di servizio specifico²⁵. L'abilitazione servirà, in specie, per richiedere la cd. mobilità "professionale"²⁶ e, dunque, ottenere il passaggio di ruolo e/o di cattedra²⁷.

Ove in possesso di tutti i requisiti previsti per il reclutamento, dunque anche dell'anno di servizio specifico nella classe di concorso richiesta, oltre ad ambire all'abilitazione, potranno concorrere, altresì, insieme coi colleghi precari, a una nuova immissione in ruolo, nel limite dei 24000 posti disponibili, nella Regione prescelta.

La partecipazione al concorso in parola da parte dei docenti di ruolo s'inserisce nell'evoluzione di un indirizzo giurisprudenziale culminato nella sent. Corte cost., 6 dicembre 2017, n. 251. Tale decisione censurava, per contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 Cost., l'art. 1, comma 110, ultimo periodo, della legge 13 luglio 2015, n. 107, e, in via consequenziale, l'art. 17, terzo comma, del d.lgs. 59/2017, che escludevano i docenti di ruolo presso le scuole statali fra i possibili partecipanti al concorso previsto.

²⁴ Così, la sent. TAR Lazio-Roma, Sez. III *bis*, 25 luglio 2018, n. 8415: nello stesso senso, le successive sentt. Id., 26 novembre 2018, n. 11396; Id., 3 giugno 2019, n. 7110, e Id., 21 agosto 2019, n. 10562.

²⁵ Cfr., sul punto, il comma 7 dell'art. 1 del d.l. 126/2019.

²⁶ La mobilità del personale docente, disciplinata dalla contrattazione collettiva nazionale, può essere "territoriale" o "professionale". La mobilità "territoriale" corrisponde ai trasferimenti provinciali e interprovinciali. Si tratta di movimenti con cui viene modificata la scuola di titolarità, lasciando ferma la classe di concorso del docente. Con il trasferimento, è possibile chiedere, altresì, la modifica della tipologia di posto di cui il docente è titolare, passando da posto comune a posto di sostegno e viceversa e, per la scuola primaria, da posto comune a posto di lingua inglese e viceversa. La mobilità "professionale" corrisponde ai passaggi di cattedra e di ruolo. Il passaggio di cattedra comporta la modifica della classe di concorso del docente, rimanendo questo, però, nello stesso grado d'istruzione. Il passaggio di ruolo è, invece, un movimento che determina la modifica del grado d'istruzione di cui il docente è titolare.

²⁷ È il caso dei docenti cd. "ingabbiati", che intendano abilitarsi per un ordine o grado d'istruzione o per una classe di concorso diversi da quelli attualmente ricoperti. Cfr., in proposito, il *Dossier* 180/2 del Servizio Studi del Senato della Repubblica, p. 22.

Nel caso in questione, osservava la Corte, «il diritto di partecipare al concorso pubblico è condizionato dalla circostanza – invero “eccentrica” rispetto all’obiettivo della procedura concorsuale di selezione delle migliori professionalità – che non vi sia un contratto a tempo indeterminato alle dipendenze della scuola statale. Di contro, un’analogia preclusione non è prevista per i docenti con contratto a tempo indeterminato alle dipendenze di una scuola privata paritaria, né per i docenti immessi nei ruoli di altra amministrazione»²⁸.

Tale esclusione si fonda sulla durata del contratto (a tempo determinato o indeterminato) e sulla natura del datore di lavoro (scuola pubblica o scuola paritaria; amministrazione della scuola o altre amministrazioni), ma nessuno di tali criteri appare «funzionale all’individuazione della platea degli ammessi a partecipare alle procedure concorsuali, le quali dovrebbero, viceversa, essere impostate su criteri meritocratici, volti a selezionare le migliori professionalità»²⁹.

La *ratio* dell’esclusione non può essere ravvisata nell’esigenza di riassorbire il precariato. Infatti, se è pur vero che le posizioni dei docenti precari e di quelli di ruolo presso la scuola statale non sono paragonabili, ai fini dell’interesse a prendere parte al concorso, giacché i primi mirano a ottenere un posto di lavoro, mentre i secondi ambiscono al miglioramento della propria posizione professionale³⁰, ciò non rileva nel caso in esame³¹.

L’obiettivo del tempestivo assorbimento del precariato è adeguatamente perseguito dal piano assunzioni, previsto ai commi 95-105, da cui i docenti a tempo indeterminato alle dipendenze dello Stato sono già ragionevolmente esclusi³²: il limite ribadito dal comma 110 non attiene, tuttavia, al reclutamento straordinario, ma interviene su un orizzonte temporale più ampio, investendo

²⁸ Così, il par. 6.1 del *Considerato in diritto*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Cfr., in proposito, la sent. Corte cost., 20 luglio 2016, n. 192, per cui è infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata rispetto all’art. 1, comma 4 *quinquies*, del d.l. 25 settembre 2009, n. 134 (convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2009, n. 167), che, a partire dall’anno scolastico 2010/2011, esclude la permanenza nelle GaE dei docenti che hanno già stipulato contratto a tempo indeterminato per qualsiasi tipologia di posto o di classe di concorso. Che la permanenza in tali graduatorie sia riservata ai soli docenti precari è giustificato dall’obiettivo di assicurare loro il diritto prioritario ad un’occupazione stabile. Si tratta di una scelta che muove da una logica di bilanciamento fra le esigenze di piena realizzazione professionale, vantate dai docenti di ruolo, e l’obiettivo di consentire il più ampio accesso possibile ai ruoli dell’amministrazione. Scelta che, peraltro, non comprime le aspettative dei docenti di ruolo al miglioramento della propria posizione, essendo, queste, comunque, soddisfatte attraverso forme e modalità diverse dalla conservazione del nominativo nelle GaE, quale, ad esempio, l’istituto della mobilità “professionale”, sui cui v. *supra*, nt. 26 (così, il par. 4 del *Considerato in diritto*).

³¹ Così, il par. 6.2 del *Considerato in diritto*.

³² Secondo il comma 104, «[è] escluso dal piano straordinario di assunzioni il personale già assunto quale docente a tempo indeterminato alle dipendenze dello Stato, anche se presente nelle graduatorie [...] e indipendentemente dalla classe di concorso, dal tipo di posto e dal grado di istruzione per i quali vi è iscritto o in cui è assunto».

illegittimamente il sistema di reclutamento “a regime”, destinato ad operare *dopo* il completamento del piano straordinario³³.

Peraltro, la preclusione imposta ai docenti di ruolo non arreca alcun sostanziale vantaggio in termini di migliore allocazione delle risorse lavorative: l'accesso ai concorsi dei docenti con contratto a tempo indeterminato darebbe luogo, in caso di esito positivo, alla loro assunzione nella nuova posizione, con conseguente vacanza di quella precedentemente ricoperta, che potrebbe essere, dunque, assegnata ad altri³⁴.

Nel restringere irragionevolmente la platea dei partecipanti al concorso pubblico, tale disposizione si pone, dunque, in contrasto con gli artt. 3, 51 e 97 Cost. Considerato che «il merito costituisce [...] il criterio ispiratore della disciplina del reclutamento del personale docente»³⁵, la preclusione di cui al comma 110 contraddice tale finalità, impedendo di realizzare la più ampia partecipazione possibile e, nel contempo, di assicurare condizioni di effettiva parità di accesso³⁶.

Un'altra riflessione merita la posizione dei docenti di sostegno, per i quali il decreto richiede il requisito ulteriore della specializzazione³⁷: diploma che, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66³⁸, si consegue previa frequenza del «corso [annuale] di specializzazione in pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno didattico e l'inclusione scolastica»³⁹.

La riforma contribuisce, insieme con il pregresso decreto “inclusione”, a superare l'annoso problema della destinazione su posti di sostegno di personale docente a tempo determinato, del tutto privo di qualunque competenza rispetto ai bisogni educativi speciali. Ad oggi, infatti, sono ancora troppo pochi rispetto al fabbisogno delle scuole coloro i quali possano andare a ricoprire tale

³³ Così, il par. 6.2 del *Considerato in diritto*.

³⁴ Così, il par. 6.2.2 del *Considerato in diritto*.

³⁵ Cfr., ancora, la sent. Corte cost., 6 dicembre 2017, n. 251, par. 6.3 del *Considerato in diritto*, che rinvia, a sua volta, alla sent. Corte cost., 9 febbraio 2011, n. 41: secondo quest'ultima, il merito e l'esigenza di assicurare la migliore formazione scolastica rappresentano, invero, il principale fondamento del sistema di reclutamento del personale docente (par. 3.2 del *Considerato in diritto*). Sulla decisione appena citata, fra le altre, C. Colapietro, *L'aggiornamento e l'integrazione delle graduatorie scolastiche provinciali del personale docente deve avvenire nel rispetto del principio del merito*, in *Giur. cost.* 2011, 4690 ss.

³⁶ Così, il par. 6.3 del *Considerato in diritto*.

³⁷ Ai sensi dell'art. 1, comma 18 *ter*, del d.l. 126/2019, sono comunque ammessi con riserva, per i posti di sostegno, coloro i quali siano iscritti ai predetti corsi di specializzazione avviati entro la data di entrata in vigore della legge di conversione dello stesso decreto: la riserva di scioglie positivamente, ove il titolo sia conseguito entro il 15 luglio 2020.

³⁸ D.lgs. 13 aprile 2017, n. 66, «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107».

³⁹ In argomento, M. Falanga, *Diritto scolastico. Analisi e profilo*, Brescia 2017, 282 s.

posizione, con conseguente sacrificio delle fondamentali esigenze di supporto di cui necessitano gli studenti con disabilità.

Purtroppo la casistica rivela che quella del docente di sostegno è una funzione spesso fraintesa all'interno del mondo della scuola, giacché non si tratta semplicemente di affiancare allo studente una figura che vada ad accudirlo, o a supplirlo, se necessario, là dove vi siano delle mancanze, quasi fosse, per intendersi, una sorta di “badante” che soccorre al *deficit* da cui è afflitto, ma si tratta di individuare un professionista che lo guidi *consapevolmente* nel suo percorso di crescita e lo conduca verso lo sviluppo *fruttuoso* delle sue risorse personali⁴⁰.

Tutto questo presuppone un adeguato livello di preparazione rispetto ai temi dei bisogni educativi speciali, oltre che un approfondimento delle strategie didattiche più idonee a farvi fronte. Senza di ciò il diritto fondamentale all'istruzione dello studente con disabilità non può dirsi *effettivamente* garantito: la stessa lettura combinata degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost. promuove un'azione positiva delle istituzioni finalizzata al *pieno* sviluppo della personalità umana e alla sua *effettiva* partecipazione sociale. Ciò richiede, appunto, l'accompagnamento di tali persone con tutte le risorse e gli strumenti necessari per venire incontro ai loro bisogni⁴¹.

Detto questo, resta comunque il fatto che la garanzia d'inclusione scolastica passa attraverso la formazione dell'intero personale docente e non docente della scuola: quindi, non solo degli insegnanti di sostegno, ma anche degli insegnanti curricolari, come di tutto il personale ATA. L'ambiente deve, infatti, essere progettato, e costruito, per accogliere le esigenze di *tutti*, nessuno incluso, e ciò implica il raggiungimento di un adeguato livello di consapevolezza da parte di *ciascuno* degli attori coinvolti nella scena educativa. Su questo, tuttavia, il nostro ordinamento è

⁴⁰ Per approfondimenti, fra gli altri, D. Ianes (a cura di), *Evolvere il sostegno si può (e si deve)*, Trento 2016, e A. Canevaro, D. Ianes (a cura di), *Un altro sostegno è possibile. Pratiche di evoluzione sostenibile ed efficace*, Trento 2019.

⁴¹ Secondo la sent. Cons. St., Sez. VI, 11 ottobre 2018, n. 5851, la specializzazione del docente di sostegno si realizza nell'acquisizione di competenze didattiche speciali per le disabilità sensoriali e intellettive, di competenze pedagogiche e didattiche funzionali ad una più efficace ed efficiente individualizzazione e personalizzazione dei percorsi formativi, e di competenze didattiche finalizzate allo sviluppo di abilità comunicative e linguistiche: tutte competenze, queste, che vanno comunque parametrare e concretamente definite con riferimento alla tipologia di disabilità con cui il docente è chiamato a confrontarsi, al fine di realizzare l'integrazione scolastica dell'alunno assegnato.

ancora piuttosto carente, giacché la preparazione su queste tematiche è ritenuta di interesse esclusivo dell'insegnante di sostegno⁴².

4. Le fasi della procedura straordinaria e il conseguimento dei 24 CFU/CFA

La procedura straordinaria, per reclutamento e abilitazione⁴³, ha inizio con lo svolgimento di una prova scritta informatizzata, con quesiti a risposta multipla su argomenti afferenti alle diverse classi di concorso e sulle metodologie didattiche⁴⁴.

In ogni Regione, per ciascuna classe di concorso e per il sostegno, si procede, poi, alla predisposizione di una graduatoria *di merito*, risultante dal punteggio conseguito nella prova scritta e da quello attribuito alla valutazione dei titoli, nel limite dei posti disponibili⁴⁵.

Si passa, così, all'immissione in ruolo dei vincitori, nel limite dei posti annualmente autorizzati, e, di seguito, all'ammissione al periodo annuale di formazione iniziale e prova⁴⁶.

Durante il periodo di formazione iniziale e prova, i docenti immessi in ruolo procederanno all'acquisizione, con oneri a carico dello Stato, dei 24 CFU/CFA, qualora non ne siano già in possesso. Ad integrazione del periodo iniziale di formazione e prova è, poi, prevista una prova orale, che precede la valutazione finale⁴⁷.

I vincitori conseguono l'abilitazione all'esercizio della professione docente, per la relativa classe di concorso, all'atto della conferma in ruolo. Essi possono comunque conseguire l'abilitazione prima dell'immissione in ruolo, purché conseguano i 24 CFU/CFA e superino la successiva prova orale⁴⁸.

⁴² Cfr., volendo, G. Matucci, "Buona Scuola": l'inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi, in *Osservatorio AIC* 3/2017, 1 ss.

⁴³ Cfr., in particolare, i commi 9 e 10 dell'art. 1 del d.l. 126/2019.

⁴⁴ Così, il comma 9, lett. a). La prova, secondo il comma 10, s'intende superata col punteggio di 7/10 o equivalente.

⁴⁵ Così, il comma 9, lett. b).

⁴⁶ Così, il comma 9, lett. c). Il periodo annuale di formazione iniziale e prova è stato introdotto in sostituzione del percorso triennale Formazione Inserimento e Tirocinio (FIT), già previsto dal Capo III del d.lgs. 59/2017, dai commi 792 e 793 dell'articolo unico della legge 30 dicembre 2018, n. 145 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021»), per ragioni di razionalizzazione della spesa e del risparmio.

⁴⁷ Così, l'art. 1, comma 13, lett. a). La prova, secondo l'art. 1, comma 13, lett. b), s'intende superata col raggiungimento del punteggio di 7/10 o equivalente.

⁴⁸ Così, l'art. 1, comma 9, lett. f), che rimanda, a sua volta, al comma 9, lett. g), 2) e 3).

Per chi partecipi al fine esclusivo dell'abilitazione, è prevista una prova scritta informatizzata, distinta ma analoga a quella prevista per il reclutamento⁴⁹. I candidati che conseguono il punteggio minimo sono inseriti in appositi elenchi *non graduati*, che raccolgono quanti possono conseguire l'abilitazione⁵⁰.

Chi è inserito in questo elenco può conseguire l'abilitazione all'insegnamento, acquisendo i 24 CFU/CFA, ove non ne sia già in possesso, con oneri, in questo caso, a proprio carico, e superando una prova orale di abilitazione⁵¹, purché abbiano in essere un contratto di docenza a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata annuale (con scadenza il 31 agosto) o fino al termine delle attività didattiche (30 giugno) presso una istituzione scolastica o educativa del sistema nazionale d'istruzione, ferma restando la regolarità della propria posizione contributiva⁵².

Il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento non dà, in ogni caso, diritto ad essere assunti alle dipendenze dello Stato⁵³, «limitando la sua utilità all'inserimento in una fascia prioritaria delle graduatorie valide ai fini delle supplenze, oltre che ai fini dell'insegnamento e dell'assunzione a tempo indeterminato nelle scuole paritarie»⁵⁴.

Una breve riflessione merita l'obbligo di acquisire i 24 CFU/CFA nelle discipline antropo-psicopedagogiche e nelle metodologie e tecnologie didattiche specifiche del settore. Introdotti dal d.lgs. 59/2017 quale requisito, - da conseguire durante, o dopo, il corso di laurea magistrale - , per partecipare al concorso nazionale che dà accesso al ruolo di docente nella scuola secondaria⁵⁵, tali crediti, - da acquisire in forma curricolare, aggiuntiva o extracurricolare - , debbono comunque garantire il possesso di non meno di sei crediti in ciascuno di almeno tre dei seguenti quattro ambiti disciplinari: pedagogia, pedagogia speciale e didattica dell'inclusione; psicologia; antropologia; metodologie e tecnologie didattiche⁵⁶.

⁴⁹ Così, l'art. 1, comma 9, lett. d).

⁵⁰ Così, l'art. 1, comma 9, lett. e). Il punteggio minimo è ancora quello di 7/10 o equivalente, previsto dal comma 10.

⁵¹ Così, l'art. 1, comma 13, lett. c).

⁵² Così, l'art. 1, comma 9, lett. g), 1).

⁵³ Così, l'art. 1, comma 16, del d.l. 126/2019.

⁵⁴ Così, la *Relazione* illustrativa all'A.C. 2222, p. 5.

⁵⁵ Così, l'art. 5 del d.lgs. 59/2017.

⁵⁶ Questo, secondo l'art. 3 del d.m. 10 agosto 2017, n. 616.

La scopo è cercare di riportare la preparazione del docente della secondaria, - «smaccatamente disciplinare», ovvero «poco o nulla piegata sugli aspetti, pure fondamentali, del *sapere insegnare*»⁵⁷ - , nell'alveo della *professione* insegnante. Un bisogno, questo, che riflette l'insoddisfazione maturata nei confronti di un'impostazione a lungo perdurante nel sistema scolastico italiano, e, risalente, ancora, al noto principio, o pregiudizio, dell'idealismo gentiliano, per cui chi sa è per ciò stesso capace di insegnare ciò che sa⁵⁸: la preparazione tecnica dell'insegnante consisterebbe, cioè, nient'altro che nella sua profonda preparazione scientifica⁵⁹.

Senza entrare nei dettagli di una disquisizione che trova già ampio spazio nel dibattito pedagogico⁶⁰, non v'è dubbio che l'introduzione di materie volte alla costruzione di una consapevolezza sul piano psicopedagogico, accompagnata dall'acquisizione di strategie didattiche dirette a favorire il percorso di apprendimento degli studenti, concorra senz'altro a ricostruire in senso più professionalizzante la posizione del docente della secondaria⁶¹.

Sebbene, infatti, il nostro sistema si sia evoluto, nel tempo, sulla base della presunzione che, quanto più elevato è il livello d'istruzione, tanto minori sono le esigenze di accoglienza e d'inclusione, - nel senso, perlomeno, che tali esigenze cedono progressivamente di fronte ad altri bisogni, quali quelli di assicurare competitività ed eccellenza - , ciò non può, e non deve, condurre a rinunciare alla previsione di un percorso formativo improntato allo studio di queste materie⁶².

⁵⁷ M. Falanga, *Inclusione scolastica e formazione degli insegnanti*, in G. Matucci (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, Milano 2019, 112.

⁵⁸ *Ibidem*. Cfr., altresì, R. Calvano, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Roma 2019, 81 s.

⁵⁹ Così, G. Gentile, *Preparazione degli insegnanti medi*, in *Nuovi doveri* 1/1907, 59, poi in Id., *La nuova scuola media*, ed. a cura di H.A. Cavallera, Firenze 1988, 179. Sul concetto della professionalizzazione docente, in prospettiva storica, M. Morandi, *Questioni di lungo periodo nella formazione docente del grado secondario in Italia (1862-2015)*, in corso di pubblicazione in M. Ferrari, M. Morandi, R. Casale, J. Windheuser (a cura di), *La formazione degli insegnanti della secondaria in Italia e in Germania: una questione culturale*.

⁶⁰ Per una ricostruzione, M. Ferrari, *La pedagogia nell'esperienza formativa dei docenti della secondaria italiana dalle Ssis al Fit e oltre? (1998-2018)*, in corso di pubblicazione in M. Ferrari, M. Morandi, R. Casale, J. Windheuser (a cura di), *La formazione degli insegnanti della secondaria in Italia e in Germania: una questione culturale*, e M. Morandi, *Questioni di lungo periodo nella formazione docente del grado secondario in Italia (1862-2015)*, cit.

⁶¹ Cfr., volendo, G. Matucci, *La formazione degli insegnanti della scuola secondaria e la posizione del minore d'età. Spunti di riflessione nella prospettiva giuridico-costituzionale*, in corso di pubblicazione in M. Ferrari, M. Morandi, R. Casale, J. Windheuser (a cura di), *La formazione degli insegnanti della secondaria in Italia e in Germania: una questione culturale*, cit.

⁶² Che le priorità del ciclo secondario d'istruzione vadano *oltre* le esigenze di accoglienza e inclusione si coglie fin dalla scelta del legislatore di scorporare la disciplina della formazione degli insegnanti della secondaria dal decreto "inclusione". Quest'ultimo, infatti, ricomprende esclusivamente la formazione degli insegnanti della scuola dell'infanzia e del ciclo primario (cfr., in proposito, G. Matucci, *"Buona Scuola": l'inclusione scolastica alla prova dei decreti attuativi*, cit., spec. 15-18).

La stessa Costituzione, che ha costruito la sua idea d'istruzione intorno al principio *ex art. 34* per cui «la scuola è aperta a tutti», e a ciascuno, sollecita la creazione di un ambiente educativo *accogliente* a tutti i livelli, ove alla competenza in senso curricolare si accompagni la maturazione di una consapevolezza in senso psicopedagogico.

Se è vero, infatti, che il ciclo secondario d'istruzione rappresenta inevitabilmente un momento di transito nell'accesso al mondo dell'università e delle professioni, non si deve dimenticare che, proprio in questa tappa del suo percorso di crescita, che, di fatto, coincide con l'adolescenza, lo studente attraversa una fase delicatissima in cui la costruzione dell'identità personale e la messa a fuoco delle differenze cd. «interindividuali» occupano una posizione di primo piano⁶³.

Occorre, dunque, rivalutare l'approccio pedagogico dell'insegnante in una direzione volta a promuovere le risorse e i talenti personali di ciascuno, venendo incontro, così, ancora una volta, alla prospettiva accolta dalla nostra Costituzione secondo cui le istituzioni repubblicane debbono agire per promuovere il *pieno* sviluppo della personalità individuale, mettendo a frutto tutte le potenzialità del singolo, consentendo, altresì, la sua *effettiva* partecipazione al progresso materiale e spirituale della società (artt. 2, 3, secondo comma, e 4 Cost.).

Depone in tal senso anche la configurazione, a livello nazionale e internazionale, del diritto all'ascolto del minore come veicolo fondamentale di affermazione della sua autonomia e della sua identità, ovvero come strumento che gli consente di risalire dalla sua condizione d'intrinseca debolezza alla piena realizzazione di sé all'interno della comunità⁶⁴.

L'approccio pedagogico si distingue, infatti, proprio per la priorità che viene riconosciuta al momento dell'osservazione e dell'ascolto, ponendo lo studente nelle condizioni di far emergere le proprie opinioni e inclinazioni.

⁶³ Secondo la psicologia della personalità, le variabili «interindividuali» o «interpersonali» riguardano le somiglianze e le differenze che intercorrono fra persone: per tutti, G.V. Caprara, D. Cervone, *Personalità. Determinanti, dinamiche, potenzialità*, Milano 2003.

⁶⁴ Introdotto dall'art. 12 della Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo quale diritto del minore «capace di discernimento» «di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le [sue opinioni] essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità», e riconosciuto, altresì, dall'art. 24 della Carta europea dei diritti fondamentali, questo diritto è stato progressivamente introdotto nell'ordinamento italiano a partire dalle questioni connesse alla crisi familiare e all'affidamento dei figli, per poi diventare, in seguito alla riforma della filiazione, una previsione di carattere generale, operante nell'ambito amministrativo come in quello processuale (così, gli artt. 336 *bis* c.c., 337 *octies* c.c., e 38 disp. att. c.c.). Per approfondimenti, sia consentito rinviare a G. Matucci, *Lo statuto costituzionale del minore d'età*, Padova 2015, 20 ss. e 329 ss.

A ciò si deve abbinare l'approfondimento dei metodi didattici, *oltre* lo schema tradizionale della lezione frontale, per entrare "in contatto" con il gruppo-classe, la cui composizione, per molti aspetti, appare sempre più lontana dal mondo da cui provengono gli insegnanti (e gli stessi genitori), rendendo più proficuo, così, il percorso di apprendimento.

Ciò detto, si conviene senz'altro che «il dominio teorico delle conoscenze metodologico-tecnologiche senza un parallelo sviluppo delle abilità insegnative vale ben poco»⁶⁵ e comunque l'acquisizione di conoscenze così "sensibili", come pure di determinati stili didattici, sarebbero «meritevoli [...] di approfondimento specifico in un itinerario strutturato su di un periodo più lungo e non solo in occasione di un percorso volto a conseguire i 24 CFU[CFA] utili»⁶⁶.

5. Il cd. "blocco quinquennale" fra continuità didattica e mobilità docente

L'art. 1, comma 17 *octies*, del d.l. 126/2019 interviene a modifica l'art. 399, terzo comma, del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297⁶⁷, innalzando da 3 a 5 anni scolastici di effettivo servizio, per i docenti destinatari di nomina a tempo indeterminato, l'obbligo di permanenza nella scuola di titolarità: novità, questa, che diverrà operativa a partire dall'anno scolastico 2020/2021, con alcune limitate eccezioni⁶⁸. Rispetto all'art. 399, terzo comma, del d.lgs. 297/1994, oltre ad innalzare la durata del dell'obbligo di permanenza, si modifica, altresì, la sede rispetto alla quale opera il vincolo, non essendo rappresentata più dalla provincia, bensì dalla scuola di titolarità. L'immissione in ruolo comporta, altresì, all'esito positivo del periodo di formazione e di prova, la decadenza da ogni graduatoria finalizzata alla stipulazione di contratti di lavoro a tempo determinato o indeterminato. Superato il "blocco quinquennale", i docenti destinatari di nomina a tempo indeterminato potranno, dunque, chiedere il trasferimento, l'assegnazione provvisoria, l'utilizzazione in altra istituzione

⁶⁵ M. Falanga, *Inclusione scolastica e formazione degli insegnanti*, cit., 113.

⁶⁶ M. Ferrari, *La pedagogia nell'esperienza formativa dei docenti della secondaria italiana dalle Ssis al Fit e oltre? (1998-2018)*, cit.

⁶⁷ D.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, «Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado».

⁶⁸ Il vincolo quinquennale «non si applica al personale di cui all'art. 33, commi 3 e 6, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, purché le condizioni ivi previste siano intervenute successivamente alla data di iscrizione ai rispettivi bandi concorsuali ovvero all'inserimento periodico nelle graduatorie di cui all'articolo 401 del presente testo unico» (così, l'art. 399, terzo comma, del d.lgs. 297/1994, come modificato dal d.l. 126/2019).

scolastica o ricoprire incarichi d'insegnamento a tempo determinato in altro ruolo o classe di concorso.

Invero, il docente della secondaria è già tenuto a rimanere, per almeno altri quattro anni, nella scuola ove ha svolto il periodo annuale di prova, nel medesimo posto e classe di concorso. Dunque, questo vincolo già vige per i docenti del secondo ciclo⁶⁹. Questa modifica si propone di rendere coerenti le disposizioni già introdotte con riguardo a determinate categorie di docenti, attribuendo valenza generale all'obbligo di permanenza quinquennale⁷⁰.

Nelle intenzioni del legislatore, questa misura mira certamente a venire incontro alle esigenze di continuità didattica all'interno delle classi, sì che gli studenti possano condurre il loro percorso formativo con i medesimi insegnanti, senza subire il rischio di destabilizzazioni e "rottture". Questo bisogno, - indispensabile per gli studenti con disabilità, a garanzia del loro benessere psicofisico e della conduzione di un processo educativo in crescita, senza rischi di arresti o regressioni⁷¹ - , è, in realtà, una esigenza propria dell'intera utenza scolastica, appunto perché, quand'anche non siano registrate particolari fragilità, tutti gli studenti stanno intraprendendo un cammino verso l'acquisizione di nuove conoscenze e l'interruzione del metodo, oltre che del rapporto instaurato coi docenti di riferimento, non può non impattare su tale processo.

In tal senso, questa soluzione pare venire incontro all'esigenza costituzionalmente rilevante di riservare ai minori d'età, sia pur in fase prossima all'età adulta, un particolare regime di protezione (art. 31, secondo comma, Cost.) e giustifica, altresì, il prevalere delle esigenze di continuità didattica sui bisogni di mobilità e di crescita professionale dell'insegnante⁷².

⁶⁹ In base all'art. 13, terzo comma, del d.lgs. 59/2017, che, peraltro, viene esteso dai commi 14 e 17 *sexies* dell'art. 1 del decreto anche al personale docente della scuola secondaria di primo e secondo grado che supera il periodo di formazione e prova del concorso straordinario di cui al comma 1 e al personale docente ed educativo immesso in ruolo, su propria richiesta, in territori diversi da quelli di pertinenza delle rispettive graduatorie qualora residuino posti vacanti e disponibili.

⁷⁰ Così, il *Dossier* 180/2 del Servizio Studi del Senato della Repubblica, p. 30.

⁷¹ Cfr., fra le altre, sent. Cons. St., Sez. VI, 20 maggio 2009, n. 3104, in *Foro amm. CDS* 2009, 1347 (s.m.): è legittima la richiesta dei genitori di un minore affetto da autismo a vedersi riconosciuta la continuità didattica con l'educatore, determinata dall'esigenza di contenere le reiterate regressioni comportamentali del figlio, causati da continui cambiamenti delle figure professionali incaricate del sostegno didattico.

⁷² A dire il vero, però, la disciplina dettata per i docenti non si discosta, sul punto, dalla normativa sul pubblico impiego: l'art. 35, comma 5 *bis*, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 («Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»), - meglio noto come "Testo unico sul Pubblico impiego" - , già prevede, in via generale, che i vincitori dei concorsi devono rimanere nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore ai 5 anni. Disposizione, questa, che, al pari, si vedrà, della misura in esame, è inderogabile da parte dei contratti collettivi nazionali.

Non va taciuto il fatto, però, che, anche nel dibattito pedagogico, si discute se la continuità didattica sia, o meno, un valore da preservare, giacché questa esigenza potrebbe essere assicurata altrimenti attraverso una buona programmazione⁷³, tanto più che alcune esperienze oltre confine, quale, ad esempio, quella inglese, mostrano come sia possibile coniugare continuità e professionalità, assicurando agli studenti un docente specializzato per *ciascuno* degli anni in cui è articolato l'itinerario formativo, sì da favorire il contatto con docenti diversi e la sperimentazione di nuovi metodi, secondo una visione chiaramente opposta a quella diffusa nel nostro Paese.

Tale novità, in ogni caso, viene incontro alle esigenze espresse, da più parti, dagli utenti e dalle loro famiglie, prova che certamente l'avvicinarsi di docenti diversi non è frutto di un'idea pedagogica, ma è soltanto il risultato di politiche inadeguate, tanto più che tale prassi non è mai stata accompagnata dall'elaborazione di progetti unitari e durevoli nel tempo, capaci perlomeno di contenere le distorsioni del sistema.

Se, dunque, da un lato, tale misura si presta ad essere ben accolta, dall'altro lato, finisce inevitabilmente con l'essere invisa ai sindacati. Quella della mobilità, infatti, è una materia tipicamente contrattuale. D'altro canto, forte di precedenti esperienze, culminate nella disapplicazione ad opera della contrattazione collettiva di misure analoghe, il legislatore si è risolto a inserire nel comma 17 *novies* l'inderogabilità del vincolo sancito dal comma citato ad opera dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Restano comunque salvi i diversi regimi previsti per il personale immesso in ruolo con decorrenza precedente a quella indicata dal comma 3 dell'art. 399 del d.lgs. 297/1994, come sostituito dal comma 17 *octies*.

Il tema, invero piuttosto delicato, ha già innescato le prime proteste dei precari, molti dei quali provenienti dal Sud e interessati a ricoprire i posti che per la maggior parte risultano vacanti al Nord. Si lamenta un'indebita invasione di campo da parte del legislatore nei rapporti di lavoro, rimessi, in via generale, alla disponibilità delle parti sociali nell'ambito della contrattazione collettiva, anche in ragione della (pur dubbia⁷⁴) riserva di cui all'art. 39, quarto comma, Cost.⁷⁵

⁷³ Cfr., per tutti, l'opinione espressa da Dario Ianes, - Ordinario di Didattica e Pedagogia speciale presso la Libera Università di Bolzano e co-fondatore del Centro Studi Erickson - , nell'intervista rilasciata, all'indomani dell'approvazione dei decreti attuativi della "Buona Scuola", a S. De Carli, *Che delusione la nuova inclusione per gli alunni con disabilità*, 17 maggio 2017, in www.vita.it.

⁷⁴ Sul punto, in effetti, la giurisprudenza costituzionale è piuttosto cauta: cfr., fra le altre, le sentt. Corte cost., 16 luglio 1968, n. 101, con nota di G.F. Mancini, *Lavoro domestico e contrattazione collettiva*, in *Giur. cost.* 2/1968, 1609 ss., e Id., 16 giugno 1970, n. 99, con nota di E.C. Lucifredi, *La presunta "riserva normativa e contrattuale" dell'art. 39 Cost. a proposito dell'indennità di anzianità del contratto d'arruolamento*, in *Il diritto marittimo* 4/1971, 522 ss.

Il legislatore interverrebbe, tuttavia, almeno secondo le sue intenzioni, a tutela di un valore, - quello della continuità didattica - , che trova pure un aggancio in Costituzione: essa, infatti, consente di assicurare *effettivamente* il diritto fondamentale all'istruzione, specie laddove vi siano delle fragilità. La qual cosa, a ben vedere, non è un'eccezione propria ed esclusiva del posto di sostegno. Infatti, nonostante la prassi continui a muoversi nella direzione opposta, l'insegnante di sostegno è assegnato alla classe e non al singolo studente (a meno di specifiche richieste di un rapporto 1 a 1): quindi, chi abbia una disabilità è comunque preso in carico dall'intero corpo docente della classe. Così, anche ad ammettere che le esigenze di continuità didattica siano proprie soltanto degli studenti con disabilità, o che versino comunque in una posizione di speciale bisogno, tale pretesa si estende ai docenti curricolari, come ai docenti di sostegno⁷⁶.

Il punto meriterebbe, già da solo, un'indagine più attenta, che non è consentito di svolgere in queste poche pagine⁷⁷. Tutto sta, in ogni caso, a capire se, e fino a che punto, quella della continuità didattica, - che si ritiene, del pari, un'esigenza di rango costituzionale - , possa prevalere sul diritto dei lavoratori di spostarsi per assecondare le proprie aspettative professionali e/o familiari, imponendo, così, la previsione di norme imperative, sottratte alla disponibilità delle parti⁷⁸.

⁷⁵ Così, A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto costituzionale*, III ed., Bologna 2016, 151. *Contra* G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale*, I. *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino 1988, 255, 258: secondo l'A., la tesi della rigida separazione fra le due fonti, per cui il rapporto fra legge e contratto collettivo sarebbe regolato in base all'applicazione pura e semplice del criterio di competenza, non è sostenibile. Non si tratta tanto di ripartizione di competenze materiali, ma «di distinzione di funzioni nella stessa materia».

⁷⁶ Secondo l'art. 13, sesto comma, della legge 104/1992, «gli insegnanti di sostegno assumono la *contitolarità* delle sezioni e delle classi in cui operano, partecipano alla programmazione educativa e didattica e alla elaborazione e verifica delle attività di competenza dei consigli di interclasse, dei consigli di classe e dei collegi dei docenti» (il corsivo è nostro). Per approfondimenti, sia consentito rinviare a G. Matucci, *Il diritto a una didattica individualizzata e personalizzata*, in G. Matucci, F. Rigano (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano 2016, 317-319.

⁷⁷ Si prescinde, in questa sede, dalla disquisizione sulla natura dei contratti collettivi di lavoro: se siano, cioè, fonti del diritto. Basti comunque tenere conto dell'indirizzo alla stregua del quale tale qualifica potrebbe valere, più che per i contratti collettivi di diritto comune, per i contratti relativi al lavoro nelle pubbliche amministrazioni. In questo caso, A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 150, parlano di «una particolare fonte del diritto negoziata». D'altra parte, i contratti collettivi di diritto comune, che, in via di principio, hanno efficacia *inter partes*, hanno acquisito di fatto una sorta di efficacia *erga omnes*, soprattutto per via giurisprudenziale (v., per tutti, T. Groppi, A. Simoncini, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, Torino 2019, 187 s.). Ciò che induce la dottrina a considerarli ormai una fonte del diritto, sia pure *extra ordinem* (cfr., fra gli altri, R. Guastini, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano 1993, 276 s., e L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 461-463).

⁷⁸ Per C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.* 1/1954, 45 estr., ai contratti collettivi è riservato di regolare, nel dettaglio, le diverse specie di rapporto di lavoro, differenziate localmente o per categorie, restando riservato alla legge di dettare il regime del rapporto di lavoro in generale, oltre che le norme imperative e di ordine pubblico, inderogabili in vista del perseguimento di interessi generali, e, dunque, sempre prevalenti sulle norme di autonomia sindacali. Secondo G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale*, I. *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., 256, «La legge è [...] abilitata ad intervenire in materia di rapporti di lavoro quando esigenze costituzionali esigano norme imperative, sottratte alla disponibilità delle parti, per la tutela di interessi che trascendono la dimensione dei

6. In sintesi

L'avvio di una procedura straordinaria di reclutamento, e di abilitazione, per il personale docente della scuola secondaria risponde, in via d'urgenza, ad una patologia divenuta ormai "cronica" del nostro sistema d'istruzione. Il ricorso sistematico a contratti a termine, affidati, per lo più, a personale non abilitato, impatta inevitabilmente sulla qualità degli insegnamenti, e sulla garanzia stessa del diritto all'istruzione, alimentando il contenzioso per mancato rispetto della direttiva europea sul lavoro a tempo determinato, con conseguente aggravio per il bilancio dello Stato. La stessa emergenza che investe le scuole statali interessa, peraltro, gli istituti privati, ove la mancanza di personale docente abilitato mette a rischio la garanzia di parità che essi debbono assicurare ai sensi dell'art. 33, quarto comma, Cost.

Per quanto opinabile appaia l'idea di promuovere l'ennesima ondata di reclutamento, senza un riordino complessivo del sistema nazionale d'istruzione, il decreto recentemente convertito pone il nostro ordinamento, e il nostro sistema scolastico, al riparo da eventuali censure d'incostituzionalità e dal rischio di incorrere in gravi sanzioni per inadempimento degli obblighi derivanti dal diritto europeo.

Permangono, tuttavia, alcuni aspetti critici che attengono, in particolare, alla formazione del personale docente. Tale provvedimento interviene rispetto ad un'emergenza che attiene, anzitutto, al reclutamento, ma, anche là dove si propone di favorire il conseguimento dell'abilitazione, si trascina dietro un modello che non riesce a colmare le pesanti lacune presenti nel percorso di preparazione dei docenti della secondaria: e, se ciò, in parte, è senz'altro imputabile alla situazione contingente, che non consente di intervenire tempestivamente con una riforma organica *ad hoc*, almeno nella contestualità del decreto, resta comunque il problema di un sistema ancora incapace di far fronte alle molteplici esigenze presenti nella nostra scuola, per la varietà delle situazioni personali che la caratterizzano a tutti i livelli, anche nella secondaria.

soggetti contraenti: il che vale sia per il perseguimento di obiettivi generali di politica economica aventi rilevanza costituzionale (come la lotta all'inflazione o la garanzia del valore reale dei salari, o la perequazione retributiva di attività lavorative analoghe ecc.) sia per la tutela dei diritti personali dei lavoratori e la garanzia dei livelli salariali minimi, conformemente all'imperativo del cpv. dell'art. 3 e dell'art. 36 Cost.». Resta, tuttavia, che, in questo caso, la legge interviene su una materia tipicamente contrattuale, quella della mobilità docente, per salvaguardare esigenze, invero, non immanenti del sistema economico, ma facenti capo agli studenti.

«La valorizzazione della professionalità docente, principalmente attraverso lo svolgimento di attività di formazione e di riqualificazione professionale, rappresenta [tuttora] un obiettivo prioritario in seno alla riforma scolastica»⁷⁹.

A qualche anno dall'entrata in vigore dei decreti attuativi della "Buona Scuola", persistono le criticità connesse, in particolare, all'insufficienza dei 24 CFU/CFA ai fini della formazione di docenti che, oltre ad essere preparati nelle discipline curriculari, debbono poter apprendere le necessarie conoscenze psicopedagogiche e l'arte del "saper insegnare". Il principio della scuola «aperta a tutti» e l'effettività del diritto all'istruzione dovrebbero passare, infatti, attraverso una formazione di carattere multidisciplinare⁸⁰, oltre che un'esperienza di tirocinio formativo: esperienza, questa, che, introdotta dal d.lgs. 59/2017, è stata, poi, espunta dal processo d'inserimento del personale docente nell'istituzione scolastica per ragioni connesse ad esigenze di risparmio⁸¹.

Affidare il compito, delicato e complesso, dell'insegnare a personale che presenta una preparazione davvero esigua sotto il profilo psicopedagogico, e non vanta alcuna formazione sul campo, se non quella (troppo breve) dopo l'immissione in ruolo, pone quantomeno il dubbio che il modello così congegnato sia veramente in linea con l'idea di scuola accolta dalla nostra Costituzione: una scuola capace di far fronte alle tante forme di diversità presenti nella realtà sociale, in grado di soddisfare i tanti stili e modi d'apprendere che caratterizzano l'utenza, nella prospettiva di elevare anche coloro i quali versano in particolari condizioni di fragilità al massimo delle loro potenzialità, per favorirne l'effettivo ingresso nella società, quale parte "viva" e attiva del progetto di costruzione sociale; una scuola *aperta*, accogliente e inclusiva, anche ai livelli superiori, essendo, questa, la fase in cui gli studenti, oltre ad acquisire le necessarie competenze, portano a completamento il loro percorso di crescita come individui e esseri sociali, per poi essere immessi nel mondo dell'università e delle professioni⁸².

⁷⁹ A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 219.

⁸⁰ Cfr., fra gli altri, M. Baldacci, *Intervento nel dibattito della SIPED* (Società Italiana di Pedagogia) (16 giugno 2015), nell'inserto *Il dibattito su «La Buona Scuola»*, in *Pedagogia Oggi* 2/2015, 284 s.

⁸¹ Cfr. *retro*, nt. 46.

⁸² Cfr., volendo, G. Matucci, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione*, in Id. (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale. La scuola «aperta a tutti» alla prova della crisi economica*, cit., 33 ss.

Altra questione che esula un poco dalla precedente, ma che comunque si connette all'effettività del diritto all'istruzione, è la misura volta ad assicurare la continuità didattica per il tramite del cd. "blocco quinquennale".

L'esigenza di continuità didattica può vantare anche una rilevanza costituzionale: così è, perlomeno, per gli alunni con disabilità certificata o che versino in condizioni di particolare fragilità. Tale esigenza, d'altra parte, potrebbe essere soddisfatta altrimenti, attraverso una progettazione didattica organica e coerente, che consenta di portare avanti determinati obiettivi di crescita, valendosi, peraltro, di personale specializzato per ciascun anno di corso: che il legislatore abbia imposto una simile misura, incidendo su una materia tipicamente contrattuale quale quella della mobilità, può porre, dunque, dei problemi di costituzionalità.

Detto questo, non v'è dubbio che la continuità didattica sia messa a dura prova in Italia, complice il fenomeno per cui i docenti, una volta migrati verso le sedi assegnate, ambiscono a tornare nel più breve tempo possibile alle proprie città di residenza.

Nondimeno, anche in presenza di un vincolo siffatto, la continuità didattica può comunque essere interrotta da periodi di lunghe aspettative chieste in corso d'anno: cosa che, ad avviso di chi scrive, rischia di addirittura di essere alimentata, considerato che la durata del blocco è ora elevata da 3 a 5 anni.

Varrebbe forse la pena interrogarsi, allora, sulla consistenza effettiva di tale esigenza: su come vada assicurata, e su quali possono essere i modi per farvi fronte, cercando di distinguere a seconda dei bisogni presenti all'interno delle classi, magari volgendo lo sguardo alle esperienze oltre confine. Ciò che garantisce, infatti, l'effettività del diritto all'istruzione in una scuola «aperta a tutti» è, prima ancora che la continuità nel personale docente, la qualità di una progettazione a lungo termine, condivisa fra i docenti e, per ciò che riguarda l'extracurricolare, fra i docenti e le famiglie. La stabilità potrebbe essere assicurata, in ogni caso, dalla permanenza in loco, oltre che del dirigente scolastico, di alcuni docenti referenti su questioni di carattere trasversale che interessano l'istituto, quale, ad esempio, il sostegno e l'inclusione.

Queste riflessioni, che qualcuno potrebbe forse ritenere più attinenti alla politica del diritto, debbono muovere, - si accennava in apertura -, dalla scuola *della* Costituzione come parametro di

riferimento⁸³. Fin dal suo assetto organizzativo, il sistema nazionale d'istruzione «trova fondamento e giustificazione nell'impianto costituzionale»⁸⁴. «Alla erogazione del servizio scolastico [dice la Corte costituzionale] sono collegati diritti fondamentali della persona, che fanno capo in primo luogo agli studenti e alle loro famiglie, ma che riguardano anche il personale docente e le aspettative di questo circa la propria posizione lavorativa»⁸⁵.

In questa cornice, la continuità didattica è senza dubbio una priorità da soddisfare: quali siano i mezzi, e i modi, per realizzarla è questione rimessa alla discrezionalità del legislatore. La soluzione prescelta, oltre a non violare la Carta fondamentale, deve contribuire, tuttavia, alla sua stessa attuazione⁸⁶: deve contribuire, cioè, alla realizzazione del progetto ivi inscritto, perché la scuola, - luogo di passaggio, di tramite, fra la famiglia e la società, *ponte* di transito fra l'individuo e la comunità - , è, e resta, materia *costituzionale*.

⁸³ Davvero profonda in tal senso è la critica al sistema nazionale d'istruzione di A. Poggi, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna 2019, 10, per cui gli obiettivi costituzionali racchiusi nell'art. 34, in combinato disposto con gli artt. 2, 3 e 4, sarebbero ancora lontani dall'essere realizzati.

⁸⁴ A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., 24.

⁸⁵ Sent. Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13, su cui, fra gli altri, A. Celotto, G. D'Alessandro, *Sentenze additive ad efficacia transitoria e nuove esigenze del giudizio in via principale*, in *Giur. cost.* 1/2004, 228 ss.

⁸⁶ V. Crisafulli, *La scuola nella Costituzione*, cit., 60.