

SCHEGGE  


Edoardo Recchi

# 80 VOGLIA DI... POSTO FISSO

PRECARIATO E LEGISLAZIONE

[...] la revisione dei meccanismi di reclutamento del personale della scuola risponde alla pressante necessità di superare, in maniera risolutiva, l'ormai consolidata discrasia temporale che le procedure previste dalla vigente normativa [...] inevitabilmente producono tra il momento in cui emerge il fabbisogno del personale e il momento dell'effettivo reclutamento.

Tale evenienza, comune ad altre amministrazioni, ha nella scuola effetti particolarmente gravi, collegati con l'istituto della supplenza, che trova la sua ragione pratica di essere nell'impossibilità di lasciare le classi senza insegnanti. In altri termini, in attesa del reclutamento di personale di ruolo, si assume personale non di ruolo, la cui posizione precaria, se estesa ad un numero troppo vasto di interessati, diviene prevedibile fonte di tensioni difficilmente governabili, come dimostrano le ripetute vicende di blocco degli scrutini finali e degli esami [...] In proposito giova ricordare che il decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, prevedeva il doppio canale di reclutamento, che non fu peraltro mai portato ad attuazione [...] Con il presente provvedimento si intende riprendere ed aggiornare siffatto modello<sup>1</sup>.

Questo brano è tratto dal testo di presentazione del decreto di iniziativa governativa da cui scaturì la legge 27 dicembre 1989, n. 417, che, nell'ambito del reclutamento scolastico, portò all'istituzione del sistema del "doppio canale". Con essa si concludeva un ciclo di lotte molto intense che aveva caratterizzato per più di dieci anni la scuola italiana, soprattutto quella secondaria, vedendo schierati da una parte il ministero della Pubblica istruzione, intenzionato a ripristinare il concorso ordinario come unico percorso di accesso al ruolo, e dall'altra i docenti precari, impegnati nel tentativo di difendere o cercare di recuperare quanto faticosamente conquistato dai loro predecessori, in termini di stabilità e di nuove modalità di reclutamento non selettive, nei primi anni settanta.

Stabilendo che ogni anno le assunzioni sarebbero avvenute, per il 50% dei posti disponibili, dalle graduatorie dei vincitori del concorso per titoli ed esami e, per il restante 50%, dalle graduatorie del concorso per soli titoli, aperte a tutti i docenti in possesso dell'abilitazione all'insegnamento e di 360 giorni di servizio maturati nelle scuole statali nel triennio precedente al bando, il provvedimento cercava di raggiungere – come sottolineò l'allora ministro della Pubblica istruzione Sergio Mattarella illustrandone i contenuti – «il difficile punto di equilibrio tra l'esigenza di un reclutamento selettivo, che risponda a determinati requisiti di rigore, e quella di un'adeguata risposta da fornire a coloro che, in molti casi, sono stati chiamati ad operare per un lasso di tempo non breve»<sup>2</sup>. Un obiettivo che partiva innanzitutto dall'ormai raggiunta consapevolezza dell'impossibilità per lo stato

<sup>1</sup> Atti parlamentari (d'ora in avanti Ap), Camera dei deputati, Presentazione della conversione in legge del decreto-legge 6 novembre 1989 (*Norme in materia di reclutamento del personale della scuola*), n. 357, X Legislatura, 7 novembre 1989, [http://legislature.camera.it/\\_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0360/sed0360](http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0360/sed0360).

pdf#page=1&zoom=95,0,70.

<sup>2</sup> Ap, Camera dei deputati, Discussione relativa alla conversione in legge del decreto-legge 6 novembre 1989 (*Norme in materia di reclutamento del personale della scuola*), n. 357, X Legislatura, 6 dicembre 1989, [http://legislature.camera.it/\\_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0382/sed0382.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stenografici/sed0382/sed0382.pdf).

di individuare tutti i docenti necessari tramite i concorsi e quindi, in sostanza, dell'impossibilità per la scuola di fare a meno di una quota di personale precario, cui per forza di cose era necessario fornire una «prospettiva in riferimento alla disponibilità dei posti in organico»<sup>3</sup>. Una consapevolezza che in realtà, come abbiamo visto, era già stata maturata più di quindici anni prima dagli estensori della legge delega 30 luglio 1973, n. 477, e del successivo e collegato decreto del presidente della Repubblica 417/1974, ma che all'epoca aveva avuto poca fortuna. Per molto tempo, infatti, all'interno di provvedimenti volti a sanare – anche se mai in modo complessivo – la situazione esistente, il tentativo dei ministri della Pubblica istruzione fu quello di eliminare il precariato o comunque di ridurlo a fenomeno marginale, provando a intervenire direttamente sulle cause che ne avevano comportato e continuavano a comportarne la formazione e, soprattutto, peggiorando le condizioni giuridiche di chi lavorava come “fuori ruolo” (è questo il termine più usato fino alla metà degli anni settanta per indicare i precari della scuola), in modo da indebolirne la possibilità di rivendicare la stabilizzazione come il giusto e coerente rispetto di un diritto acquisito. Tentativo di cui di seguito proverò a ripercorrere le tappe principali dopo aver fornito qualche informazione essenziale per contestualizzare la questione.

#### DALLE CONQUISTE DEI PRECARI ALLA LEGGE 463/1978

Il precariato degli insegnanti è un fenomeno che caratterizza la scuola italiana dalle sue stesse origini (Gremigni e Settembrini 2007). Letteralmente esploso, in valori assoluti, in seguito alla grande espansione della scolarità determinata dall'istituzione della scuola media unica con l'emanazione della legge 31 dicembre 1962, n. 1859, esso aveva comunque costantemente riguardato, in termini percentuali, sin dai primi anni cinquanta, una cifra superiore al 60% dell'intero organico delle medie e delle superiori, sfiorando in alcuni momenti addirittura l'80% (Genovesi 1978, p. 71).

Tra la fine degli anni sessanta e i primi anni settanta, i fuori ruolo erano riusciti a ottenere importanti risultati nell'ottica di una maggiore stabilità e della modifica dei meccanismi di assunzione grazie all'onda lunga generata dalla contestazione studentesca, al nuovo clima che si respirava nel paese, nonché al determinante appoggio dei sindacati confederali che, proprio in quel periodo, avevano iniziato a occuparsi in modo diretto delle problematiche degli insegnanti con l'obiettivo di inquadrarne le specifiche e legittime rivendicazioni all'interno di un progetto complessivo di riforma della scuola (Dei 1989, p. 165; De Fort 1990, pp. 239-240). Dapprima l'incarico a tempo indeterminato,

③ *Ibidem.*



Manifestazione nazionale indetta dal Coordinamento nazionale precari lavoratori e disoccupati della scuola, Roma, 16 giugno 1979 (per gentile concessione di Stefano Fusi)

stipulabile su tutti i posti vacanti anche dai docenti non abilitati<sup>4</sup>; poi la non licenziabilità degli incaricati a tempo indeterminato per indisponibilità di posti<sup>5</sup>; infine i corsi abilitanti, validi per ottenere l'inserimento in graduatorie nazionali permanenti da utilizzare, accanto a quelle del concorso ordinario, ai fini dell'immissione in ruolo su una percentuale dei posti disponibili<sup>6</sup>. Quest'ultima iniziativa, inoltre, aveva trovato conferma e una più precisa definizione grazie alla legge delega 30 luglio 1973, n. 477, la stessa con cui, a partire dal 1° ottobre 1974, erano stati

immessi in ruolo circa 160.000 insegnanti, vale a dire tutti gli incaricati a tempo indeterminato in possesso dell'abilitazione e in servizio nel precedente anno scolastico<sup>7</sup>. Per comprendere a pieno l'importanza di questo provvedimento, basti pensare che nell'anno scolastico 1974-75 la percentuale dei non di ruolo era passata dal 67% al 25% nelle scuole medie e dal 69% al 34% nelle scuole superiori, e che, pur continuando a variare nel corso degli anni, a volte anche in modo sensibile, da questo momento la quota dei precari nella scuola secondaria non avrebbe più rappresentato la maggioranza dei docenti (Pistoi 1985, pp. 29-30; Roberti 1980, p. 21).

<sup>4</sup> Legge 13 giugno del 1969, n. 282, artt. 1 e 4.

<sup>5</sup> Legge 26 luglio 1970, n. 571, art. unico.

<sup>6</sup> Legge 6 dicembre 1971, n. 1074, artt. 1 e 7.

<sup>7</sup> Legge 30 luglio 1973, n. 477, artt. 4 e 17.

Le cose iniziarono a cambiare proprio verso la fine del 1973, quando il consistente aumento dell'inflazione e l'imminente crisi economica determinarono un forte contenimento della spesa pubblica da parte dello stato che finì per frenare molte delle iniziative previste allo scopo di realizzare uno sviluppo quantitativo e qualitativo della scuola – come l'incremento dell'edilizia scolastica e dei servizi di assistenza allo studio, nonché la riduzione degli alunni a un massimo di 25 per classe – e per limitare le possibilità di sviluppo dell'occupazione nel settore, su cui ormai un'intera generazione di laureati aveva già iniziato a puntare senza molte alternative. Parallelamente venivano emanate disposizioni che, esattamente all'opposto di quanto avvenuto negli anni precedenti, miravano a ridurre le garanzie di stabilità dei docenti fuori ruolo e a ripristinare forme di reclutamento più selettive. Questo duplice obiettivo, però, fu formalizzato – e in parte raggiunto – solo nella “stagione dell'unità nazionale”, quando, dopo cinque anni di grande tensione, nel corso dei quali anche il rapporto tra i precari più attivi nelle mobilitazioni e i sindacati confederali, che fino a quel momento era risultato reciprocamente fruttuoso, aveva finito inesorabilmente per rompersi (Aguzzi 1976), il parlamento approvò la legge 9 agosto 1978, n. 463. A fronte di una nuova massiccia immissione in ruolo degli abilitati con incarico a tempo indeterminato – ormai non più rinviabile se si considera che, a quattro anni di distanza dalla precedente, la percentuale dei fuori ruolo era tornata a sfiorare il 40% alle medie e il 45% alle superiori (Pistoi 1985, pp. 29-30) – essa abolì in un colpo solo sia l'incarico a tempo indeterminato, sostituendolo con l'incarico annuale, sia i corsi abilitanti e il nuovo e mai applicato sistema del doppio canale, disponendo il ripristino del concorso come unica forma di reclutamento<sup>8</sup>. D'un tratto, cioè, in cambio di circa 200.000 assunzioni, questa legge cancellò tutte le principali conquiste degli anni precedenti. Nell'ottica dei suoi estensori, il provvedimento rispondeva sia alla necessità di contenere e “qualificare” la spesa pubblica sia a quella di definire un sistema di reclutamento adeguato alle mutate condizioni sociali. Secondo l'onorevole Giuliano Zoso, relatore del disegno di legge, «il fenomeno patologico e macroscopico del precariato» era nato «in un momento di tumultuosa crescita», uno di quei frangenti in cui «la necessità impone la rinuncia a un'accurata selettività e il futuro riserva spazio anche a chi deve ancora inserirsi nel gioco». Ora questo tempo di larghezza era finito, e l'Italia stava per entrare in un periodo di «arresto, se non di inversione della domanda di istruzione»; pertanto, a meno di non voler «ridurre la scuola a un grande ente di beneficenza con cui combattere assistenzialmente la disoccupazione intellettuale», bisognava tornare a meccanismi normali e selettivi, all'interno dei quali il fenomeno del



⑧ Legge 9 agosto 1978, n. 463, artt. 1, 13, 18, 25, 26.

precariato sarebbe dovuto diventare un fatto marginale<sup>9</sup>. Per realizzare questo obiettivo era necessario, innanzitutto, eliminare le basi per ulteriori sanatorie: «tutti quei meccanismi che privilegiano in modo decisivo l'età sui meriti, che precostituiscono diritti per il futuro [...] la spirale dei diritti nuovi che nascono ad imitazione e ad emulazione dei diritti garantiti nel passato»<sup>10</sup>.

## I PROPOSITI E I PRESUPPOSTI DELLA LEGGE 270/1982

L'applicazione della legge 463/1978 incontrò subito numerosi problemi. Fin dalla sua emanazione, alcuni ordini del giorno approvati in parlamento avevano impegnato il governo a risolvere la situazione di diverse categorie di precari rimaste escluse dai suoi benefici<sup>11</sup>. Le stesse immissioni in ruolo da essa decretate avvennero, di fatto, a partire dall'anno successivo e le nuove procedure di reclutamento introdotte non furono mai adottate. Le numerose iniziative di protesta organizzate, in modo spesso autonomo rispetto ai sindacati, da tutti quei precari che avevano visto peggiorare sensibilmente la loro situazione giuridica e lavorativa in seguito all'abolizione dell'incarico a tempo indeterminato, spinsero il governo dapprima a emanare una serie di decreti legge che sancì progressivamente la proroga degli incarichi annuali conferiti a partire dall'anno scolastico 1978-79<sup>12</sup>, impedendo così, per molto tempo, che la suddetta abolizione potesse effettivamente attuarsi, e poi a presentare un disegno di legge volto ad affrontare la questione in modo più ampio. Nell'introduzione all'atto, veniva chiaramente sottolineato come la legge 463/1978 fosse risultata scarsamente efficace, nonostante le intenzioni più volte dichiarate dai suoi estensori, nell'intervenire sulle condizioni che avevano provocato e continuavano a provocare un cospicuo ricorso a personale non di ruolo<sup>13</sup>. Per cui, accanto a un piano di assunzioni molto dettagliato e scandito nel tempo, allo scopo di poter finalmente ripristinare un sistema basato sul concorso ordinario, venivano proposte alcune misure volte a modificare sensibilmente l'ordinamento, intervenendo su tre livelli: la definizione «di appositi contingenti di personale di ruolo» destinati allo svolgimento di compiti affidati fino a quel momento al personale precario; l'abrogazione di alcune delle norme riguardanti

⑨ Ap, Camera dei deputati, Commissione Istruzione e Belle arti, Discussione del disegno di legge 1888, VII Legislatura, 7 giugno 1978, [http://legislature.camera.it/\\_dati/leg07/lavori/Bollet/19780607\\_00\\_01.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/leg07/lavori/Bollet/19780607_00_01.pdf).

⑩ Ivi, p. 252.

⑪ Cfr. Ap. Camera dei deputati, Commissione Istruzione e Belle arti, Discussione e approvazione del disegno di legge 1888, VII Legislatura, 28 luglio 1978, in [http://legislature.camera.it/\\_dati/leg07/lavori/stencomm/08/Leg/Serie010/1978/0728/stenografico.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/leg07/lavori/stencomm/08/Leg/Serie010/1978/0728/stenografico.pdf).

⑫ Cfr. decreto legge 6 settembre 1979, n. 434,

convertito in legge 8 novembre 1979, n. 566; legge 23 maggio 1980, n. 226; decreto legge 6 giugno 1981, n. 281, convertito in legge 24 luglio 1981, n. 392.

⑬ Ap, Senato, Disegno di legge (*Revisione della disciplina del reclutamento del personale docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica, ristrutturazione degli organici, adozione di misure idonee ad evitare la formazione di precariato e sistemazione del personale precario esistente*), n. 1112, VIII Legislatura, 17 settembre 1980, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/291424.pdf>.



Manifestazione nazionale indetta dal Coordinamento nazionale precari lavoratori e disoccupati della scuola, Roma, 16 giugno 1979 (per gentile concessione di Stefano Fusi)

«l'esonero dai compiti di istituto»; la revisione di quelle relative ai «casi di conferibilità degli incarichi e delle supplenze»<sup>14</sup>. Nonostante le numerose modifiche subite nei diversi passaggi parlamentari, il progetto riuscì a conservare questi principi ispiratori e, dopo quasi due anni, fu convertito nella legge 20 maggio 1982, n. 270, che, oltre a sanare le questioni lasciate in sospeso dalla 463/1978, nonché a stabilizzare gradualmente – previo conseguimento dell'abilitazione

attraverso una sessione riservata di esami – il nuovo precariato che si era venuto a creare in tutti gli ordini di scuola in seguito alla sua applicazione, mirava al raggiungimento di due fondamentali obiettivi: ripristinare il concorso per titoli ed esami, questa volta non solo formalmente, come unico percorso di accesso ai ruoli del personale docente; eliminare o quantomeno ridurre significativamente le cause alla base del ricorso a incaricati e supplenti.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, il provvedimento ridefinì le regole e le modalità di svolgimento del concorso per titoli ed esami, ne stabilì «la cadenza biennale», la parallela «funzione di esame di abilitazione» e la conseguente necessità di indizione «ai soli fini dell'abilitazione all'insegnamento» anche in assenza di disponibilità di cattedre o posti<sup>15</sup>.

Per quanto riguarda il secondo obiettivo, invece, la legge agì in diverse direzioni. Innanzitutto istituì le Dotazioni organiche aggiuntive (Doa), risultanti da «un incremento percentuale medio del 5 per cento, calcolato sulla consistenza complessiva [dell'organico]»<sup>16</sup> e destinate

<sup>14</sup> Ivi, p. 9.

<sup>15</sup> Legge 20 maggio 1982, n. 270, art. 2.

<sup>16</sup> Ivi, art. 13, c. 1.

al riassorbimento degli eventuali soprannumerari, alla «copertura dei posti di insegnamento che non possono concorrere a costituire cattedre o posti orario», alla sostituzione dei docenti impegnati nei «corsi di istruzione per adulti» o nelle «attività di sostegno, di recupero e di integrazione degli alunni portatori di handicaps [o] che presentano specifiche difficoltà di apprendimento», nonché di quelli utilizzati «per insegnamenti speciali e attività integrative o complementari previsti dalle leggi vigenti»<sup>17</sup>. Parallelamente il provvedimento modificò alcune delle norme relative alla concessione di comandi, esoneri e assegnazioni provvisorie per ridurre le possibilità di allontanamento, più o meno prolungato nel tempo, di personale di ruolo dai posti di titolarità; abolì l'istituto dell'incarico annuale e lo sostituì con quello della supplenza annuale, andando quindi a diminuire le tutele giuridiche e a rendere ancora più precario il rapporto di lavoro previsto per i fuori ruolo; rese obbligatorio per i docenti di ruolo la sostituzione dei colleghi assenti per non più di sei giorni, anche in eccedenza all'orario settimanale obbligatorio d'insegnamento di 18 ore e sino a un massimo di tre ore aggiuntive al predetto orario<sup>18</sup>.

Pur essendo tutti esplicitamente orientati «all'intento di razionalizzare la spesa e le modalità di impiego relative al personale della scuola»<sup>19</sup>, è chiaro come la prima delle tre iniziative citate muovesse comunque verso un piano di espansione numerica dei docenti di ruolo, oltre che di un'importante legittimazione e consolidamento di tutta una serie di attività – come il sostegno e l'integrazione degli alunni disabili o l'istruzione per gli adulti – che già da qualche anno la scuola aveva introdotto per migliorare i suoi aspetti qualitativi e la sua connotazione democratica, ma che erano rimaste al di fuori della determinazione dell'organico di diritto; legittimazione e consolidamento che per compiersi a pieno non potevano che passare attraverso la stabilizzazione di un certo numero di docenti precari. Le altre, invece, di carattere chiaramente contenitivo, sembravano rappresentare in tutto e per tutto una specie di contropartita, l'ormai sempre più abituale ed esplicito pegno da pagare in cambio di una cospicua tornata di immissioni in ruolo.

## L'IRRIDUCIBILITÀ DEL PRECARIATO E LA LEGGE 417/1989

Le disposizioni della legge 270/1982 entrarono in vigore con l'inizio del nuovo anno scolastico. Le sessioni riservate di esami di abilitazione all'insegnamento nelle scuole medie e superiori furono bandite con l'ordinanza ministeriale del 2 settembre 1982 e anche i concorsi ordinari questa volta tornarono a svolgersi davvero, riuscendo all'inizio a rispettare la prevista cadenza biennale: il primo fu indetto nel settembre del 1982 ed effettuato a partire dal 1983, il secondo fu

<sup>17</sup> Ivi, art. 14, cc. 1 e 6.

<sup>18</sup> Ivi, artt. 15, 17, 18, 19.

<sup>19</sup> Ap, Senato, Disegno di legge, cit.



bandito nel dicembre del 1984 ed effettuato a partire dal 1985<sup>20</sup>. Nel frattempo, le contestazioni dei precari avevano spinto il governo ad approvare la legge 16 luglio 1984, n. 326, che, per quanto riguarda la scuola secondaria, allargò la platea delle immissioni in ruolo ad alcune categorie rimaste escluse dalla 270/1982. Sommando gli effetti di questo provvedimento a quelli più ampi del precedente, tra concorsi ordinari e sessioni riservate, i docenti immessi in ruolo nelle scuole medie e superiori a partire dal 1982-83 e fino all'inizio dell'anno scolastico 1985-86 furono circa 116.500 a fronte di 54.188 cessazioni, ma ciò nonostante, il ricorso al personale precario non accennava a diminuire in modo significativo (Ferrazzano 1986, pp. 12-18, 51). Ad aggravare le difficoltà dovute alla lunghezza delle procedure di espletamento dei concorsi ordinari, infatti, soprattutto nelle regioni dell'Italia settentrionale, si aggiunsero anche i numerosi trasferimenti che caratterizzavano l'inizio di ogni anno scolastico.

L'incidenza del personale non di ruolo sul totale del personale in servizio [...] scende nell'a.s. 1984-85 all'8,8%. Tale dato va però analizzato da diversi punti di osservazione. Per quel che riguarda la distribuzione territoriale si è in presenza di un forte squilibrio tra l'Italia settentrionale e l'Italia meridionale, squilibrio determinatosi proprio nel corso del decennio [compreso tra l'a.s. 1975-76 e l'a.s. 1984-85] in quanto i dati di partenza presentano posizioni molto più ravvicinate tra le due circoscrizioni. Da sempre la Pubblica Amministrazione annovera nelle sue fila personale proveniente generalmente dalle regioni meridionali (le opportunità lavorative in certe regioni sono quasi esclusivamente quelle offerte dallo Stato). Tale situazione determina nelle singole amministrazioni forti spinte tese a far tornare nei luoghi d'origine (nella fattispecie il Meridione) coloro che trovano impiego nel nord d'Italia. Poco alla volta si crea quindi una carenza di personale al nord ed una completa copertura dei posti, se non un'eccedenza, al sud. Il ricorso al personale non di ruolo, appare quindi inevitabile nel settore della scuola per poter assicurare il corretto svolgimento dell'anno scolastico, essendo strettamente connesso con l'esigenza di coprire le cattedre prive dei titolari (Ferrazzano 1986, pp. 15-16).

Tra le “nuove” cause del fenomeno, quindi, compariva anche questa paradossale «compresenza sia di surplus di personale che di carenza dello stesso» che tra l'altro aveva influenzato in modo significativo anche la distribuzione delle Doa, la cui composizione pari al 5% dell'organico fu intesa come media complessiva e non provinciale, con gli intuibili squilibri che questa circostanza finì per provocare. Infine, un ulteriore fattore decisivo «nel determinare il ricorso al personale docente non di ruolo» fu quello relativo alla copertura dei posti di sostegno che potevano essere utilizzati per l'immissione in ruolo dei soli docenti specializzati, la cui percentuale, per quanto in aumento, nel 1984-85 corrispondeva solo al 62,1% del totale. Il ricorso a supplenze, in questo caso, era praticamente obbligato (Ferrazzano

<sup>20</sup> Cfr. Tassella, L., *Cronologia concorsi ordinari – sessioni riservate – concorsi per soli titoli – graduatorie permanenti (con annotazioni) indetti dall'anno 1982*, [http://www.gildaba.it/doc/2018/aprile/cron\\_conc\\_ordinari.pdf](http://www.gildaba.it/doc/2018/aprile/cron_conc_ordinari.pdf).



Manifestazione nazionale indetta dal Coordinamento nazionale precari lavoratori e disoccupati della scuola, Roma, 16 giugno 1979 (per gentile concessione di Stefano Fusi)

1986, pp. 17-18). All'inizio del 1986, quindi, di elementi per prendere seriamente in considerazione l'ipotesi di rivedere il sistema introdotto dalla legge 270/1982 ve ne erano già a sufficienza e a essi si aggiunse, verso la fine dell'anno, la sentenza della Corte costituzionale del 25 novembre 1986, n. 249, che dichiarò l'incostituzionalità di alcune disposizioni del suddetto provvedimento<sup>21</sup>. La soluzione fu individuata dopo un lungo e non semplice percorso parlamentare che portò all'emanazione di due provvedimenti: prima la legge 4 luglio 1988, n. 426, che, oltre a sancire l'immissione in

ruolo di quei precari che la sentenza della Corte costituzionale aveva ritenuto ingiustamente esclusi, dispose la conferma dei supplenti in servizio nell'anno scolastico precedente e rinviò di due anni l'indizione di nuovi concorsi ordinari<sup>22</sup>; poi la legge 27 dicembre 1989, n. 417, che, come già detto all'inizio, istituì il doppio canale<sup>23</sup>. Nel farlo essa stabilì la contemporanea indizione di un concorso per titoli ed esami e, per i docenti in possesso dei necessari requisiti di servizio, di «una sessione riservata per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento» valida per l'ammissione alle graduatorie del concorso per soli titoli. A queste graduatorie, in fase di prima applicazione, furono destinati tutti i posti disponibili per l'immissione in ruolo<sup>24</sup>.

<sup>(21)</sup> Ap, Camera dei deputati, Disegno di legge (Conversione in legge del decreto-legge del 3 maggio 1988, n. 140, recante misure urgenti per il personale della scuola), n. 2660, X Legislatura,

5 maggio 1988, [https://www.camera.it/\\_dati/leg10/lavori/stampati/pdf/26600001.pdf](https://www.camera.it/_dati/leg10/lavori/stampati/pdf/26600001.pdf).

<sup>(22)</sup> Legge 4 luglio 1988, n. 246, art. 17, cc. 2-3.

<sup>(23)</sup> Legge 27 dicembre 1989, n. 417, art. 2.

Si chiudeva così una lunga stagione di lotte, con un provvedimento che realizzava probabilmente il miglior compromesso possibile tra il principio della selezione meritocratica, fortemente inseguito dal ministero attraverso i concorsi ordinari, e il giusto riconoscimento da attribuire all'esperienza maturata nella pratica dell'insegnamento attraverso il lavoro di supplente, rivendicato dai precari.



## QUESTIONE (IR)RISOLTA?

Negli anni novanta, purtroppo, la possibile efficacia del doppio canale si scontrò con la crisi finanziaria del 1992 e con la progressiva affermazione delle politiche neoliberiste. La riduzione delle risorse investite per l'istruzione, la contrazione dell'organico e il blocco delle assunzioni impedirono il rispetto della cadenza periodica che avrebbe dovuto caratterizzare il bando dei concorsi ordinari e, data la contemporanea assenza di modalità alternative per conseguire l'abilitazione, resero ben presto impossibili ulteriori ingressi anche nelle graduatorie dei concorsi per soli titoli, la cui terza e regolare indizione, nel 1996, riuscì a garantire soltanto l'aggiornamento del punteggio e delle posizioni di chi vi era già presente (Antocchia 2005, p. 108). Ben presto il numero dei docenti precari tornò a salire e questo spinse il legislatore a intervenire più volte proprio sul sistema introdotto dalla legge 417/1989, quasi a voler individuare in esso le principali cause del fenomeno: dapprima con significative modifiche<sup>25</sup>, poi decretandone la cancellazione<sup>26</sup>, che si concretizzerà in modo definitivo solo quando saranno assunti a tempo indeterminato gli ultimi docenti presenti nelle graduatorie a esaurimento, vale a dire ciò che resta del concorso per soli titoli.

In questa sede non è possibile ripercorrere i numerosi, parziali e contraddittori provvedimenti con cui la questione del precariato scolastico è stata affrontata negli ultimi anni, ma forse può essere utile sottolineare come nessuno di essi abbia tenuto conto del carattere strutturale del problema, quindi della necessità di garantire una prospettiva a chi ogni anno permette alla scuola italiana di funzionare attraverso il lavoro di supplente. Considerando gli scarsi risultati ottenuti, nonché le dimensioni attuali del fenomeno, non sembra essere stata percorsa la strada giusta.

<sup>24</sup> Ivi, artt. 11 e 12.

<sup>25</sup> Legge 3 maggio 1999, n. 124; dm 27 marzo 2000, n. 123; legge 27 ottobre 2000, n. 306; di 4 giugno 2001, n. 268; legge 20 agosto 2001, n.

333; dm 12 febbraio 2002, n. 11; dm 16 aprile 2003, n. 40.

<sup>26</sup> Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

## BIBLIOGRAFIA

Aguzzi, L.  
(1976) *Abilitazione degli asini? L'esperienza dei corsi abilitanti*, Mazzotta, Milano.

Antoccia, L.  
(2005) *Le remore e il Titanic. Vite precarie a scuola*, Gaffi, Roma.

De Fort, E.  
(1990) *Gli insegnanti*, in *La scuola italiana dall'Unità ai nostri giorni*, a cura di G. Cives, La Nuova Italia, Firenze.

Dei, M.  
(1989) *Insegnare oggi in Italia*, in *La sociologia dell'educazione in Italia. Centralità e marginalità della scuola*, a cura di R. Moscati, Zanichelli, Bologna.

Fadiga Zanatta, A.L.  
(1976) *Il sistema scolastico italiano*, il Mulino, Bologna.

Ferrazzano, M.  
(1986) *Le principali variabili del sistema scolastico italiano*, in *La scuola italiana negli anni Ottanta*, «Studi e documenti degli Annali della Pubblica istruzione», n. 36, Le Monnier, Firenze.

Genovesi, G.  
(1978) *I professori*, in *La scuola secondaria in Italia (1859-1977)*, a cura di T. Tomasi, Vallecchi, Firenze.

Gremigni, E. e Settembrini, F.  
(2007) *Insegnanti "flessibili". Il precariato nella scuola dell'autonomia*, in *Homo instabilis. Sociologia della precarietà*, a cura di M.A. Toscano, Jaca Book, Pisa-Milano.

Pistoi, P.  
(1985) *Insegnanti. Atteggiamenti verso il lavoro tra professione e ideologia*, Rosenberg & Sellier, Torino.

Roberti, S.  
(1980) *Gli organici della scuola*, vol. 1. *Commento*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.

Sensini, A.  
(1968) *I professori*, Vallecchi, Firenze.

Tutti i link di questo articolo si intendono consultati l'ultima volta il 3 settembre 2021.