



Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Schema di decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca recante regolamento concernente il reclutamento degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, a norma dell'articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244”.

Relazione illustrativa

1. Il regolamento in oggetto, concernente il reclutamento degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, è emanato, sentito il Consiglio Nazionale della Pubblica istruzione, dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ai sensi dell'articolo 2, comma 416 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, in base al quale “anche al fine di assicurare regolarità alle assunzioni di personale docente sulla base del numero dei posti vacanti e disponibili effettivamente rilevati e di eliminare le cause che determinano la formazione di precariato, (...) è definita la disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale e dell'attività procedurale per il reclutamento del personale docente, attraverso concorsi ordinari, con cadenza biennale, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente per il reclutamento del personale docente, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica e fermo restando il vigente regime autorizzatorio delle assunzioni. È comunque fatta salva la validità delle graduatorie di cui all'articolo 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296”¹.

Con il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 10 settembre 2010, n. 249 (di seguito DM 249/2010), si è provveduto a ridefinire le modalità della formazione iniziale dei docenti, finalizzata all'acquisizione del titolo di abilitazione il quale è diventato definitivamente, fatte salve le deroghe previste, titolo di accesso alle procedure concorsuali. Il presente regolamento intende completare la previsione della legge delega, rivedendo appunto le procedure di reclutamento. La scelta di esercitare la delega attraverso due provvedimenti distinti è stata ampiamente documentata dall'Amministrazione in occasione della fase di predisposizione del DM 249/2010 ed infine avallata dal Consiglio di Stato² e dalla Corte dei Conti³.

¹ “Nelle more del complessivo processo di riforma della formazione iniziale e del reclutamento dei docenti, anche al fine di assicurare regolarità alle assunzioni di personale docente sulla base del numero dei posti vacanti e disponibili effettivamente rilevati e di eliminare le cause che determinano la formazione di precariato, con regolamento adottato dal Ministro della pubblica istruzione e dal Ministro dell'università e della ricerca ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentiti il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario da rendere entro il termine di quarantacinque giorni, decorso il quale il provvedimento può essere comunque adottato, è definita la disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale e dell'attività procedurale per il reclutamento del personale docente, attraverso concorsi ordinari, con cadenza biennale, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente per il reclutamento del personale docente, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica e fermo restando il vigente regime autorizzatorio delle assunzioni. È comunque fatta salva la validità delle graduatorie di cui all'articolo 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Sono abrogati l'articolo 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53, e il decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 227”

² Cfr. parere emesso dalla Sezione normativa Consiglio di Stato n. 8/2010: “... non appare censurabile la scelta di regolare la formazione dei docenti, e non anche il loro reclutamento... La norma, infatti, indica la fonte e la possibilità di adozione di un unico regolamento, non anche l'obbligo, né la necessità che l'adozione dei provvedimenti sia contestuale”.



Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

L'attesa di due anni è stata dovuta soprattutto alla verifica della sussistenza delle condizioni per un intervento, in tempi brevi, di natura normativa. Occorre infatti precisare che l'ultima, lunghissima interruzione nell'attivazione delle procedure concorsuali è stato il frutto di una prolungata e incompiuta gestazione di una ipotetica riforma del reclutamento. In realtà, dopo il concorso del 1999, un nuovo concorso era previsto nel 2002: il legislatore, all'epoca, mai mise in dubbio la procedura concorsuale per titoli ed esami, che era previsto (dalla 341/1990) fosse l'unico sbocco delle istituende procedure di abilitazione universitarie. Ma al passaggio tra la XIII e la XIV legislatura, la maggioranza uscita dalle urne manifestò la volontà di un intervento complessivo di riforma del settore dell'istruzione (che veniva ad annullare, parzialmente, i provvedimenti già adottati dal precedente dicastero, soprattutto con riferimento alla riforma dei cicli scolastici). La cornice di tale volontà è costituita dalla legge 28 marzo 2003, n. 53, "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale" che per l'appunto all'articolo 5 prevedeva un apposito decreto legislativo che rivisitasse le procedure di formazione dei docenti, tradottosi nel Decreto Legislativo 17 ottobre 2005, n. 227.

Quello che rileva sottolineare, è che né l'articolo 5 della citata Legge 53/2003 né il Dlgs 227/2005 hanno, di fatto, affrontato la questione del reclutamento o dell'assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato che dir si voglia. Il 227/2005, nella sua versione definitiva, non andava oltre la previsione di albi regionali⁴ e di un contratto di inserimento formativo al lavoro⁵, a tempo rigorosamente determinato, con una valutazione finale il cui utilizzo risultava, ad attenersi al

³ Cfr. deliberazione della Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato n. SCCLEG/3/2011, 7 gennaio 2011: "In relazione all'osservazione di carattere pregiudiziale di cui al punto sub a) l'Ufficio condivide la risposta dell'Amministrazione in merito alla parziale attuazione della delega, considerato che la norma 'delegante' indica la fonte normativa che deve disciplinare la materia, senza prescrivere alcun obbligo circa la contestualità delle due discipline e quindi, non si rinviene, nella previsione legislativa, alcuna indicazione prescrittiva al riguardo, per cui è da ritenere che sia rimessa al prudente apprezzamento dell'Amministrazione la scelta tra l'una o l'altra soluzione".

⁴ "Art. 5 - Albo regionale 1. Coloro che hanno conseguito la laurea magistrale o il diploma accademico di secondo livello e l'abilitazione all'insegnamento secondo quanto previsto dal presente decreto sono iscritti, sulla base del voto conseguito nell'esame di Stato abilitante, in un apposito Albo regionale, tenuto presso gli uffici scolastici regionali e distinto per la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e, per la scuola secondaria di primo e di secondo grado, per ciascuna classe di abilitazione".

⁵ "Art. 6 - Contratto di inserimento formativo al lavoro. 1. Coloro che hanno conseguito l'abilitazione come previsto all'articolo 4 svolgono un anno di applicazione, attraverso l'apposito contratto di inserimento formativo al lavoro di cui all'art. 5, co. 1, lettera e) della legge 28 marzo 2003, n. 53. L'ufficio scolastico regionale, tenendo conto delle esigenze espresse dalle scuole, assegna tali docenti alle scuole stesse. Il dirigente scolastico della scuola cui il docente è assegnato stipula con il docente medesimo il contratto di inserimento formativo al lavoro. All'anno di applicazione si applicano le norme vigenti in materia di rapporto di lavoro a tempo determinato nel comparto scuola. 2. I docenti svolgono l'anno di applicazione, con assunzione di responsabilità di insegnamento, sotto la supervisione di un tutor designato dal collegio dei docenti. In sede contrattuale si provvede alla determinazione di uno specifico compenso per lo svolgimento della predetta funzione di tutor. Ai relativi oneri si provvede a valere sulle risorse di cui all'articolo 16, comma 3, della legge 28 dicembre 2001, n.448. 3. Nell'anno di applicazione, il docente è tenuto, oltre al normale orario di servizio, ad attività formative connesse all'esperienza didattica in corso di svolgimento, coordinate dal Centro di ateneo o di interateneo di cui all'articolo 7, sulla base delle indicazioni del tutor. 4. Compiuto l'anno di applicazione, il docente abilitato discute con il comitato per la valutazione del servizio di cui all'articolo 11 del testo unico approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, una relazione sulle esperienze e attività svolte e adeguatamente documentate. La discussione si conclude con la formulazione di un giudizio e l'attribuzione di un punteggio. A tal fine si tiene conto anche degli elementi di valutazione forniti dal tutor. 5. Per quanto non previsto dal presente articolo, ai docenti impegnati nell'anno di applicazione nelle scuole statali si applica la disciplina in vigore definita in sede di contrattazione collettiva di comparto del personale della scuola".



Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

dettato normativo, misterioso⁶. Proprio i limiti oggettivi del Decreto Legislativo portarono, alla XV legislatura, alla sua abrogazione sancita dall'articolo 2, comma 416, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244, ovvero dalla norma che ha contestualmente delegato il Miur ad intervenire attraverso il presente regolamento.

L'interruzione anticipata della XV legislatura ha di fatto impedito, all'epoca, l'esercizio della delega, ma non miglior fortuna hanno avuto, nella presente legislatura, le iniziative parlamentari indirizzate a una riforma complessiva della formazione e del reclutamento del personale docente, nessuna delle quali risulta aver superato il vaglio delle commissioni competenti.

Se resta, come è ovvio, impregiudicata la possibilità di un intervento complessivo da parte del Parlamento, risulta invece essenziale procedere, giusto il dettato della delega ("Nelle more del complessivo processo di riforma della formazione iniziale e del reclutamento dei docenti") all'intervento previsto.

La norma delegante pone due vincoli: il regolamento ha l'obiettivo di "assicurare regolarità alle assunzioni di personale docente sulla base del numero dei posti vacanti e disponibili effettivamente rilevati e di eliminare le cause che determinano la formazione di precariato" e di farlo "attraverso concorsi ordinari, con cadenza biennale, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente per il reclutamento del personale docente, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica e fermo restando il vigente regime autorizzatorio delle assunzioni".

La procedura concorsuale risulta, ad oggi, regolata dagli articoli 400, 402, 403, 404, 405 e 406 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, recante "Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado", di seguito Testo Unico, che riportano, sia pure con qualche modifica, la normativa previgente, risalente al decennio precedente.

Si tratta di una disciplina il cui campo è stato inciso da atti normativi, che ne hanno profondamente riformato l'assetto. Occorre innanzitutto fare riferimento al complesso processo di attuazione degli articoli 3 e 4 della legge 19 novembre 1990, n. 341 (del quale il citato DM 249/2010 costituisce l'ultimo capitolo), istitutivi delle procedure di abilitazione attraverso percorsi universitari (e successivamente attraverso percorsi presso le istituzioni dell'Alta formazione artistica e musicale – Afam) il quale ha fatto cessare la funzione abilitante dei concorsi e reso l'abilitazione titolo di accesso alle procedure. In secondo luogo, considerare la revisione dell'assetto organizzativo del sistema di istruzione, attuata principalmente attraverso il decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999 n. 275, che ha disciplinato l'autonomia delle istituzioni scolastiche, senza escludere le innovazioni adombrate dagli articoli 50 e 51 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35 (organico "dell'autonomia" e "di rete"). In terzo luogo, valutare le innovazioni che hanno ridisegnato gli ordinamenti del primo e del secondo ciclo dell'istruzione: la legge 21 dicembre 1999, n. 508, che ha sancito la trasformazione delle Accademie e dei Conservatori in sedi di istruzione terziaria; il decreto legislativo 17 ottobre 2005, n.226⁷ e i decreti del Presidente della Repubblica attuativi dell'articolo 64, comma 4 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Infine, tenere conto delle norme che hanno ridisegnato le procedure dei pubblici concorsi e

⁶ Ben diversa era invece la versione licenziata in Consiglio dei Ministri, in prima lettura, il 25 febbraio 2005, che trasformava le lauree magistrali in una sorta di "corso concorso" e rendeva l'anno di inserimento come propedeutico alla stipula di un contratto di lavoro a tempo indeterminato.

⁷ , "Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53"



Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

separato nettamente le funzioni di indirizzo politico-amministrativo dalle funzioni di gestione: il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, le cosiddette “leggi Bassanini”, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 e il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Va inoltre valutato l’impatto che, anche sui pubblici concorsi, ha avuto l’impiego delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione.

Lo strumento messo a disposizione dal legislatore è un regolamento da emanarsi ai sensi dell’articolo 17 comma 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400, con una procedura rafforzata dal parere delle commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario.

Attraverso tale strumento, la ridefinizione della disciplina concernente il reclutamento dei docenti non ha potuto non investire l’assetto ordinamentale preesistente, adeguandolo alle modifiche del quadro normativo generale. La giurisprudenza è univoca nel ritenere che possano essere adottati regolamenti che non si limitino a dettare una disciplina meramente esecutiva, ma diano attuazione alla normativa di rango superiore, dettando modifiche e integrazioni delle norme vigenti in materia. Ciò pur nel rispetto dell’oggetto previsto dalla norma di autorizzazione (la “disciplina... dell’attività procedurale per il reclutamento del personale docente, attraverso concorsi ordinari, con cadenza biennale”), della neutralità della riforma per la finanza pubblica (“nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente per il reclutamento del personale docente, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica e fermo restando il vigente regime autorizzatorio delle assunzioni”), dei principi fissati dalla delega (concorsi biennali e norme indirizzate ad “assicurare regolarità alle assunzioni di personale docente sulla base del numero dei posti vacanti e disponibili effettivamente rilevati e di eliminare le cause che determinano la formazione di precariato”); della opportunità di ragguagliare il meccanismo di selezione concorsuale all’evoluzione della professionalità docente e della necessità di allineare le procedure alle prassi più aggiornate.

In particolare lo schema di regolamento, in attuazione della norma abilitante, definisce in termini nuovi le previsioni in materia di procedura di reclutamento rispetto a quelle recate dal Testo unico con le disposizioni di cui agli artt. 400 e ss. . Al riguardo si evidenzia l’innovativa portata della riforma in esame rispetto al precedente assetto regolamentare disciplinato dall’articolo 400, commi 3, 4, 5, 8, 10, 12, 14, 15, 15-bis, 16, 17, 19 e 20.

Al contempo, si richiama la normativa vigente in materia di procedure per l’accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, nonché di modalità di svolgimento di concorsi e di altre forme di assunzione nei pubblici impieghi, per quanto compatibile.

Inoltre, il provvedimento demanda a decreti direttoriali, in obbedienza all’attuale quadro normativo che assegna all’amministrazione competente gli atti di gestione, alcuni atti specifici: i programmi e le relative prove concorsuali, i titoli valutabili, i requisiti e i criteri di composizione delle commissioni. L’auspicio è che i predetti margini di flessibilità possano consentire di seguire le evoluzioni degli orientamenti culturali, professionali e le eventuali modifiche nella normativa.

2. Il primo, decisivo nodo affrontato attraverso il presente regolamento riguarda la necessità di assicurare continuità e di periodicità nelle procedure di reclutamento. Sin dagli anni ’70, da quando cioè una non oculata programmazione del processo di formazione-abilitazione-reclutamento ha impattato con le esigenze, improvvisamente (ma non in maniera inattesa) sopravvenute, della scolarizzazione di massa, il sistema ha subito continue torsioni. Ne è testimonianza la legge-delega



Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

30 luglio 1973, n. 477⁸ (“doppio canale”: concorso per titoli ed esami e concorso per soli titoli) e il successivo, massiccio ricorso a procedure “riservate” per le immissioni in ruolo⁹.

La via concorsuale è stata, se non del tutto abbandonata, decisamente meno battuta rispetto all'utilizzo di graduatorie per titoli o concorsi “riservati”, con ricadute non positive sulla qualità del sistema. E' venuto soprattutto a mancare un quadro di certezze tanto sulle procedure quanto sulla loro effettiva attivazione. Basti pensare che il così detto “maxiconcorso”, bandito nell'aprile 1999, veniva a colmare un vuoto di 9 anni (con l'eccezione della scuola “elementare”, per la quale era stato bandita una procedura nel 1995), visto che il precedente si era tenuto nel 1990; che il concorso, bandito attraverso il Decreto Ministeriale 24 settembre 2012, n. 82, è il primo dopo tredici anni e che ancora risultano attive, per alcune classi di concorso, le graduatorie di merito risalenti addirittura al bando del 1990.

Il presente regolamento prevede, per rispondere ai contenuti della delega, che i concorsi abbiano “cadenza biennale” e che il relativo decreto di indizione sia “adottato entro il 31 dicembre del secondo anno di ciascun biennio”. Si crea, in tal modo, un “circuito virtuoso” atto a fissare le prospettive del personale che, progressivamente, entra in possesso del titolo di abilitazione richiesto, a fronte della riattivazione delle procedure di abilitazione da un lato e della trasformazione delle graduatorie permanenti in graduatorie ad esaurimento dall'altro.

3. Il secondo dei nodi che si intendono sciogliere riguarda la necessità di attivare le procedure “sulla base del numero dei posti vacanti e disponibili effettivamente rilevati e di eliminare le cause che determinano la formazione di precariato”. Il che ha escluso dal novero delle opzioni praticabili la possibilità di indire concorsi “a zero cattedre” (prassi a lungo invalsa)¹⁰; la previsione di “code” di graduatoria con il conseguente statuirsi di “aspettative” più o meno legittime; la durata indefinita delle stesse, che già oggi costituisce una eccezione rispetto all'attuale prassi dei pubblici concorsi.

Il presente regolamento si colloca, da questo punto di vista, in continuità con quanto già parzialmente disposto dalla normativa vigente, rafforzandone le disposizioni. Il Testo Unico

⁸ Cfr., in particolare, l'articolo 4 comma 5: “Lo stato giuridico del personale di cui alla lettera a) dell'art. 1 della presente legge dovrà stabilire:...5) le forme e le modalità di reclutamento del personale insegnante, direttivo e ispettivo nella prospettiva, fatti salvi i casi in cui gli insegnamenti richiedono particolari competenze di natura tecnica, professionale ed artistica, di una formazione universitaria completa da richiedere come requisito di base a tutti i docenti unitamente alla specifica abilitazione. L'accesso alle carriere avverrà mediante concorso per titoli ed esami o concorso per soli titoli. Il concorso per titoli ed esami sarà diretto all'accertamento della preparazione specifica e delle capacità per l'esercizio della professione. Al concorso per titoli potranno accedere coloro che siano in possesso della prescritta abilitazione e di una determinata anzianità di servizio. Saranno fatte salve, sulla base di quanto già stabilito dagli ordinamenti vigenti, altre forme di assunzione in ruolo, quando ciò sia richiesto dalla esigenza di particolari requisiti di specializzazione con riferimento agli insegnamenti specializzati di natura tecnica, professionale ed artistica. I concorsi per la scuola media saranno indetti su base regionale o, se richiesto dagli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, su base provinciale. Per i concorsi per titoli saranno previste graduatorie ad esaurimento aggiornabili, da utilizzare per la copertura di un'aliquota dei posti vacanti all'inizio di ogni anno scolastico non superiore al 50%”.

⁹ Resta il precedente costituito dalla legge Legge 28.07.1961, n. 831: “Provvidenze a favore del personale direttivo ed insegnante delle scuole elementari, secondarie ed artistiche, dei provveditori agli studi e degli ispettori centrali e del personale ausiliario delle scuole e degli istituti di istruzione secondaria ed artistica”, che all'articolo 5 disponeva la costituzione di graduatorie di merito per i cosiddetti “incarichi”. Graduatorie poi trasformate per consentire l'immissione in ruolo degli incaricati.

¹⁰ La Legge 27 dicembre 1989, n. 417, Conversione con modificazione in legge del decreto legge 6 novembre 1989, n. 357 recante “Norme in materia di reclutamento del personale della scuola” prevedeva ancora, all'articolo 2, comma 2, che i concorsi per soli titoli e i concorsi per titoli ed esami fossero “indetti con frequenza triennale anche quando non vi sia disponibilità di posti o cattedre”.



Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

prevede, all'articolo 400, comma 1, che i concorsi siano indetti "in subordine alla previsione, nell'ambito della regione, nel triennio di riferimento, di una effettiva disponibilità di cattedre o di posti di insegnamento"; che "le graduatorie relative ai concorsi per titoli ed esami restano valide fino all'entrata in vigore della graduatoria relativa al concorso successivo corrispondente" (comma 17), mentre il decreto interministeriale 24 novembre 1998, n. 460, in attuazione della fase di transizione delle all'epoca istituendo scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario, all'articolo 1, prevede che cessi la "possibilità di conseguire l'abilitazione all'insegnamento nei modi previsti dall'art. 400, comma 12, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297", cioè attraverso il superamento delle prove scritte e orali del concorso¹¹. L'articolo 1, comma 605 lettera c) della legge finanziaria per il 2007, infine, ha provveduto a trasformare le graduatorie permanenti di cui all'articolo 401 del Testo Unico, a loro volta eredi delle previgenti graduatorie per titoli, in graduatorie ad esaurimento¹².

Il presente regolamento dispone, all'articolo 2, che l'indizione dei concorsi avvenga esclusivamente a fronte di una effettiva disponibilità di posti, ribadendo la previsione del Testo Unico.

La disposizione presuppone l'applicazione dell'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modificazioni, il quale prevede, al comma 1, la programmazione triennale del fabbisogno di personale, fondata sui posti vacanti e disponibili e sul turn-over. E' evidente la tensione tra due norme (la triennialità prevista dall'articolo 39 e la biennialità dei concorsi stabilita dalla norma delegante) che prevedono una tempistica differente, e che però è facilmente risolvibile in sede procedurale. Ci sono, infatti, due situazioni da contemplare. O il biennio di riferimento comprende due dei tre anni di programmazione; oppure il biennio contempla l'ultimo anno di una programmazione e il primo anno della programmazione successiva. Per ovviare alla possibilità che si crei un vuoto, l'amministrazione procederà a concatenare le programmazioni, anticipando la programmazione triennale successiva alla fine del primo biennio della programmazione precedente.

Si prevede inoltre che la graduatoria concorsuale cessi la sua validità allo scadere del biennio ovvero, stante la necessità di tutelare la posizione giuridica dei vincitori effettivamente individuati nel limite dei posti messi a bando, all'atto dell'assunzione dell'ultimo dei medesimi per le rispettive procedure; chiarisce come il mero superamento delle prove concorsuali, per gli aspiranti che non risultino in posizione utile per l'assunzione, non attribuisca alcun diritto in merito all'accesso alle graduatorie.

¹¹ . "Fino al termine dell'ultimo anno dei corsi di studio universitari per il rilascio dei titoli previsti dagli articoli 3 e 4 della legge 19 novembre 1990, n. 341 i candidati che abbiano superato la prova e le prove scritte, grafiche o pratiche e la prova orale conseguono l'abilitazione all'insegnamento, qualora questa sia prescritta ed essi ne siano sprovvisti. I candidati che siano già abilitati possono avvalersi dell'eventuale migliore punteggio conseguito nelle predette prove per i concorsi successivi e per gli altri fini consentiti dalla legge"

¹² Articolo 1, comma 605, lettera c) della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)" e successive modificazioni: "Con effetto dalla data di entrata in vigore della presente legge le graduatorie permanenti di cui all'articolo 1 del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, sono trasformate in graduatorie ad esaurimento". Come è noto, il Parlamento è intervenuto in due riprese (articolo 5-bis della legge 30 ottobre 2008, n. 169 e articolo 14, commi 2-ter e quater della legge 24 febbraio 2012, n. 14) per disporre, anche e soprattutto nelle more dell'emanazione del presente regolamento, la parziale riapertura delle predette graduatorie per alcune platee di soggetti, in possesso di titoli di abilitazione conseguiti ai sensi della normativa previgente al DM 249/2010. Ma non è mai venuta meno la volontà di considerare la prassi dell'immissione in ruolo "per soli titoli" come inadeguata e pertanto da esaurire progressivamente, fatti salvi i diritti acquisiti dei soggetti che vi risultano inseriti.



Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Tali disposizioni intendono evitare l'ulteriore "formazione di precariato": nessuna abilitazione è possibile fuori dai contingenti previsti dalla programmazione ex articolo 5 del DM 249/2010; "l'idoneità" conseguita non dà alcun titolo all'accesso alle graduatorie permanenti; la durata della graduatoria concorsuale è rigorosamente delimitata.

4. Il regolamento rinvia, in merito ai titoli di accesso, alla normativa vigente. La strada maestra resta dunque, al momento attuale, **quella del preliminare conseguimento dell'abilitazione secondo gli istituti normativi sopra richiamati. Vengono salvaguardati, nel contempo il patrimonio giuridico e le aspettative stabilite dalle deroghe previste all'atto di emanazione dei provvedimenti attuativi della L. 341/1990.**

Da questo punto di vista non risulta irragionevole la previsione contenuta all'articolo 3, comma 4, in base al quale "il mancato superamento di una procedura concorsuale" (intendendo il superamento delle varie prove e il conseguente accesso alla valutazione dei titoli) "non consente la partecipazione a quella indetta nel biennio successivo per lo stesso posto o classe di concorso". La disposizione intende evitare all'amministrazione l'inutile gravame, anche economico, di soggetti che si presentino alle prove senza adeguata preparazione, stante, a maggior ragione, la stabilita periodicità delle medesime, in analogia con quanto già previsto per le abilitazioni scientifiche all'insegnamento universitario.

Quanto all'aggiornamento della procedura, il regolamento ha inteso assorbire e rendere permanenti le disposizioni di cui al decreto ministeriale 24 settembre 2012, n. 82 in merito all'adozione di procedure telematiche nell'acquisizione delle domande e all'estensione, anche nei concorsi per il personale docente come già tradizione consolidata in altri comparti della pubblica amministrazione, delle procedure di preselezione attraverso prove oggettive.

5. Passando all'articolato, l'**articolo 1** definisce, al **comma 1**, l'oggetto dell'intervento, identificato con l'attività procedurale per il reclutamento del personale docente ed educativo, ai sensi dell'articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ed elenca, al **comma 2** le definizioni utilizzate.

L'**articolo 2** illustra le caratteristiche delle procedure concorsuali.

In particolare, il **comma 1** dispone che i concorsi per il reclutamento nei ruoli del personale docente ed educativo abbiano cadenza **biennale** e si espletino in ambito regionale.

Il **comma 2** prevede che l'indizione sia subordinata alla previsione della disponibilità, nel biennio di riferimento, di posti comuni e di sostegno nella scuola dell'infanzia e primaria, di posti di personale educativo nelle istituzioni educative statali e di posti nelle scuole secondarie di primo e di secondo grado nelle relative classi di concorso. Si prevede inoltre che, in caso di un esiguo numero di posti disponibili per alcune classi di concorso, le procedure concorsuali possano essere accorpate. La disposizione, da un lato, è indirizzata a tutelare la possibilità di svolgere procedure concorsuali su classi di concorso peculiari di taluni indirizzi, senza per ciò costringere l'amministrazione ad attivare un numero di commissioni incompatibile con gli obiettivi di economicità che costituiscono la necessaria premessa di ogni procedura. Resta ferma, a tal fine, l'individuazione di un unico direttore regionale responsabile della procedura.

Il **comma 3** demanda a un apposito decreto ministeriale del competente direttore generale l'indizione delle procedure e l'adozione di tutti gli atti di natura gestionale. Il decreto è adottato entro il 31 dicembre dell'anno antecedente a ciascun biennio di riferimento, al fine di garantire la necessaria continuità alle procedure e un quadro di riferimento certo per gli aspiranti.



Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Il **comma 4** dispone che le procedure concorsuali si concludano entro sei mesi dalla data di effettuazione delle prove scritte in ossequio alle norme generali in materia.

Il **comma 5** pone in capo ai direttori degli Uffici scolastici regionali la responsabilità della gestione delle procedure e dell'individuazione dei vincitori. Ciò vale anche qualora, ai sensi del comma 2, il decreto direttoriale preveda l'accorpamento delle procedure.

L'**articolo 3** determina i requisiti di ammissione al concorso.

Il **comma 1** richiama il necessario possesso dei requisiti generali previsti per le assunzioni a tempo indeterminato nella pubblica amministrazione e rinvia ai titoli di accesso previsti dalla normativa vigente al momento di indizione del bando dei titoli previsti per la partecipazione ad concorsi per il reclutamento nei ruoli del personale docente ed educativo.

Il **comma 2** prevede come requisito aggiuntivo, nei casi di procedure per posti di sostegno e nei casi di scuole aventi particolari finalità¹³, il possesso del relativo titolo di specializzazione.

Il **comma 3** stabilisce che il mancato superamento di una procedura concorsuale non consente la partecipazione a quella indetta nel biennio successivo per lo stesso posto o classe di concorso. La disposizione fa salva la possibilità, ove l'aspirante sia in possesso di titoli di abilitazione validi per più classi di concorso, di partecipare alla successiva procedura per le restanti classi. Come "superamento della procedura concorsuale" si intende l'aver avuto accesso alla procedura di valutazione dei titoli, avendo superato le prove scritte, pratiche o di laboratorio, orali previste con i punteggi prescritti.

L'**articolo 4** indica la procedura da seguire per la domanda di partecipazione e gli elementi da inserire, a pena di esclusione.

Il **comma 1** prevede che la domanda sia presentata, in via telematica, in un'unica regione e per un'unica procedura concorsuale tra quelle attivate. Per fare un esempio, il docente in possesso di titoli di accesso per la scuola dell'infanzia, per la scuola primaria e per una classe di concorso della scuola secondaria di primo grado, dovrà scegliere una sola delle procedure.

Il **comma 2** e il **comma 3** stabiliscono rispettivamente che i candidati inseriscano il proprio curriculum vitae e dichiarino, a pena di esclusione, il possesso dei requisiti generali di ammissione. All'atto della domanda, i candidati dichiarano altresì il possesso di eventuali titoli valutabili e di titoli di preferenza.

Il **comma 4** dispone che i candidati scelgano, a pena di esclusione, una delle quattro lingue comunitarie tra inglese, francese, tedesco e spagnolo ai fini della prova preselettiva e della prova orale.

L'**articolo 5** disciplina la prova di preselezione.

Il **comma 1** dispone che ai fini dell'ammissione alle prove scritte, i candidati debbano superare una prova di preselezione unica per tutte le procedure di cui all'articolo 4 comma 1, volta all'accertamento delle capacità logiche, di comprensione del testo, delle competenze digitali nonché delle competenze linguistiche in una delle lingue comunitarie scelte ai sensi dell'articolo 4 comma 4. Il comma attua l'articolo 7, comma 2 bis del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994 n. 487 e successive modificazioni.. Si intende, dunque, fissare nell'ordinamento dei concorsi

¹³ Cfr quanto disposto dall'articolo 142, comma 4 del Testo Unico: "Il personale docente da assegnare alle sezioni di scuola materna ed alle classi di scuola elementare che attuano il metodo Montessori deve essere in possesso dell'apposita specializzazione"



Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

per il personale docente ed educativo la procedura adottata nel concorso in fase di espletamento ai sensi del citato Decreto Direttoriale 82/2012. Quanto alla valutazione di una lingua comunitaria. Detta previsione riguarda anche i candidati all'insegnamento nella scuola primaria, che possono liberamente decidere se sottoporsi alla prova in lingua inglese o in altra lingua straniera, fermo restando quanto previsto al successivo articolo 7, e i candidati per le classi di concorso di lingua straniera.

Quanto al **comma 2**, si prevede che sia ammesso a sostenere le prove scritte un numero di candidati pari a tre volte il numero dei posti messi a bando per ciascuna delle procedure concorsuali. Detta disposizione assicura, a fronte dei rilevanti numeri previsti, una rigorosa preselezione fondata su una adeguata valorizzazione di competenze trasversali e garantisce economicità ed efficacia nel successivo lavoro delle commissioni.

L'**articolo 6** stabilisce che le prove concorsuali siano costituite da una prova scritta, una eventuale prova pratica o di laboratorio e in una prova orale, definite, unitamente ai relativi programmi, attraverso il decreto di indizione dei concorsi. Si tratta nei fatti di una applicazione di quanto disposto, in via generale per quanto attiene i concorsi nelle pubbliche amministrazioni, dall'articolo 3 del citato dPR 487/1994.

L'**articolo 7** disciplina la prova scritta.

Il **comma 1** prevede che detta prova sia nazionale, che possa essere articolata in più verifiche scritte ovvero scritto-grafiche e sia finalizzata a valutare la padronanza delle discipline oggetto di insegnamento da parte dei candidati.

Il **comma 2** specifica che la prova scritta nei concorsi per la scuola primaria comprende anche la valutazione del possesso di competenze in lingua inglese "non inferiori al livello B2" del Quadro comune di riferimento europeo per le lingue (QCER), disposizione che implica la possibilità di introdurre progressivamente, sulla base dei programmi d'esame fissati dal decreto di indizione, livelli di competenza più elevati. L'alfabetizzazione nella lingua inglese, infatti, è non solo entrata in ordinamento stabilmente a partire dal decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59¹⁴, ma l'insegnamento, dopo una prima fase di transizione, è appannaggio dei docenti curricolari, non essendo tra l'altro prevista la divisione del ruolo dei docenti della scuola primaria in classi di concorso. La disposizione non lede, ovviamente, le prerogative degli organi collegiali e del dirigente scolastico in merito all'organizzazione dell'orario e all'assegnazione dei docenti, materia estranea peraltro al presente regolamento.

Il **comma 3** prescrive che la prova scritta relativa alle classi di concorso di lingua straniera nella scuola secondaria di primo e secondo grado si svolge interamente in lingua straniera e valuta il possesso di competenze, in analogia con quanto stabilito al comma precedente, non inferiori al livello C1 del QCER.

Il **comma 4** stabilisce che alla prova scritta sia attribuito un punteggio massimo di 40 punti e che la prova sia superata dai candidati che riportano un punteggio non inferiore a 28 punti.

¹⁴ Art. 5, comma 1: "La scuola primaria, accogliendo e valorizzando le diversità individuali, ivi comprese quelle derivanti dalle disabilità, promuove, nel rispetto delle diversità individuali, lo sviluppo della personalità, ed ha il fine di far acquisire e sviluppare le conoscenze e le abilità di base, ivi comprese quelle relative all'alfabetizzazione informatica, fino alle prime sistemazioni logico-critiche, di fare apprendere i mezzi espressivi, la lingua italiana e l'alfabetizzazione nella lingua inglese, di porre le basi per l'utilizzazione di metodologie scientifiche nello studio del mondo naturale, dei suoi fenomeni e delle sue leggi, di valorizzare le capacità relazionali e di orientamento nello spazio e nel tempo, di educare ai principi fondamentali della convivenza civile.



Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Il **comma 5** prevede norme particolari per le procedure concorsuali che contemplano anche la prova pratica o di laboratorio. Ai candidati su tali classi di concorso, la commissione assegna, per la prova scritta, un punteggio complessivo massimo di 30 punti. La prova è superata dai candidati che conseguono nella prova o in ciascuna delle singole verifiche un punteggio non inferiore a 21 punti. Al suddetto punteggio si somma quello conseguito nella prova pratica o di laboratorio. Il punteggio finale è di conseguenza espresso in quarantesimi e costituisce il punteggio di ammissione alla prova orale.

L'**articolo 8** disciplina le prove pratiche e di laboratorio.

Il **comma 1** e il **comma 2** prevedono rispettivamente che, nei concorsi per l'insegnamento di discipline scientifiche e tecnico-pratiche che contemplano anche attività laboratoriale e nei concorsi per l'insegnamento di discipline artistiche, musicali e coreutiche i candidati, dopo l'espletamento e il superamento della prova scritta, i candidati sostengano una prova di laboratorio o pratica alla quale è assegnato un punteggio massimo di 10 punti.

Il **comma 3** stabilisce che le prove di cui ai commi precedenti sono superate se il candidato consegue un punteggio non inferiore a 7 punti, mentre il comma 4 demanda al decreto di indizione delle procedure concorsuali l'individuazione delle classi di concorso per le quali sono contemplate le suddette prove.

L'**articolo 9** disciplina la prova orale.

Il **comma 1** prevede che detta prova sia distinta per ciascun posto o classe di concorso, che abbia per oggetto le discipline di insegnamento e, oltre a valutare la loro padronanza da parte dei candidati, verifichi la loro capacità di comunicazione didattica, anche con riferimento alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). Alla prova orale, ai sensi del **comma 2**, è attribuito un punteggio massimo di 40 punti, mentre il punteggio minimo per superare la prova è stabilito in 28 punti.

L'**articolo 10** disciplina la valutazione dei titoli. I commissari spettano un compenso commisurato unicamente al numero dei candidati e quindi indipendente dal carico di lavoro conseguente all'attività di valutazione dei titoli. Pertanto la norma non comporta nuovi o maggiori oneri per le finanze pubbliche.

Al **comma 1** si dispone che siano valutati i titoli, individuati dal decreto ministeriale di indizione dei concorsi, ai candidati che hanno superato la prova orale e che il punteggio massimo ad essi attribuibile sia pari a 20 punti.

Il **comma 2**, invece, prevede che siano valutabili solo i titoli dichiarati all'atto di compilazione della domanda di iscrizione.

L'**articolo 11** concerne le commissioni giudicatrici.

Mentre il **comma 1** demanda le modalità di costituzione e i requisiti previsti per farne parte, in conformità alle disposizioni generali in materia di accesso agli impieghi pubblici, al decreto di indizione dei concorsi, il **comma 2** stabilisce che, per i membri delle commissioni giudicatrici, si applichino le cause di incompatibilità previste dalla normativa vigente.

L'**articolo 12** disciplina la formazione della graduatoria e l'individuazione dei vincitori.

In particolare, il **comma 1** prevede che la commissione giudicatrice provveda alla compilazione di una graduatoria in cui sono inclusi i candidati che hanno superato la prova orale e che il



Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

punteggio sulla base del quale essi sono graduati corrisponda alla somma dei punteggi conseguiti nella prova scritta, orale e alla valutazione dei titoli e che i soggetti inclusi non maturano titolo all'inserimento nelle graduatorie di cui all'articolo 401 del Testo Unico.

Il **comma 2** affida al direttore generale dell'Usl l'approvazione dell'elenco dei vincitori, esclusivamente corrispondenti al numero dei posti messi a concorso, mentre il **comma 3** stabilisce che la graduatoria di cui al comma 1 cessa la validità allo scadere del biennio ovvero all'atto dell'assunzione dell'ultimo vincitore individuato ai sensi del comma 2. Detta disposizione tiene conto delle possibili variazioni che potrebbero intervenire tra la programmazione dei posti messi a bando e le effettive disponibilità, evitando altresì, ai sensi della norma di delega, la costituzione di ulteriori graduatorie di "idonei".

L'**articolo 13** prevede, infine, che l'indizione del primo concorso in base alla disciplina prevista dal presente regolamento, sia fissata straordinariamente entro il 31 dicembre 2013 sui posti disponibili per il biennio 2015/2016 – 2016/2017, al fine di dare immediata e compiuta risposta alle aspettative dei soggetti impegnati nelle procedure di abilitazione disciplinate dal DM 249/2010. L'indizione della seconda procedura concorsuale, per garantire il riallineamento delle procedure nei termini definiti ordinariamente dal presente regolamento, è pertanto fissata entro il 31 dicembre 2016, sui posti disponibili per il biennio 2017/2018 – 2018/2019.

Nel suo secondo comma è contenuto il rinvio alla normativa vigente in materia di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, per quanto compatibile.