

Associazione TreeLLLe

Quaderno n. 6  
Dicembre 2006

# Oltre il precariato

Valorizzare  
la professione degli insegnanti  
per una scuola di qualità

# INTRODUZIONE

## NODI CRUCIALI E SINTESI DELLE PROPOSTE OPERATIVE

*Questa introduzione mira a evidenziare e sintetizzare i punti chiave e le conclusioni dell'analisi sviluppata più approfonditamente nei vari capitoli (con ampie riprese testuali dagli stessi). In coda a questa introduzione sono riportate in azzurro le dieci proposte operative meglio motivate e argomentate nel cap. 8.*

La professionalità del personale è cruciale per la qualità della scuola e della sua offerta educativa: allora diventano decisive la formazione iniziale (e in servizio), i criteri di selezione e le procedure di reclutamento dei docenti. I decisori pubblici si sono preoccupati di selezionare e curare adeguatamente gli educatori delle nostre nuove generazioni? Gli insegnanti sono stati aiutati ad affrontare le crescenti difficoltà e le sfide inedite della scolarizzazione di massa?

TreeLLLe ha messo a fuoco alcuni nodi tuttora irrisolti che ostacolano gravemente il miglioramento del livello medio delle professionalità in questo settore: si ricorda che nella scuola italiana oggi operano oltre 800.000 insegnanti di ruolo oltre a 300.000 precari iscritti nella graduatoria permanente nazionale (vedi **Tabella 10** p. 36), cioè supplenti a vario titolo, con caratteristiche (età media, tasso di femminilizzazione, etc., vedi **Tabella 11** p. 36) al servizio di circa sette milioni e mezzo di studenti delle scuole primarie e secondarie.

### Nodi cruciali irrisolti

#### Primo nodo: stato giuridico, profilo professionale e formazione iniziale dell'insegnante

Nonostante il proposito di una formazione universitaria per tutti i docenti (anche quelli della scuola primaria) contenuto nella legge 417/73, non c'è mai stato tempo per aggiornare il loro stato giuridico (diritti e doveri) e definire il profilo professionale e gli standard di prestazione richiesti. Così la retorica sull'importanza della funzione del docente non si accompagna nei fatti con seri criteri di selezione e un'efficace organizzazione del reclutamento dei migliori e/o dei più adatti.

Il dibattito attorno alla necessaria formazione disciplinare (le conoscenze attestate attraverso il titolo di laurea) ma anche all'altrettanto necessaria formazione professionale (le competenze costruite in un percorso specifico di formazione, anche sul campo), già vivo negli anni Venti del secolo scorso, si interrompe infatti negli anni '60-'80.

Da sempre il nodo principale da sciogliere è proprio l'indeterminatezza - per non

dire l'assenza - di una definizione chiara e condivisa della professionalità docente, cioè del tipo di insegnante che si intende reclutare. Visioni contraddittorie riguardo al "mestiere di insegnare" e di come apprendere tale mestiere sono alla base di tutte le inadeguatezze relative ai percorsi di formazione iniziale dei giovani aspiranti all'insegnamento nonché di tutte le sanatorie e le "sistemazioni" in ruolo degli ultimi decenni. A distanza di quasi cento anni, il conflitto di "visioni" è esemplarmente illustrato da due testi (riportati integralmente in Appendice) scritti a cent'anni di distanza l'uno dall'altro.

Scriva Paola Mastrocola, vincitrice del Premio Campiello 2004: *"Penso che l'insegnamento debba essere una faccenda molto inconsapevole: bisognerebbe non accorgersi di stare insegnando. Se invece studio come insegnare, acquisto una consapevolezza troppo consapevole, che danneggerà ogni mia naturale inclinazione.... Devo ammettere che io sono a priori e 'naturalmente' contraria a qualsiasi forma di didattica intesa come scienza a se stante, cioè come teoria"*.

Di parere opposto Gaetano Salvemini, che nel 1908 scriveva: *"È necessaria agli insegnanti anche una solida preparazione pedagogica... un grande impulso dobbiamo dare alla preparazione didattica degli insegnanti e alla riforma dei metodi adottando il sistema del tirocinio pratico o assistentato... La capacità didattica, si dice, non si acquista per lezione altrui: magister nascitur; la esperienza poi affina le attitudini naturali e così si forma il buon maestro. Di certo Socrate non ebbe bisogno di alcuna laurea e di alcun tirocinio per essere quel maestro che fu. Ma dove andrà a pescare il Ministro della Pubblica Istruzione 10.000 o più di Socrati {oggi oltre 800.000!} quanti ne occorrerebbero alle nostre scuole? D'altra parte un uomo di intelligenza media... può diventare eccellente maestro se ben diretto e con la possibilità di usufruire della pratica altrui"*. La lettura del testo integrale in Appendice colpisce per la profondità e la lungimiranza.

Invece ha resistito fino ad oggi un pregiudizio: non esiste in nessuna forma l'arte o la scienza dell'insegnare; basta sapere per saper insegnare bene. Le scienze dell'educazione e le pratiche didattiche sono state così colpevolmente trascurate.

In questo conflitto di visioni "l'anzianità di servizio" è diventata il sostituto funzionale della qualità della prestazione di insegnamento (mai valutata) e unico e prevalente presupposto del "diritto" all'ingresso nei ruoli della scuola pubblica.

I tentativi del sistema politico - non da ora - di qualificare la funzione docente in senso professionale si è scontrato con formidabili resistenze che provengono non solo dalla concorrenza dei precari "storici", ma anche dalla banalizzazione assai diffusa del mestiere di insegnare sia nell'opinione pubblica che tra le nostre élite intellettuali. Inoltre, l'impegno della lobby accademica, che pure ha nella scuola il suo principale bacino di utenza, è stato molto deludente e carente se si pensa al valore strategico di una diffusa professionalizzazione degli insegnanti, a cominciare dalle giovani leve. Il fatto è tanto più significativo in quanto il miglioramento di massa della qualità professionale dei docenti non può avvenire senza il contributo della ricerca, di cui l'università è la sede istituzionale.

Con la legge 341/90 (peraltro attuata solo a partire dal 2000) si realizza finalmente una positiva novità: l'istituzione delle *Scuole universitarie di specializzazione* per professionalizzare gli insegnanti elementari e della secondaria, attesa dal 1973. La legge delega 477/73 prevedeva infatti "una formazione universitaria completa da richiedere come requisito di base a tutti i docenti di tutti gli ordini di scuola unitamente alla specifica abilitazione" (art. 2).

Così l'Italia si è posta molto tardi, rispetto agli altri Paesi sviluppati, il problema di un'adeguata formazione alla professione docente come alternativa al concorso o ad altre forme di selezione.

L'impostazione della formazione iniziale prevista dalle norme italiane, alla prova dei fatti, ha dimostrato lati negativi e positivi, ma l'aspetto più critico riguarda proprio il mancato rapporto della formazione iniziale con il reclutamento vero e proprio, cioè l'assunzione nei ruoli (vedi TreeLLLe, Quaderno 4).

Si tratta di materia ancora allo stato fluido, ed è necessario fare riferimento all'intera vicenda di questo particolare percorso universitario (vedi TreeLLLe, Quaderno 4): l'esito non è affatto definito, e l'ultimo atto che lo riguarda (il D. lgs 227/05) è stato "sospeso" dall'attuale Governo, in attesa di modifiche e correzioni di cui però non si conosce né la natura né l'estensione.

Resta il fatto che a oltre trent'anni da quell'auspicio, oggi gli insegnanti abilitati in servizio per il 47% sono in possesso solo di un diploma (maestri e insegnanti tecnico-pratici), per il 52% di una laurea tradizionale, e solo per lo 0,6% di un titolo di specializzazione post-laurea (il biennio professionalizzante). A questi dati si deve aggiungere che gli insegnanti specializzati iscritti nella graduatoria nazionale permanente e in attesa dell'assunzione in ruolo, sono appena il 4% (vedi Tabella 10 p. 36).

## Secondo nodo. Gli insegnanti precari e la graduatoria nazionale permanente

*Insegnanti precari.* Il cosiddetto precariato è figlio della mancata programmazione delle assunzioni. I precari sono coloro che hanno effettuato supplenze (sostituzione di colleghi assenti) con incarichi annuali (contratti a tempo determinato) o brevi, in possesso di un semplice titolo di studio (diploma magistrale per i maestri e laurea per gli altri) senza alcuna qualifica professionale per ottenere l'"abilitazione all'insegnamento" (analoga all'esame di Stato per l'esercizio di certe professioni). Si tratta di insegnanti buttati sul campo, come in trincea, senza la formazione iniziale specialistica necessaria a qualsiasi professione, e abbandonati a se stessi, al loro autoapprendimento, senza alcun tutoraggio di inserimento lavorativo. Il tutto nonostante un fenomeno epocale di scolarizzazione di massa che pone nuove e difficili sfide all'insegnante messo di fronte a una popolazione studentesca estremamente variegata per tipologie socioeconomiche, comportamentali e culturali (per non parlare del numero crescente di giovani immigrati). Evidentemente "fare l'insegnante" non è considerata una professione seria e delicata come quella del medico o dell'avvocato. Accettereste di far curare vostro figlio da un medico che ha ottenuto l'abilitazione alla professione attraverso scorciatoie?

È opportuno anzitutto tentare un'istantanea ravvicinata della condizione lavorativa del precario. L'estrema mobilità tra sedi e ordini di scuola, la varietà del pubblico dei suoi allievi, l'intermittenza delle relazioni professionali, l'assenza di una formazione specifica, di un tutorato efficace e personalizzato, il trattamento a dir poco anonimo ricevuto negli uffici e a scuola, la solitudine dell'aula, comportano seri rischi per il necessario riferimento a un "modello" professionale, di cui ogni insegnante sente il bisogno. Il fattore più grave è poi evidentemente riferito alla situazione di precarietà che si trascina per un tempo che tende costantemente ad aumentare (vedi età media dei precari, Tabella 11 p. 36). Di conseguenza, ed è cosa grave, l'età media della popolazione degli insegnanti in ruolo continua anch'essa ad

aumentare (vedi **Figura 4** p. 43).

In realtà, il diffuso disagio, il senso di una frustrazione spesso aggressiva che caratterizza molti insegnanti precari, e che essi sfogano nella recriminazione verso l'Amministrazione, i sindacati, i politici o nella rivendicazione di diritti più o meno oggettivi, sono il prodotto storico di un reclutamento confuso e privo di obiettivi di qualità.

Nonostante le retoriche sull'importanza strategica della funzione docente e sulla complessità di tale funzione, il sistema ha funzionato secondo un modello di collocamento tipico di qualsiasi figura impiegatizia del settore pubblico: questo è ancora più grave se si tiene conto che, almeno per la scuola secondaria, si tratta di un aggregato che si è impegnato per alcuni anni di studio per ottenere una laurea. Non è escluso che - almeno in parte - il senso diffuso tra gli insegnanti di un'insufficiente valorizzazione sociale del loro ruolo derivi anche da questa palese contraddizione. La *graduatoria nazionale permanente*. L'amministrazione centralizzata del personale scolastico ha consentito nel tempo il consolidarsi di un caso unico in Europa: *un sistema di reclutamento basato su una graduatoria nazionale permanente di precari* a vario titolo (vedi "composizione" in **Tabella 10** p. 36 e "caratteristiche" in **Tabella 11** p. 36). Si tratta di un vero pezzo di "archeologia amministrativa" di poca o nessuna validità per una scuola che aspiri ad un insegnamento di qualità.

La graduatoria nazionale permanente a scorrimento consiste in una vera e propria classifica, stilata in base ai titoli di studio e di servizio posseduti (ma viene considerato anche il numero dei figli) al momento dell'accesso, in virtù della quale l'autorità scolastica si regola per assegnare gli incarichi di supplenza. È importante specificare che si tratta di una lista chiusa. Ciò significa che non si può accedere in qualsiasi momento, ma soltanto quando viene riaperta per l'aggiornamento, o perché è esaurita essendo stati tutti gli iscritti chiamati in servizio, o in coincidenza di un concorso. Si stima che ben più della metà del tempo di lavoro degli uffici scolastici territoriali (ottomila addetti) e di quelli delle singole scuole sia speso nell'aggiornamento continuo delle graduatorie e nelle procedure di gestione del contenzioso che ne deriva.

La graduatoria comprende oltre 300.000 veri e propri precari che costituiscono oggi un caso politico di difficilissima gestione anche perché il periodo di esaurimento di detta graduatoria è stimato in decine di anni per certe classi di concorso, specialmente per le discipline linguistico-letterarie (vedi **Figura 3** p. 43).

Essa è stata determinata principalmente dai seguenti fattori:

a) *il tramonto del concorso ordinario*. La Costituzione prevede che all'impiego pubblico si acceda solo per concorso ordinario (per titoli ed esami). Il concorso è quindi elemento primario e storico della selezione meritocratica degli insegnanti. Negli anni e con ritmo crescente si verifica la progressiva sostituzione del concorso "per titoli ed esami" passando per i concorsi "per soli titoli", per corsi abilitanti di vario genere, vere e proprie facilitazioni a mo' di sanatorie, una specie di risarcimento del servizio prestato come supplenti (con il solo titolo, laurea o diploma). È in quest'epoca che nascono i fatidici "360 giorni di servizio" (supplenze), come unità di calcolo per la rivendicazione del diritto alla sistemazione in ruolo (cioè a tempo indeterminato). D'altra parte lo strumento del concorso ordinario è ormai chiaramente inadeguato visto l'esorbitante numero di candidati in relazione ai posti disponibili (vedi **Tabella 8** p. 34).

b) *La fine della graduatoria dei vincitori dei concorsi e la nascita della graduatoria permanente "a scorrimento"*. La crisi dello strumento concorsuale è avvenuta tramite il passaggio della graduatoria dei vincitori risultante dall'espletamento dei concorsi ordinari (che avrebbe dovuto essere chiusa dopo qualche mese una volta assegnati tutti i posti previsti dal bando, come avviene ancor oggi nel resto del pubblico impiego), alla graduatoria permanente "a scorrimento" che concedeva (e concede) anche agli "idonei" il diritto al posto. Lo scorrimento si basa su punteggi ottenuti soprattutto in base ai giorni di supplenza effettuati, e cioè all'anzianità di servizio. Ciò è avvenuto attraverso decine di provvedimenti di legge (vedi **Tabella 6a** p. 32 e **Tabella 7** p. 33) e di disposizioni amministrative di attuazione ciascuno dei quali ha tenuto conto di due criteri principali:

- i "diritti acquisiti" di tutti gli aspiranti al posto stabile (il ruolo), che hanno contribuito a conferire alle regole di funzionamento del mercato del lavoro degli insegnanti obiettivi e procedure privi di pertinenza e di attenzione alla qualità professionale;
- l'anzianità di servizio come sostituto funzionale della "qualità" della prestazione di insegnamento (mai valutata) e unico o prevalente presupposto del "diritto" all'ingresso nei ruoli della scuola pubblica.

Così succede che gli idonei si battono per impedire l'indizione di nuovi concorsi per non dover ripetere la procedura di selezione.

### Terzo nodo. La via italiana al reclutamento: un caso unico in UE

#### a. *La situazione nell'Europa dei quindici*

Per quanto riguarda l'esubero di insegnanti e il connesso fenomeno del precariato, la situazione dell'Italia è sostanzialmente unica in Europa. La maggior parte dei Paesi, infatti, ha il problema opposto di una carenza di insegnanti (vedi **Tabella 16** p. 39). Nei pochi casi di esubero, infine, questo è per lo più limitato ad alcune materie, ad alcuni livelli scolastici o ad alcune zone geografiche.

Nella maggior parte dei Paesi dell'Unione Europea fin dagli anni Ottanta sono attuate politiche di programmazione delle assunzioni al fine di prevedere le necessità future e adottare misure per rispondere ad esse in modo adeguato (vedi **Tabella 17** p. 39). Viceversa in Italia, proprio in quegli anni, la mancata attenzione all'andamento della domanda ha portato ad uno sproporzionato aumento dei docenti (vedi **Figura 1** p. 42) che è oggi tra i fattori all'origine del basso rapporto studenti-insegnanti (vedi **Figura 8** p. 46), dell'elevata "spesa per studente" (tra le più alte d'Europa) e insieme degli stipendi più contenuti degli insegnanti.

Tra gli elementi sui quali hanno agito le politiche di programmazione a livello internazionale vi sono l'accesso alla formazione iniziale degli insegnanti, con una limitazione selettiva del numero di candidati ammessi (vedi **Tabella 18** p. 40), e il modello di reclutamento degli insegnanti. Si rileva che i Paesi nei quali il reclutamento è decentralizzato, a livello di scuole o di enti locali, e nei quali esso avviene attraverso la procedura dell'assunzione aperta (anziché per concorso o graduatoria) hanno evitato il crearsi di un esubero di insegnanti (vedi **Tabella 19** p. 41).

Questi provvedimenti vanno collocati all'interno di un più ampio quadro di politiche scolastiche relative agli insegnanti, che - riconosciuto lo stretto legame tra la qualità dell'insegnamento e quella degli insegnanti - da un lato puntano sulla

selezione e la formazione dei candidati più capaci e dall'altro forniscono loro un ambiente di lavoro dotato del supporto e degli incentivi necessari per promuovere motivazioni e prestazioni elevate lungo tutto il corso della carriera. Indicazioni importanti dell'OCSE su tali politiche sono riportate nel riquadro a p. 97.

*b. La situazione nel nostro Paese*

È sgomentante rilevare quanto fossero sensate e innovatrici le proposte della Commissione Ministeriale di Indagine del 1963 (vedi **Tabella 3** p. 30) e quanto modeste e contraddittorie siano state le realizzazioni sulla formazione iniziale e il reclutamento degli insegnanti negli ultimi quarant'anni.

La "via italiana" si configura in tre diversi percorsi di formazione e reclutamento che si rifanno a tre diversi modelli di identità professionali tra loro in conflitto (vedi **Tabella 13** p. 37):

- il modello tradizionale di formazione: si fonda sui *titoli di studio* (per i maestri il diploma, per gli altri la laurea) e per il reclutamento sul superamento dei *concorsi ordinari* (esami scritti e orali) così come previsto dalla Costituzione per accedere all'impiego pubblico. Il modello di riferimento è l'"*il docente della tradizione*";
- il modello basato sul *titolo* e sulla *competenza per esperienza*, e per il reclutamento su brevi corsi abilitanti; trova la sua legittimazione soprattutto nell'esperienza acquisita sul campo con le supplenze: è il caso del "precario". Mediante vari percorsi facilitati e brevi (i "corsi abilitanti" e i "concorsi riservati") si sono immessi in ruolo (con contratti a tempo indeterminato) soggetti solo presumibilmente in possesso del mestiere riconoscendo loro l'abilitazione, essenziale per l'esercizio legittimo della funzione. Il modello di riferimento è quello di un "*docente lavoratore dipendente dello Stato*";
- il nuovo modello basato sulla *professionalizzazione* che trova la sua legittimazione in un lungo percorso di formazione iniziale attraverso Scuole universitarie di specializzazione. Non bastano le competenze disciplinari derivanti dalla laurea ma è previsto oggi un ulteriore biennio di specializzazione in Scienze dell'educazione (materie psicopedagogiche, didattica delle discipline, etc.) associato a un periodo di tirocinio nelle scuole, con valutazione finale per il reclutamento: il modello di riferimento è quello del "*docente professionale*". Queste scuole propongono un tipo di insegnante del tutto nuovo che si contrappone a quello tradizionale: con questo modello si codificano i contenuti della qualifica, ma si minaccia la legittimità dei modelli tradizionali di reclutamento.

Tra i vari aspiranti al posto nasce inevitabilmente un conflitto, in particolare tra quelli che hanno completato una formazione specialistica di livello universitario, i "vincitori" dei concorsi ordinari e i precari "storici" (non vincitori ma idonei e con aspettative di facile immissione in ruolo).

Oggi i precari veri (oltre 300.000) sono ormai profondamente divisi in categorie contrapposte e in concorrenza tra loro; per di più c'è un consistente e crescente numero di supplenti non abilitati, spesso anche privi di laurea, esclusi dalla graduatoria permanente, che preme per ottenere una abilitazione speciale - tramite un corso abilitante - e per entrare nella terza fascia degli aspiranti all'immissione in ruolo. A loro in particolare si è rivolta l'ultima legislazione (dalla L. 53/03 alla L. 143/04). Questi ultimi, circa 70.000 nel 2005 (vedi **Tabella 10** p. 36), continuano ad alimentare all'infinito la graduatoria, superando corsi di formazione non selettivi e occupando i posti lasciati liberi dai colleghi che hanno finalmente coronato il

loro sogno del posto fisso.

Tutti si contendono il posto e si battono per ottenere - attraverso il "gioco" dei punteggi - una posizione in graduatoria in grado di assicurare loro la definitiva stabilizzazione.

#### Quarto nodo. La gestione centralistica del mercato del lavoro degli insegnanti e l'autonomia "tradita"

##### *La gestione centralistica*

In conclusione da cosa hanno avuto origine la via italiana al reclutamento e l'abnorme fenomeno del precariato? Da una vera e propria assenza di governo e di gestione strategica del mercato del lavoro.

Il sistema:

- non ha effettuato un'adeguata previsione e programmazione dei posti necessari in rapporto ai cambiamenti della domanda e agli obiettivi dell'offerta; ha piuttosto subito passivamente il corso degli eventi;
- ha indetto nel tempo pochissimi concorsi ordinari (per la precisione cinque per gli insegnanti delle elementari e quattro per quelli della secondaria, in 25 anni);
- non ha mai svolto attività di informazione e orientamento verso i giovani al momento dell'ingresso nell'università riguardo ai posti disponibili;
- non ha operato alcun intervento di consulenza o di supporto né per i vincitori di concorso né per i supplenti precari, nemmeno in termini di aggiornamento e formazione in servizio; li ha sempre considerati dei numeri da mettere nelle caselle, i "posti";
- ha adottato un meccanismo ultrarigido e antieconomico per l'organizzazione delle supplenze;
- non ha mai praticato alcuna valutazione della prestazione dei supplenti (nemmeno il periodo di prova è davvero valutato);
- ha operato una miope politica di risparmio approfittando del precariato per contenere la spesa del personale (sul costo dei precari infatti non gravano le spese della progressione retributiva di anzianità), salvo poi riaccreditare tali risparmi con la ricostruzione di carriera quando entrano in ruolo.

Perché è successo tutto questo? Quali forze hanno operato per tessere un simile groviglio? Certamente le organizzazioni sindacali di categoria, molto attente a tutto quanto favoriva la creazione di "posti" e indifferenti alle qualità professionali degli insegnanti. Certamente anche la burocrazia ministeriale, che non è riuscita a gestire e contrastare queste spinte corporative. Ma la maggiore responsabilità è da attribuire ai Governi che si sono succeduti e alle debolezze del Parlamento (forze di maggioranza e di opposizione consenzienti) che hanno rinunciato a un governo strategico del mercato del lavoro di un settore così essenziale per la formazione delle nuove generazioni.

L'elenco non sarebbe completo se non si citasse anche la funzione politica della graduatoria permanente. È sufficiente dire - a conclusione - che in nessun altro comparto pubblico il Ministro di turno può contare su una *fonte rinnovabile di consenso* (ma anche di eventuale dissenso) degli iscritti nella graduatoria. Così l'accentramento della gestione del reclutamento per graduatoria accresce la pressione degli interessi particolari sul Ministero e sul Parlamento. In questo caso l'amministrazione centrale - e qualche volta lo stesso Ministro - finisce per funzionare quasi come un orga-

no di *rappresentanza* dei precari, e di mediazione tra gli interessi di costoro e quelli più generali del sistema (studenti, famiglie, Paese).

Così accade che le soluzioni legislative reclamate dai precari sono spesso predisposte dalla stessa Amministrazione e “offerte” al Parlamento. È evidente allora la necessità di decentrare il reclutamento alle scuole per liberare il Ministro e il Parlamento da questo ricatto continuo.

#### *L'autonomia “tradita” delle istituzioni scolastiche*

Con la legge 59/97 il Parlamento ha approvato il principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche: tale principio è stato poi anche costituzionalizzato con la recente modifica dell'art. 117 Titolo V. L'autonomia può essere definita come il diritto all'autogoverno (così come previsto per le università). Come è noto, l'autonomia delle scuole, dopo essere stata costituzionalizzata, non è stata implementata da una normativa adeguata ed è di fatto sospesa, quasi bloccata.

Così il ruolo che le scuole hanno avuto e hanno nel reclutamento del personale docente è presto detto: esse sono escluse sia dalla fase di definizione dei criteri di individuazione e di selezione degli insegnanti sia dalle complicate fasi procedurali che governano il reclutamento vero e proprio.

Non dovrebbero essere le amministrazioni centrali (e nemmeno le Regioni) ma le singole scuole a scegliere i propri insegnanti, tra gli abilitati, sulla base di un reciproco gradimento (selezione) così come auspicato dalla commissione “D'Amore” (1998) e da TreeLLe (Quaderno 4, 2004).

I criteri per scegliere gli insegnanti dovrebbero essere definiti dalle scuole stesse e tener conto delle loro specifiche esigenze (tipologia, dimensioni, contesto socioeconomico, etc.) oltre che del loro Progetto di Istituto. Questo già accade, secondo l'OCSE con successo, in molti Paesi (Danimarca, Inghilterra, Irlanda, Paesi Bassi, Norvegia, Finlandia, Svizzera e Svezia). Scrive l'OCSE, in *Le rôle crucial des enseignants* (Paris, 2005): “In linea generale i risultati dell'indagine comparata P.I.S.A. sugli apprendimenti dei quindicenni rivelano una correlazione tra il grado di intervento della scuola nella nomina degli insegnanti e i risultati degli allievi... I paesi dove le scuole hanno grande autonomia in generale ottengono i migliori risultati... La conclusione che se ne ricava è che i sistemi scolastici dovrebbero attribuire alle autorità centrali o regionali il controllo delle risorse e degli standard di risultato ma lasciare alle scuole ogni possibile libertà nel campo dei processi, ad esempio la gestione delle risorse umane, dove diventa fondamentale l'esperienza e la competenza dei capi di istituto”.

Nel nostro paese, invece le scuole “autonome” non hanno per ora la possibilità di scegliersi gli insegnanti. Anche nel caso dei supplenti annuali e temporanei - i cosiddetti precari - le scuole hanno una funzione esecutiva e passiva, e dipendono da una maglia fittissima di norme che non rispondono a quelle di un funzionamento efficiente ed efficace di una scuola responsabile.

Così l'autonomia non può ancora varcare il muro simbolico che separa chi aspira a una gestione funzionale degli organici adatta a ogni singola scuola e chi vigila con varie aspettative sull'integrità del patrimonio dei posti presenti e futuri.

## Conclusioni: la graduatoria permanente, una “bolla di aspettative” che ostacola le riforme

Effetti negativi delle leggi che si sono susseguite fino alla 124/99:

- si è consolidato un sistema di reclutamento vecchio di un secolo;
- si è sempre promessa la fine del precariato e invece lo si è aggravato offrendo la speranza del posto, trattenendo in elenchi inesauribili i precari che, quando assunti, saranno invecchiati, depressi, premiati per la sola virtù della costanza di stare in graduatoria;
- si sono trasformati i precari in disoccupati organizzati, che premono per soluzioni che con la qualità della scuola hanno poco a che fare;
- si è consolidata l'amministrazione centralistica, che doveva essere superata da un modello fondato sull'autonomia delle scuole;
- si è premiata l'anzianità e non il merito professionale; nessun serio tirocinio, nessuna valutazione per cui l'insegnante inadatto non sa di esserlo perché nessuno glielo dice in nessun momento della sua carriera;
- si è costituito così un esercito di “disoccupati di riserva” che gioca come freno a ogni cambiamento strutturale del sistema; non si possono ridurre le ore curricolari (perché sono “tagli” ai posti); non si possono cambiare le materie (perché si riduce o si cambia la speranza del posto); non si possono apportare modifiche organizzative (perché si incide sull'intoccabilità degli organici);
- si è in pieno contrasto con la legge che stabilisce il percorso universitario di specializzazione per tutti gli insegnanti, dalla scuola dell'infanzia alla secondaria;
- non si è implementata l'autonomia organizzativa e finanziaria delle istituzioni scolastiche.

Sia chiaro che una certa percentuale di lavoro a tempo determinato sarà sempre necessaria per garantire una certa flessibilità al sistema: basta pensare, ad esempio, alle conseguenze che possono avere sulle dimensioni dell'organico la modifica dei curricula e l'andamento delle iscrizioni.

Il vero problema del precariato non sta nella sua esistenza, in parte necessaria in un sistema complesso come quello scolastico, ma nella sua durata. Per usare una metafora, invece di essere un flusso continuo, come un affluente tranquillo, il precariato con la sua graduatoria nazionale permanente appare come una grande diga sempre pronta a tracimare con pesantissimi effetti sul sistema.

È senz'altro inaccettabile che una popolazione di insegnanti per lo più laureati sia costretta spesso a lunghi anni di precariato per poi essere eventualmente assunta solo per anzianità da parte di un sistema privo di qualunque criterio di selezione e di valutazione dei meriti. Ma altrettanto inaccettabile è che i nostri giovani vengano affidati a personale che in troppi casi è motivato più dalle sicurezze derivanti dall'impiego pubblico che dall'aspirazione a esercitare il proprio mestiere con professionalità (che peraltro dovrebbe essere riconosciuta e premiata).

Si stima che nei prossimi dieci anni si renderanno disponibili, per effetto del turnover, (vedi **Tabella 12** p. 37) non meno di 300.000 cattedre di insegnamento. Occorre resistere alla tentazione di utilizzare questa opportunità per massicce e indiscriminate immissioni in ruolo, mentre potrebbe essere un'occasione storica per rimediare ai guasti di un sistema consolidato in un periodo di emergenza (quello dell'aumento eccezionale della scolarizzazione degli anni Settanta), ma inopinata-

mente tenuto in vita anche negli anni successivi - quelli dello sbroom demografico - fino ad oggi.

Se non si interviene in modo radicale sulla “filosofia” e sulle regole di questo mercato, è facile prevederne le conseguenze:

- la graduatoria continuerà a coltivare speranze e illusioni piuttosto che una fiduciosa e ragionevole attesa;
- una parte consistente degli aspiranti entrerà in ruolo in età avanzata, tra i 45 e i 55 anni (oggi l'età media dei precari è di 40 anni), con effetti prevedibili sulla loro psicologia (insicurezze, frustrazioni, demotivazione) che non potranno che ripercuotersi sugli studenti e sul clima generale delle scuole. In proposito, vedi gli illuminanti “Ricordi e testimonianze” di precari nell'Appendice.

In sostanza il sistema della graduatoria nazionale alimenta sempre nuovi problemi, e invece di dare stabilità e fluidità al mercato del lavoro, lo sottopone a continue sollecitazioni, causa prima di una convulsa attività legislativa, di regolazione amministrativa, di rivendicazioni sindacali e di una miriade di categorie in conflitto una con l'altra (vedi **Tabella 9** p. 35).

La graduatoria nazionale permanente si è trasformata così in una specie di *bolla di aspettative*, pronta ad esplodere ad ogni modificazione anche minima degli organici, della distribuzione dei punteggi, delle stesse riforme del sistema scolastico.

Se gli atteggiamenti e i comportamenti del “precario” dovessero invadere gradualmente l'intera categoria, sarebbero in gran parte preclusi, come lo sono stati finora, i tentativi di innovare e migliorare la nostra scuola non solo in relazione alla qualità professionale media degli insegnanti ma anche in relazione ad altre riforme pur necessarie come il ripensamento dei curricoli (numero, peso, flessibilità delle discipline), dell'uso del tempo scuola, dei cicli, solo per citarne alcune.

## Le proposte

Le proposte di TreLLLe derivano dall'analisi della situazione e dalla convinzione che sia necessario superare al più presto le gravi anomalie presenti nel nostro sistema.

Le proposte traggono ispirazione e conforto dall'analisi comparata tra diversi sistemi di formazione e reclutamento effettuata da Eurydice nel 2002 (vedi **Tabelle 16, 17, 18 e 19** da p. 39 a p. 41) nonché dalle conclusioni e dai suggerimenti tratti dall'importante indagine internazionale pubblicata dall'OCSE nel 2005 sulla condizione degli insegnanti (vedi **Figura 5** p. 44, **Figura 8** p. 46 e **riquadro** p. 97): entrambi sono ampiamente illustrati nel cap. 7.

Riportiamo qui di seguito le dieci proposte - più una raccomandazione - che costituiscono il precipitato operativo del gruppo di ricerca e di progetto di TreLLLe sul precariato. Le proposte sono trattate più ampiamente nel cap. 8.

Va da sé che per andare “oltre il precariato” e valorizzare la professione degli insegnanti con l'obiettivo di migliorare la qualità della scuola sarà necessaria una grande alleanza tra soggetti oggettivamente o potenzialmente interessati al tema.

Abbiamo già visto chi sono i tradizionali avversari: le associazioni dei precari di vario genere, i sindacati di categoria e talvolta anche la burocrazia ministeriale; tutti questi soggetti hanno “naturale” interesse a non modificare l'attuale gestione centralizzata.

Ma poco cambierà fino a quando non si formerà una lobby di associazioni di insegnanti “impegnati”, tesa a ottenere dal ceto politico l’attenzione che non ha mai avuto per la loro formazione professionale (iniziale e in servizio); ci riferiamo a quegli insegnanti che hanno giusto orgoglio per il loro mestiere: costoro dovrebbero allarmarsi per ogni prospettiva di un’ennesima sanatoria volta a immettere in ruolo migliaia di precari senza un serio corso professionalizzante iniziale o in servizio presso l’università.

Nella cosiddetta società civile, gli alleati, reali e potenziali, dovrebbero essere in primis le associazioni dei genitori e degli studenti, ma anche le associazioni delle categorie professionali e imprenditoriali e le stesse confederazioni sindacali, tutte interessate a una scuola di qualità che formi personalità aperte e critiche, una cittadinanza attiva e fornisca ai giovani un buon equipaggiamento di base per affrontare il mondo del lavoro.

Un ruolo importante dovrebbe avere la CRUI, che rappresenta il sistema universitario italiano, di cui desta stupore il silenzio assordante su questo tema.

Tutte queste componenti interessate al cambiamento dovrebbero poi trovare nei media soggetti sensibili, interessati ad enfatizzarne la voce e a promuovere un grande dibattito su questi temi.

Ma il ruolo determinante sarà quello dei decisori pubblici - forze politiche, Parlamento e Governo - che dovranno elaborare nuove regole del gioco per recuperare un ritardo di almeno vent’anni rispetto ai processi di riforma avviati dalla maggior parte dei Paesi avanzati.

Attilio Oliva  
*Presidente dell’Associazione TreeLLLe*

## LE PROPOSTE OPERATIVE DI TREEELLE

Per comodità del lettore sono qui riportate in sequenza le proposte operative di TreeELLE, meglio illustrate nel cap. 8. Sono distinte in

- A. *proposte per il superamento immediato della graduatoria nazionale permanente;*
- B. *proposte di sistema per il superamento a medio termine di una serie di anomalie relative al caso italiano.*

Occorre infatti intervenire non solo con un congelamento immediato della graduatoria ma anche con un approccio di sistema che modifichi strutturalmente le condizioni di fondo affinché non si riproducano più i problemi che sono all'origine delle disfunzioni attuali.

### A. Proposte per il superamento immediato della graduatoria nazionale permanente

#### 1. Ripulire e congelare la graduatoria nazionale permanente

Per garantire la qualità dell'insegnamento, per migliorare la struttura demografica della professione (cioè ringiovanire la categoria degli insegnanti), per attirare i migliori laureati specializzati, è indispensabile impedire che la graduatoria permanente continui ad essere alimentata con nuovi iscritti non inizialmente professionalizzati.

Si propone pertanto che la graduatoria - una volta inseriti gli abilitati delle "sanatorie" previste dalle recenti leggi - venga "ripulita" (escludendo gli insegnanti già in ruolo e quelli che rinunciano agli incarichi annuali), e "congelata" interrompendo l'aggiornamento dei punteggi, quindi mantenuta in vita fino al suo esaurimento.

La graduatoria - a regime - deve essere man mano sostituita dall'albo degli insegnanti dei corsi universitari di specializzazione, da cui le scuole potranno attingere per la selezione dei docenti da assumere a tempo indeterminato.

#### 2. Supplenze: abrogare la normativa e adottare nuove procedure del tutto indipendenti dal reclutamento

Poiché l'attuale rigido sistema delle supplenze è una delle cause della produzione e riproduzione del precariato e della pressione per la "sistemazione" nella graduatoria permanente, è necessario che sia del tutto autonomo, separato e indipendente dal sistema di reclutamento. Di conseguenza occorre abrogare o semplificare la normativa ed eliminare i punteggi per le supplenze di breve durata (anche aumentando la retribuzione per tale prestazione), e trasformare le supplenze annuali in incarichi di supplenza pluriennale nella medesima sede, previa valutazione - per la conferma - del capo di istituto.

Infine, le supplenze brevi, con opportune decisioni negoziate con il sindacato, vanno ridotte, così come avviene negli altri Paesi, con l'aumento delle ore retribuibili di straordinario agli insegnanti, con la flessibilità degli orari e dell'organizzazione del lavoro dei docenti.

Le supplenze, infine, potrebbero essere attribuite prioritariamente agli insegnanti che svolgono il periodo di specializzazione universitaria, in modo da rafforzare il legame e lo scambio tra formazione professionale ed esperienza sul campo.

### 3. Trasformare il periodo di insegnamento a tempo determinato in periodo di inserimento e tirocinio formativo soggetto a valutazione

Il periodo in cui gli insegnanti abilitati attendono l'incarico in ruolo deve essere fissato in una ragionevole durata, garantendo un flusso costante e programmato delle assunzioni.

Va rafforzato il contenuto professionale di tale periodo, considerandolo un vero e proprio percorso di inserimento lavorativo, di formazione professionale di alto livello, sottoposto a valutazione costante.

## B. Proposte di sistema per modificare le condizioni di fondo (a medio termine)

### 4. Una banca dati affidabile per migliorare l'informazione sul mercato del lavoro degli insegnanti

È urgente, per un efficiente ed efficace sistema di reclutamento, l'istituzione di una banca dati relativa al personale docente e al mercato del lavoro degli insegnanti che rappresenti fedelmente e puntualmente lo stato della domanda e dell'offerta. Tale banca dati deve servire da un lato ad orientare la scelta degli aspiranti e dall'altro a monitorare e valutare nel medio e lungo periodo l'offerta pubblica, i meccanismi, i criteri e le regole del reperimento delle risorse umane. Va infine incentivata la ricerca in questo settore con il finanziamento di "rapporti" affidati ai migliori esperti italiani e stranieri.

### 5. Programmare le assunzioni di insegnanti, formarli nelle Scuole universitarie di specializzazione e superare la monodisciplinarietà delle abilitazioni

I posti di insegnamento da ricoprire possono essere previsti nel breve e medio periodo con una notevole approssimazione. Sulla base di tali previsioni, l'immissione in ruolo deve essere programmata in relazione alla previsione dei posti che l'amministrazione intende ricoprire con incarichi a tempo indeterminato.

Ciò deve avvenire contemporaneamente

- al superamento della caratterizzazione monodisciplinare delle abilitazioni, con l'obbligo per ogni futuro insegnante di acquisirne almeno due. Ciò comporta, per l'affidamento dei compiti didattici, l'adozione di procedure coerenti con l'autonomia scolastica in luogo del sistema di "cattedre" definite a priori;
- all'esclusione di discipline, materie ed attività di tipo specialistico o di supporto all'insegnamento, per le quali è possibile fare ricorso, anziché ad insegnanti, ad esperti con competenze specifiche e con contratti a tempo determinato;
- alla definizione di criteri nazionali di ammissione "a numero chiuso" alle Scuole di specializzazione universitaria che, tenendo conto dell'articolazione in classi di concorso, rispondano agli obiettivi di svecchiare la categoria, incentivare i laureati eccellenti, favorire l'accesso per quelli di materie scientifiche, etc.

L'insieme di queste misure deve accompagnarsi a iniziative in grado di privilegiare o, in ogni caso, salvaguardare - nella fase transitoria - la riserva del 50% dei posti per gli insegnanti specializzati.

## 6. Definire il profilo professionale dell'insegnante

Una chiara definizione del profilo professionale dell'insegnante è preliminare a qualunque intervento strutturale in materia.

Due sono le esigenze da tenere presenti:

- a) riscrivere il sistema dei diritti e dei doveri non solo rispetto all'Amministrazione (come è stato finora), ma rispetto agli studenti, alle famiglie, alla comunità;
- b) collegare il profilo professionale ai presupposti di funzionamento delle scuole autonome (e non delle strutture burocratiche del Ministero).

Tale intervento - essendo volto alla tutela di esigenze di carattere pubblico - va effettuato per via legislativa e si deve accompagnare a misure in materia di aggiornamento permanente, di valutazione, di sviluppo professionale, di codice deontologico, di codice disciplinare, nonché di organi di autogoverno della professione.

## 7. Ripensare e cofinanziare (Ministero Istruzione e Ministero Università) le Scuole universitarie di specializzazione, e incentivare i migliori laureati alla carriera dell'insegnamento

Istituire borse di studio per i migliori laureati che intendano intraprendere la carriera dell'insegnamento tramite la frequenza della Scuola universitaria di formazione specialistica, soprattutto nelle discipline tecniche e scientifiche.

Il Ministero dell'Istruzione e il Ministero dell'Università debbono cofinanziare le Scuole universitarie di formazione specialistica e intervenire, con la definizione di *standard* nazionali, nella valutazione di efficienza e di efficacia, e nella definizione del profilo professionale, del curriculum e del percorso formativo, comprensivo del tirocinio, incentivando il coinvolgimento delle scuole come campo privilegiato di esperienza professionale e di riflessione, anche attraverso un riconoscimento agli insegnanti che a ciò contribuiscono.

Infine si devono prevedere apposite proposte di contratti che incentivino - anche solo per alcuni anni - i migliori laureati a fare l'esperienza dell'insegnamento.

## 8. Trasferire alle scuole (o reti di scuole) la competenza del reclutamento e attribuire validità concorsuale al percorso universitario di specializzazione

Per collegare strettamente la progettualità degli istituti (POF) con il processo di reclutamento, è necessario trasferire la competenza del reclutamento (tramite selezione) alle istituzioni scolastiche o alle loro reti, considerando il percorso di specializzazione universitaria come percorso concorsuale, finalizzato all'inserimento in un albo regionale. Tale albo dovrà peraltro risultare sostanzialmente dimensionato sulla domanda effettiva delle scuole, programmata a livello regionale. Il Ministero avrebbe il compito di programmare gli accessi alle Scuole di specializzazione (sulla base delle indicazioni delle Regioni), autorizzare il numero delle assunzioni e stabilire i criteri delle procedure di selezione da parte delle scuole al fine di garantire correttezza, legalità, economicità ed efficienza del processo selettivo (vedi Proposte

TreeLLLe, Quaderno 5).

Tale trasferimento di competenze potrebbe iniziare fin d'ora con l'attribuzione alle scuole del potere di conferimento di tutti gli incarichi a tempo determinato, compresa la relativa dotazione finanziaria.

## 9. Una fase di sperimentazione per il reclutamento operato dalle scuole autonome

Per avviare il nuovo modello, e al fine di valutare l'efficacia e l'efficienza del reclutamento in relazione all'offerta formativa delle scuole, bisogna avviare - secondo i criteri e le procedure della sperimentazione organizzativa previste dalla legge - metodi di reclutamento e selezione degli insegnanti ispirati alle linee guida contenute nelle presenti proposte sulla base di *standard* e regole nazionali.

Si potrebbe iniziare con la scelta di alcune scuole (com'erano un tempo le "Scuole ad ordinamento speciale"), coinvolgendo i dirigenti, gli insegnanti e il sindacato, con obiettivi chiari e ben definiti, da sottoporre a monitoraggio e valutazione.

## 10. Diversificare i contratti di assunzione a fronte della diversificazione delle situazioni di apprendimento nella scuola dell'autonomia

Con l'autonomia delle scuole, l'offerta formativa assume sempre più caratteri di varietà e complessità che una gestione centralistica del mercato del lavoro non riesce a soddisfare.

Si tratta quindi di introdurre contratti di incarico a tempo determinato diversi da quelli attuali per una percentuale che si può indicare in un massimo del 20% dell'organico di ciascuna istituzione scolastica, a spesa invariata. Tali contratti dovrebbero consentire per le loro caratteristiche di flessibilità e personalizzazione (contratto individuale) di ricoprire tutte le situazioni di carenza di organico collegate a classi di concorso in via di esaurimento oppure di tipo specialistico, ed anche a diversificate tipologie di prestazione di insegnamento o di attività connesse con la realizzazione dell'offerta formativa.

## Una raccomandazione finale

### Valorizzare gli insegnanti (in primo luogo da parte delle autorità pubbliche)

La valorizzazione della funzione dei docenti in una scuola di massa deve essere considerata una priorità per la gestione del sistema scolastico, un mezzo fondamentale per migliorare "il morale" dei docenti, il clima organizzativo della scuola, e di conseguenza i processi di insegnamento/apprendimento.

La valorizzazione dei docenti passa anche attraverso una comunicazione pubblica rispettosa e attenta nei confronti della loro funzione, il miglioramento delle loro condizioni e del loro ambiente di lavoro.

**Tabella 10**

**Le dimensioni del mondo insegnante**  
**Composizione della graduatoria nazionale permanente e modalità di accesso (2005)**

<b>1. Le dimensioni del mondo insegnante*</b>	
Totale insegnanti in ruolo (a tempo indeterminato)	<b>711.000</b>
Insegnanti precari abilitati (a tempo determinato) in graduatoria (vd. punto 2.a)	<b>242.000</b>
Aspiranti all'inserimento in graduatoria ( <i>abilitandi</i> ) (vd. punto 3)	<b>90.000</b>
<b>2. Iscritti alla graduatoria nazionale permanente (abilitati)</b>	
a) Insegnanti precari, a vario titolo (a tempo determinato)	<b>242.000</b>
<i>di cui: - supplenti con contratti annuali</i>	<i>124.000</i>
- <i>supplenti per brevi periodi</i>	<i>118.000</i>
b) Insegnanti già in ruolo (a tempo indeterminato) in graduatoria per insegnare una materia diversa	<b>48.000</b>
<b>Totale degli iscritti in graduatoria</b>	<b>290.000</b>
<b>3. Aspiranti all'inserimento in graduatoria (abilitandi)</b>	
a) Insegnanti che frequentano corsi abilitanti riservati	<b>70.000</b>
b) Insegnanti che frequentano le Scuole universitarie di specializzazione	<b>20.000</b>
<b>Totale degli aspiranti</b>	<b>90.000</b>
<b>4. Modalità di accesso alla graduatoria e peso specifico di ognuna</b>	
1) Abilitati provenienti dagli elenchi degli idonei (non vincitori) dei concorsi ordinari	<b>52%</b>
2) Abilitati in brevi corsi riservati o altre modalità non concorsuali	<b>36%</b>
3) Abilitati nelle Scuole universitarie di specializzazione	<b>12%</b>

\*NOTA: Non sono inclusi gli insegnanti di religione (9.000 di ruolo e 16.000 supplenti annuali).  
 FONTE: Miur, 2005 e MPI-DC Studi e programmazione-sistema informativo, 2006.

**Tabella 11**

**Alcune caratteristiche dei precari**  
**iscritti nella graduatoria nazionale permanente (2003)**

<b>Età media</b>	
Iscritti nella graduatoria nazionale permanente (di cui un 25% con più di 45 anni)	39
Insegnanti di ruolo (a tempo indeterminato)	48
<b>Tasso di femminilizzazione</b>	
Iscritti nella graduatoria nazionale permanente	83%
Insegnanti di ruolo (a tempo indeterminato)	79%
<b>Luogo di nascita</b>	
Nord	21%
Centro	16%
Sud e isole	63%
<b>Mobilità</b>	
Iscritti in graduatoria di Regione diversa da quella di titolarità	12%

FONTE: Miur, 2001, 2003.