

## **Il sistema nazionale di formazione e reclutamento dei docenti**

di Giunio Luzzatto

### *Il passato del reclutamento*

E' passato quasi mezzo secolo da quando, in un periodo di velocissima espansione della popolazione scolastica secondaria, nella sua Relazione conclusiva (1963) la Commissione Parlamentare di Indagine sulla Scuola dedicò, a sorpresa, il primo capitolo all'Università, con la specifica motivazione del suo ruolo nella formazione degli insegnanti di tutti i gradi scolastici: scarsa sarebbe stata la produttività degli interventi sui contenuti dell'istruzione, veniva detto, se non si fosse voltata pagina sulla formazione dei docenti e sulle modalità del loro reclutamento.

Era il tempo, a proposito di quest'ultimo, nel quale al boom espansivo non si rispondeva con interventi pianificati, e si iniziava invece la prassi delle leggi e delle sanatorie. Qualcuno era consapevole del disastro che ciò poteva comportare; quando, negli anni immediatamente seguenti, si svilupparono importanti studi su un tema abbastanza nuovo, la programmazione scolastica come elemento -con proprie specificità- della più complessiva programmazione economica, la questione del personale (formazione, assunzione, carriera) ebbe in tale contesto notevole rilievo. Ma gli studi rimasero studi, e la gestione amministrativa proseguì in una logica burocratica tradizionale.

Tale gestione, a proposito del reclutamento, si mostrò abbastanza adeguata nella situazione che era già a regime, quella della scuola elementare. Fino a tempi recenti il concorso magistrale ha regolarmente rispettato la cadenza biennale; anche se si può discutere sulle tipologie delle relative prove e sulla cultura che ad esse presiedeva, va riconosciuto che tale regolarità ha evitato una consistente presenza di precariato. Secondo una convinzione piuttosto condivisa, la presenza -per decenni- di insegnanti tutti vincitori di regolari concorsi e stabili nelle classi costituisce uno degli elementi che hanno fatto sì che il livello primario rappresentasse il meglio funzionante nel nostro sistema formativo; i risultati di indagini internazionali sulle conoscenze/competenze dei giovanissimi (da quelle IEA degli anni '70 alle prime OCSE-PISA) ne hanno anche verificato comparativamente esiti buoni (anche in assoluto, non solo a confronto con gli esiti cattivi per i ragazzi delle età successive).

Per la scuola secondaria, dove non si era a regime, l'incapacità di uscire dalla *routine* fu invece deleteria; per molti anni oltre un quarto degli insegnanti non era in ruolo, e progressivamente, dopo numerose stabilizzazioni, il numero di quelli che erano stati assunti con regolare concorso si ridusse a circa la metà.

Va osservato, anche in vista delle strategie da studiare per il futuro, che l'atteggiamento miope della amministrazione del Tesoro ebbe una parte notevole nell'impedire soluzioni ragionevoli. Gli incrementi annui della popolazione scolastica erano prevedibili con ottima approssimazione, e una qualunque azienda ne avrebbe tenuto conto in una tempestiva programmazione delle assunzioni; la pervicace scelta di ancorare invece gli organici "di diritto" al solo passato consolidato, allontanandoli sempre più da quelli "di fatto", ha prodotto sì piccoli risparmi nella spesa pubblica (sui mesi non pagati a qualche supplente, sui mancati scatti di anzianità), ma ha anche determinato per il Paese, anche in termini economici, danni ben più gravi in termini di disagio sociale, di frustrazione, di abbassamento della qualità. La stima in forte difetto delle reali necessità è proseguita anche quando i numeri si sono stabilizzati, rendendo così permanente anche l'emergenza.

L'esigenza di stabilità da parte di miriadi di precari, rivendicazione in sé comprensibile dopo periodi anche molto lunghi di servizio scolastico, si è scontrata inevitabilmente con l'esigenza di puntare, nel reclutamento, all'assunzione dei candidati più qualificati: come dovrebbe essere per il rispetto della Costituzione (accesso ai pubblici impieghi tramite concorso pubblico), per la migliore qualità dell'offerta culturale agli allievi, per evitare l'invecchiamento e perciò il declino del sistema scolastico. Tra le opposte esigenze fu tentato il compromesso del "doppio canale": 50% dei posti a concorso, premiando la qualità, e 50% a disposizione di chi già ha lavorato, premiando l'anzianità sulla base di "graduatorie permanenti". Ma il compromesso, già discutibile, restò sulla carta: la periodicità nei bandi di concorso non fu mai rispettata (due negli ultimi venti anni: 1990 e 1999), e di fatto fece aggio soltanto l'anzianità, non solo attraverso le "graduatorie" ma anche con l'utilizzazione, a distanza di lustri, di risultati concorsuali ormai obsoleti.

### *Il passato della formazione*

Dieci anni dopo il ricordato documento della Commissione Parlamentare di Indagine, la legge delega sullo stato giuridico degli insegnanti e il conseguente decreto delegato (1973-74) sancirono il principio di una specifica formazione universitaria che, per tutti i docenti, fosse mirata a costruire la loro professionalità; "specificata" innovava, per gli

insegnanti secondari, rispetto alla mera formazione sui contenuti presenti nella laurea disciplinare, mentre "universitaria" innovava, per gli insegnanti elementari, rispetto al percorso formativo limitato al livello secondario (Istituto Magistrale).

Il principio restò inapplicato per un quarto di secolo; nello stesso periodo si arenarono tutti i tentativi di una organica riforma della scuola secondaria superiore. Il fallimento di quest'ultima fu considerato da Luciano Benadusi, con un fortunato slogan, come l'emblema della più generale *Non-decisione politica*; con ancor maggiore fondamento l'espressione si può applicare alla mancata attuazione della formazione degli insegnanti sulla base della legge del 1973, e perciò quale parte integrante del loro Stato giuridico.

Quando, nel 1998-99, la situazione fu sbloccata con la creazione della Laurea in Scienze della Formazione Primaria e della Scuola di Specializzazione all'Insegnamento Secondario (SSIS), ciò avvenne infatti sulla base di un nuovo atto legislativo nel frattempo adottato, la legge 341 del 1990; si trattava però di un testo riferito agli ordinamenti universitari, non al sistema scolastico, e come tale impossibilitato a intervenire sul reclutamento e perciò a saldare -come sarebbe indispensabile- struttura del percorso di formazione e procedure di assunzione.

Queste ultime sono state disciplinate, negli stessi anni nei quali si introduceva la formazione universitaria ma in termini del tutto disconnessi da essa, attraverso la già ricordata normativa del "doppio canale" (50% concorso per esami, 50% graduatoria per titoli di servizio). Sulla carta, si tentò per gli insegnanti secondari un parziale raccordo, prevedendo che l'abilitazione SSIS divenisse il titolo necessario per la partecipazione ai concorsi; ma il sistema teoricamente ipotizzato non divenne mai operante a causa della mancata sistematica copertura di tutti i posti disponibili, del persistente fenomeno di un vastissimo precariato, delle conseguenti pressioni per leggende di sanatoria e contro il regolare bando di concorsi aperti. I formati con il nuovo sistema finirono perciò col confluire anch'essi nelle graduatorie per anzianità.

Un ulteriore elemento negativo, accanto alle conseguenze del mancato legame con il reclutamento, è stato costituito dai grandi ritardi nella costituzione delle strutture universitarie deputate alla formazione. Assenza di volontà politica e inerzie burocratiche tennero tutto fermo dal 1990 al 1996; con il governo costituitosi allora, e nella situazione di maggiore autonomia didattica delle università da esso voluta (legge 127 del 1997), si ebbero finalmente il Decreto istitutivo del giugno 1998 e la conseguente attivazione, nell'autunno dello stesso anno per la Laurea e nell'autunno 1999 per la SSIS.

Senza entrare nei dettagli dei relativi Ordinamenti didattici, va rilevato che essi si

qualificano per la presenza sistematica di alcune caratteristiche fortemente innovative nei confronti della tradizione accademica. Per limitarci agli elementi che hanno particolare rilievo rispetto ai problemi aperti oggi, ne esaminiamo due soli: -la spinta alla *collegialità* nella progettazione didattica; - il *coinvolgimento del sistema scolastico* extrauniversitario.

La *collegialità*. Viene evidenziato che a nulla varrebbe presentare la programmazione come ruolo fondamentale dei Consigli di classe, illustrare le virtù del *team teaching*, predicare ai futuri insegnanti l'esigenza di non essere individualisti, qualora nella concreta realtà della struttura formativa da essi frequentata fossero presenti solo le tradizionali lezioni ex cathedra di un docente ripiegato su se stesso. Conseguentemente, gli Ordinamenti dettano precise norme sia circa la responsabilità dell'intero corpo docente nella definizione degli obiettivi e nello svolgimento delle prove di valutazione, sia circa l'integrazione tra le diverse componenti formative del curriculum: in primis, tra le didattiche disciplinari da un lato, e dall'altro le scienze dell'educazione, il tirocinio e altre attività "trasversali".

Il *coinvolgimento del sistema scolastico*. Una apposita norma di legge ha inserito nelle citate strutture didattiche, accanto ai docenti universitari, un elevato numero di insegnanti in servizio nelle scuole; per superare precedenti esperienze di comandi che di fatto facevano perdere, entro breve tempo, il contatto tra il docente distaccato e l'istituzione di origine, per questi "supervisor" è stato disposto un semiesonero che garantisce il persistere di tale rapporto. E' stato inoltre esplicitamente sancito che la loro funzione non è limitata al tirocinio isolatamente considerato, ma è pienamente inserita nella struttura universitaria poiché deve garantire i necessari raccordi con l'intero progetto formativo.

Come è ovvio, non è bastato un Decreto per far muovere a pieno regime una macchina che era tutta da costruire, né tanto meno per dare integrale attuazione alle più innovative tra le misure previste. Si scontavano reticenze consolidate da parte di un mondo accademico italiano che storicamente ha sempre privilegiato la ricerca universitaria pura rispetto a compiti di professionalizzazione, e che nella sua maggioranza ha identificato il sapere col saper insegnare; in molte aree disciplinari la ricerca didattica era stata quasi inesistente. Le nuove strutture comunque decollarono con l'apporto di quella parte, minoritaria ma attiva, del corpo docente universitario che per esse si era impegnato e con una immediata positiva interazione con le scuole, coinvolgente non solo i supervisor ma anche un grande numero di insegnanti disposti ad accogliere nelle loro classi, indirizzandoli e ascoltandoli, gli studenti tirocinanti. Va anche ricordato che negli anni precedenti avevano già operato in diverse sedi, proprio nella prospettiva dell'auspicata istituzione delle strutture universitarie di formazione iniziale degli insegnanti, gruppi di ricerca università/scuola i cui prodotti e il cui *know-how*

risultarono preziosi.

Mancano, purtroppo, rilievi sistematici sull'andamento dell'esperienza di avvio di tali strutture, poiché i Ministeri interessati, benché ripetutamente sollecitati, non ne hanno disposto alcun monitoraggio. E' comunque largamente diffusa la convinzione che essa è stata globalmente positiva anche se ha proceduto a velocità variabile da sede a sede, con uno sviluppo maggiore o minore di metodologie didattiche innovative, con una integrazione dei supervisori nel corpo docente più o meno riuscita, e con l'ulteriore *handicap* di cui diremo al § successivo; in molte realtà vi è stato non solo impegno ma addirittura entusiasmo ed anche qualità, dimostrata da un vasto insieme di pubblicazioni che danno conto di quanto compiuto.

Dal punto di vista dell'assetto istituzionale, non vi sono state rilevanti difficoltà per la Laurea in Scienze della Formazione Primaria, inserita in una Facoltà (abituamente quella di Scienze della Formazione) come gli altri Corsi di laurea universitari. Molto maggiori sono stati i problemi per la SSIS, struttura didattica "di Ateneo" definita come originale da chi ha individuato in essa un modello di superamento delle gabbie accademiche settoriali in una prospettiva interdisciplinare, ma definita come abnorme -e conseguentemente ostacolata- da chi identifica l'università con tali gabbie. Questa differenza di collocazione ha determinato, tra l'altro, una scarsità di rapporti tra la Laurea e la SSIS; è così entrata un po' in ombra quella concezione unitaria dell'attività universitaria nella formazione iniziale degli insegnanti che aveva caratterizzato l'elaborazione culturale degli anni '80 e '90 dalla quale Corso e Scuola sono derivati.

### *Le scelte del presente*

Un ulteriore elemento ha compromesso il pieno esplicarsi delle potenzialità presenti nel sistema di formazione decollato nel 1998-99: esso stesso è stato "precario" quasi dal suo inizio, in quanto la maggioranza parlamentare degli anni 2001-2005 ne ha sancito la cancellazione. Non è qui il caso di esaminare con che cosa essa intendeva sostituirlo, perchè la relativa legge Moratti, approvata nel 2003, non è stata mai attuata ed è stata ora abrogata, anche formalmente, nel dicembre 2007; tale precarietà, per la quale di anno in anno era incerto l'avvio dell'anno accademico successivo, ha comunque scoraggiato un investimento sistematico su sviluppi innovativi, sia per ciò che riguarda un possibile consolidamento istituzionale sia in termini di progetti culturali e didattici.

Quanto alla successiva maggioranza degli anni 2006-2007, sul reclutamento sono state compiute scelte legislative, richiedenti peraltro provvedimenti attuativi ancora non presenti,

mentre sulla formazione vi è stata la ricordata abrogazione della soluzione Moratti ma nessuna decisione in positivo.

Le scelte sul reclutamento, definite nelle due Leggi finanziarie 2007 e 2008, hanno cancellato il meccanismo delle graduatorie permanenti. Queste sono state poste “a esaurimento”, bloccando ulteriori immissioni; al contempo, per i docenti in esse presenti sono state attuate massicce immissioni in ruolo. In qualche provincia e per qualche materia ciò ha determinato addirittura la scomparsa della graduatoria in quanto pienamente utilizzata; in via generale, lo scorrimento fino alla conclusione si dovrebbe compiere nel giro di 2-4 anni. A regime, l’unica procedura di reclutamento prevista è perciò il pubblico concorso; la definizione delle modalità per lo svolgimento dello stesso, congiuntamente a quelle per la formazione iniziale, è stata demandata dalla Finanziaria 2008 ad un Regolamento che deve essere emanato congiuntamente dai Ministri della Pubblica Istruzione e dell’Università e Ricerca.

Al momento in cui scriviamo, la crisi del Governo Prodi non consente di fare alcuna previsione sui contenuti che per tale Regolamento potrebbero prospettarsi, e al limite neppure sulla adozione di esso, in quanto un nuovo Governo potrebbe anche fare scelte diverse. Circa il reclutamento, peraltro, l’impossibilità di nuovi ingressi nelle graduatorie è un dato oggettivo, sicché non si potrà non prendere decisioni; circa la formazione, tecnicamente può anche sopravvivere, ancora una volta, la situazione in atto (Laurea in Formazione Primaria e SSIS).

Pur in questo quadro di incertezze, è utile qui sintetizzare gli orientamenti presenti nella passata maggioranza in merito all’ipotizzato Regolamento; ciò sia perché possono avere una influenza sulle future decisioni ministeriali, sia perché, comunque, sarà opportuno non ignorarli quando, nel § 4, tenteremo di delineare un nostro scenario.

La formazione alla professione sarebbe stata mantenuta in un biennio di specializzazione, abilitante, centrato sulla didattica delle discipline, sulle competenze educative generali, sul tirocinio, avendo a fondamento una adeguata base di conoscenze disciplinari acquisita prima dell’accesso. Il titolo formale per tale accesso sarebbe stata la laurea, anche perché la laurea magistrale comporterebbe un percorso dell’inaccettabile lunghezza di 7 anni (mentre ogni Paese europeo ne prevede 5 e solo la Germania 6); per ogni insegnamento sarebbero stati inoltre individuati i Crediti (CFU) da conseguire nei settori scientifico-disciplinari per esso rilevanti, anche aggiuntivamente -se necessario- rispetto a quelli acquisiti durante la Laurea.

Acquisito il fatto che il reclutamento si svolge solo per pubblico concorso, erano

aperte due ipotesi circa il legame con la formazione. Una, più tradizionale, prevedeva l'abilitazione come condizione per la partecipazione al concorso stesso. L'altra collocava invece il concorso prima della scuola di specializzazione, con una formula di "corso-concorso": i vincitori avrebbero avuto cioè l'obbligo, per i primi due anni, di frequentare a tempo pieno tale scuola, la cui conclusione positiva avrebbe poi comportato l'ingresso in servizio. Su questa alternativa, e su problemi connessi, torneremo nel § successivo.

Tra gli utili contributi alla riflessione prodotti nel passato biennio è il caso di citare il *Quaderno bianco* elaborato da un gruppo di lavoro misto Tesoro-Pubblica Istruzione. Per il tema qui discusso, esso pone particolarmente l'accento sulla inscindibilità del processo formazione/reclutamento, sulla necessità che i docenti vengano assunti in età abbastanza giovane, sulla rilevanza di una corretta programmazione quantitativa, attraverso la quale l'amministrazione anticipi l'individuazione delle esigenze anziché farsi travolgere quando una realtà del tutto prevedibile si è già materializzata.

#### *Una strategia per il futuro*

Nelle soluzioni da prefigurare va tenuta presente anzitutto una priorità assoluta, un *must* inderogabile: esse devono rendere impossibile il riformarsi di liste di attesa, di schiere di persone che per titolo posseduto e attività precariamente già svolta possano vantare diritti, o comunque legittime aspettative.

Ciò non significa, chiariamolo subito, che in ogni dato istante tutti i docenti operanti in una istituzione scolastica debbano essere titolari di un contratto a tempo indeterminato. Discuteremo poco oltre una ipotesi più articolata per l'entrata in servizio, e vogliamo anche osservare che, particolarmente nella filiera tecnica e professionale, le scuole possono utilmente avvalersi di prestazioni d'opera da parte di professionisti e tecnici che abbiano altrove il centro della loro attività, o per i quali comunque tali prestazioni non configurino in alcun modo un primo passo verso possibili posizioni stabili. Il ricorso a tali figure professionali dovrebbe avvenire piuttosto ampiamente sia per attività formative finalizzate alle applicazioni, in una realtà produttiva rapidamente mutevole e per le quali risulta perciò particolarmente proficua una docenza da parte di chi opera sul campo, sia per lo svolgimento delle attività autonomamente progettate dalle scuole al di fuori del *core curriculum*.

Quanto al corpo docente strutturato, diamo per scontato che la formazione di esso avvenga tramite un biennio professionalizzante, e abilitante, successivo agli studi disciplinari; tutte le proposte finora formulate vanno in tal senso. Il primo tema da considerare è allora quello della corretta programmazione delle esigenze. Questa non può

basarsi sulle sole tradizionali "cattedre", perchè esse, come tali, quando il titolare sia assente per periodi non brevi determinano inevitabilmente le "supplenze", con le conseguenze ben note. La soluzione deve essere quella di un organico funzionale, che ponga a disposizione di ogni rete di scuole un corpo docente lievemente superiore alle tradizionali cattedre, in una proporzione che statisticamente è ben individuabile, e che preveda una alta flessibilità nella utilizzazione dell'organico stesso: si apre così un grande spazio a una vera autonomia. Il riferimento alla rete, e non a una singola istituzione, è richiesto perchè su insiemi troppo piccoli le fluttuazioni statistiche creerebbero gravi problemi.

I posti da mettere a concorso (presumibilmente, a livello regionale per le discipline più numerose, a livello interregionale per altre) sarebbero la somma delle esigenze che tutte le reti scolastiche prevedono di avere. questa previsione va riferita, ovviamente, a momenti diversi a seconda che si adotti il rapporto tradizionale tra biennio di formazione professionalizzante e concorso, ovvero lo strumento del corso-concorso: le due possibilità di cui si è detto al § 3. In entrambi i casi, comunque, è essenziale l'assoluta regolarità nella emanazione dei bandi, e all'interno di questi la piena copertura di tutte le esigenze: ogni deviazione da questa via maestra comporta i guai più seri, come abbiamo rilevato al § 1.

Se il concorso di assunzione si svolgesse prima del biennio di specifica formazione didattica abilitante esso potrebbe accertare solo le conoscenze sui contenuti disciplinari; le tematiche educative costituiscono infatti il programma formativo, e conseguentemente l'oggetto di valutazione, all'interno del biennio stesso. Se il concorso fosse collocato dopo tale percorso esso potrebbe coprire invece anche queste tematiche. In entrambi i casi, comunque, ed anche se la formazione prevedesse -come è necessario- consistenti momenti di tirocinio, un concorso non può accertare fino in fondo quelle qualità relazionali, quelle competenze comunicative che solo l'esercizio effettivo dell'attività di insegnamento consente di verificare.

Si è fatta strada perciò l'ipotesi di concludere il concorso con una assunzione non a tempo indeterminato bensì a tempo determinato, ad esempio per un biennio (oltre al biennio di formazione, se il concorso lo avesse anticipato); è il periodo durante il quale i dirigenti scolastici e i colleghi maturi, alcuni dei quali dovrebbero avere la funzione di "mentori", tengono il candidato sotto osservazione; se il giudizio è positivo il rapporto temporaneo già in atto si tramuta in uno a tempo indeterminato (è il modello della *tenure track*).

In questa fase intermedia tra il concorso e l'assunzione definitiva il vincitore dovrebbe poter essere mobile, in relazione alle esigenze che potrebbero non esservi più in una scuola ove sembrava dovessero esserci e manifestarsi invece altrove; la presenza di un gruppo di



docenti già assunti ma non ancora incardinati su posti fissi rappresenta il "volano" necessario per rispondere alle preoccupazioni di chi è scettico sulla possibilità di esatte previsioni dei fabbisogni.

Uno schema come quello prefigurato richiede ovviamente molti approfondimenti; in particolare, pur senza indulgere alla tesi della "chiamata diretta" da parte delle singole scuole, vi sono spazi per farle intervenire nel processo. Ad esempio, l'indicazione di opzioni preferenziali, da parte dei vincitori, circa la sede potrebbe doversi incontrare con la prefigurazione, da parte delle scuole, di opzioni proprie; e, in ogni caso, si può pensare a meccanismi di trasferimento per gli insegnanti già in servizio che non seguano anch'essi, come oggi, graduatorie rigide ma tengano conto delle possibilità di opportuno inserimento in progetti formativi condivisi (come avviene, in misura ridottissima, per alcune scuole sperimentali).

Tra le due possibilità relative alla collocazione del concorso, il meccanismo del corso-concorso presenta notevolissimi vantaggi, per il sistema oltre che per gli interessati. Nell'altro caso infatti il concorso dovrebbe avere, a monte, il precedente concorso di ingresso nella scuola di formazione; e sarebbe quasi impossibile che le indicazioni numeriche sui posti da bandire fossero raccordate così perfettamente da non determinare o un carenza o un eccesso di abilitati, con vuoti nel primo caso (e supplenze ...) e con liste di attesa nel secondo. Si allontanerebbe anche l'obiettivo di assumere docenti all'età minore possibile, perchè ogni fase concorsuale ha gli inevitabili tempi morti.

Anche se abbiamo dovuto entrare in alcuni aspetti apparentemente tecnici, in quanto precede abbiamo cercato di guardare alla problematica dell'ingresso nella docenza in una ottica del tutto generale; la mancata soluzione di essa costituisce infatti uno dei più gravi vizi passati del sistema, e la capacità di affrontarla rappresenta perciò una condizione senza la quale ogni altra ipotesi sulle riforme degli assetti istituzionali nella scuola rischia di marciare senza gambe.