

Osservazioni sulla problematica relativa al reclutamento

con riferimento al testo giugno 2009 della Proposta sull'Autonomia scolastica,
VII Commissione Camera

Giunio Luzzatto

(per l'incontro ASTRID 8.7.2009)

A) Una premessa relativa ad un aspetto dell'impianto complessivo della Proposta

Nel trattare delle Istituzioni Scolastiche (*nel séguito, I.S.*), l'attuale testo della Proposta di legge tocca solo marginalmente il tema delle *reti di scuole*. Come si vedrà, in particolare, nel trattare il tema dell'organico dei docenti, tali reti costituiscono invece lo strumento indispensabile per lo svolgimento ottimale di un insieme di funzioni scolastiche. **Ciò non è compatibile con il mantenimento della mera volontarietà spontaneistica circa la loro costituzione, e con l'assenza di un quadro di riferimento territoriale a tal fine.** Un esempio, tra i molti possibili: sarebbe insensato avere un Nucleo di valutazione per ogni *I.S.*, perché non vi sarebbe alcuna possibilità di gestire poi diecimila Rapporti di valutazione (né esistono in Italia ventimila persone con adeguate competenze, quelle ipotizzate quali esperti -due per Nucleo-).

B) Autonomia, precariato e "organico" degli insegnanti

Gli strumenti normativi attualmente in discussione trattano le *modalità di reclutamento* degli insegnanti nella Proposta di legge sull'Autonomia, quelle per la loro *formazione iniziale, che si conclude con l'abilitazione*, in un Regolamento governativo. E' evidente che l'assenza di una impostazione unitaria è negativa; tra i due testi non ci sono forse contraddizioni insanabili, ma rimangono larghi vuoti, nonché incertezze nei collegamenti.

Ciò che a mio parere merita il massimo rilievo è comunque il fatto che **manca, a monte di entrambi, una decisione innovativa circa le modalità di costruzione degli organici, decisiva per l'intero impianto.** Non mi riferisco qui ai dati quantitativi e alle polemiche sulla riduzione dei posti, ma al concetto stesso di "posto": all'Art.13, c.1, si fa riferimento al sistema tradizionale dei "posti disponibili e vacanti".

Vi sono due argomenti, ognuno dei quali estremamente rilevante per motivazioni del tutto diverse, che inducono a ritenere indispensabile l'introduzione di un diverso sistema, quello dell'*organico funzionale*.

1. L'autonomia didattica non esiste se l'organico docente di una I.S. è quello che risulta dalle "cattedre" previste dagli ordinamenti didattici nazionali: in tali condizioni, la possibilità teorica di scelte proprie relative al 20% del curriculum non viene di fatto utilizzata. E' infatti impensabile che una *I.S.* tolga lavoro ai propri docenti per ricorrere, a carico del proprio esiguo bilancio, a docenti o a esperti che essa non ha; e ciò è vero non solo ora (quando la decisione dovrebbe essere assunta dal collegio dei docenti, cioè dagli eventuali "danneggiati"!), ma anche nell'ipotesi di organismi decisionali diversi.

2. Il mancato funzionamento, da decenni, di un corretto sistema di reclutamento dipende dall'esistenza di una vasta fascia di precariato, con la conseguente pressione sindacale, sociale e politica che ha portato a sostituire i concorsi con le sanatorie, e a trasformare (di fatto, non di diritto) il compromesso del doppio canale -primo canale per il merito, secondo canale per l'anzianità- in un canale unico di graduatorie. In assenza di norme che impediscano, per il

futuro, il formarsi di un vasto precariato, è assolutamente vano legiferare su meccanismi concorsuali: graduatorie o non graduatorie, il bando sistematico di regolari concorsi, per la totalità dei posti da coprire, non ci sarà mai, in violazione -come avvenuto finora- di qualunque legge, fino a quando si sarà in presenza di decine (o centinaia) di migliaia di persone che svolgono da anni le funzioni docenti e attendono un inquadramento.

Per rispettare l'esigenza 1.), l'*organico funzionale* deve riferirsi non alle singole materie di insegnamento, bensì al totale di docenti ai quali, in relazione al numero di studenti e agli orari previsti, l'*I.S.* ha diritto. Ovviamente, per l'80% esso dovrà essere poi coperto dalle materie di ordinamento, ma per la parte residua l'*I.S.* esercita la sua autonomia.

Per rispettare l'esigenza 2.), l'*organico funzionale* deve essere commisurato non solo al 100% del tempo-docente da coprire, ma anche a una piccola percentuale aggiuntiva, $x\%$, per coprire le supplenze (eccettuate quelle brevi copribili con docenti interni); relativamente ad alcune situazioni (aspettative, distacchi) l'individuazione della necessità aggiuntiva è specifica, relativamente ad altre (maternità, malattie prolungate, etc.) il valore di x è individuabile su base statistica, attraverso i numeri verificati nell'arco di alcuni anni precedenti.

E' noto che il Ministero dell'Economia si è sempre opposto a soluzioni di questo tipo, ma si tratta di un atteggiamento miope: avere una massa, che si accumulano nei lustri, di supplenti precari anziché un limitato organico aggiuntivo comporta risparmi minimi (lo stipendio estivo), ma determina disastri sociali, alti costi amministrativi (la macchina per le "graduatorie", il contenzioso ..), impossibilità di un reclutamento serio. Comporta anche (e questo dovrebbe pesare!) un netto peggioramento della qualità del sistema formativo: docenti progressivamente frustrati e meno motivati, studenti privati della continuità didattica.

Beninteso, occorre evitare gli sprechi, con provvedimenti quali i seguenti. Anzitutto, la definizione di un **organico docente di rete** anziché di singola *I.S.* può assicurare maggiore flessibilità e un uso ottimale del personale; ciò vale sia per avere dimensioni adeguate per l'assunzione di docenti in materie diverse da quelle ordinamentali (ad esempio, per offrire agli studenti qualche possibilità di opzioni individuali), sia perché la statistica che conduce al valore aggiuntivo x risulterebbe meno attendibile su insiemi piccoli. In secondo luogo, il personale nominato in tale percentuale aggiuntiva dovrà sì avere il contratto triennale suscettibile di conferma a tempo indeterminato, ma non l'assegnazione in una specifica *I.S.* fino a quando non vi sia un posto vacante.

C) Albo regionale (Art. 12)

Appare del tutto corretto che l'appartenenza all'Albo degli abilitati costituisca titolo necessario per la partecipazione ai concorsi di reclutamento.

Due osservazioni.

- Il "voto conseguito nell'esame di abilitazione" (comma 1) andrebbe accompagnato dalla indicazione del voto medio conseguito dall'insieme degli abilitati da parte della stessa Commissione. E' infatti inevitabile che tra Commissioni diverse i metri di giudizio possano non coincidere.
- Non si vede perché debba esserci (comma 2) una limitazione temporale per potere passare in altra Regione. Qui si tratta di aver diritto a partecipare a concorsi, non di una posizione di lavoro (per la quale, invece, si dirà al punto E) che le limitazioni devono essere anche maggiori di quelle attualmente previste).

D) Concorsi per il reclutamento (Art. 13)

Criterio prioritario per giudicare la validità di una normativa sul reclutamento deve essere la effettiva **credibilità del regolare bando dei concorsi e del loro svolgimento in tempi ragionevoli**.

La credibilità è interamente riconducibile al tema discusso al punto **B**). I concorsi non si sono fatti perché si è stati condizionati dalla paurosa dimensione del fenomeno del precariato, non perché di per sé essi fossero ingestibili; ovviamente, ogni ritardo innesca poi un circolo vizioso, perché il ritardo determina di anno in anno sia un aumento della pressione degli oppositori, sia crescenti difficoltà di svolgimento per il moltiplicarsi dei potenziali candidati. Questa affermazione è provata da quanto è avvenuto per decenni con il **concorso magistrale per gli insegnanti elementari**: pur trattandosi del settore scolastico quantitativamente più massiccio si sono avuti, **con bandi nazionali, rispetto della periodicità, svolgimenti regolari, assenza o quasi di precariato**. E' altresì irrilevante citare quale pericolo la presenza di centinaia di migliaia di partecipanti negli ultimi concorsi a livello secondario: nel meccanismo che deve essere ora introdotto la restrizione agli abilitati esclude questo rischio.

Non vi è perciò alcun motivo per non **dare carattere regionale ai concorsi di assunzione, in piena corrispondenza con il carattere regionale degli Albi**. La Proposta di legge prevede invece il bando da parte di reti di scuole, rinviando per quasi tutti gli aspetti (inclusa la dimensione di queste reti e addirittura la periodicità dei bandi) a un futuro regolamento.

Si andrebbe così in direzione contraria rispetto all'esigenza di regolarità nei bandi, che dovrebbe comportare **automatismi**. Il bando, in ogni regione, dovrebbe essere automatico, alla scadenza fissata (con l'accesso limitato agli abilitati, essa può essere annuale); ogni **I.S.**, o meglio - nell'ipotesi che ad essa facciano capo gli organici- ogni **rete**, preciserebbe di volta in volta per quali materie essa mette a concorso i posti. In ciò consiste l'autonomia.

Si consideri invece l'appesantimento (per non dire il caos) che sarebbe determinato da una pluralità di bandi, nella stessa regione e per la stessa materia, da parte di diverse reti di scuole. Tutti gli abilitati parteciperebbero ovviamente a tutti i bandi (ipotizzare che il regolamento limiti questo diritto esporrebbe ad altro tipo di obiezioni, gravissime); si moltiplicherebbero i Commissari necessari, i tempi sottratti ad altri impegni, le attività amministrative (ogni rete di scuole dovrebbe dotarsi di un apparato a ciò destinato); presumibilmente, si incentiverebbero anche i contenziosi da parte di persone giudicate in modo diverso pur nelle stesse circostanze. Perciò, rispetto alla ipotesi di una dimensione regionale del concorso, meno certezza sul bando, aumento dei tempi necessari, minore attendibilità dei risultati.

E) Autonomia scolastica e scelta dei docenti

L'esigenza di garantire alle scuole autonome (o alle reti) una qualche possibilità di contribuire alla scelta del proprio corpo docente va presa in considerazione; vi sono alcuni rischi (principalmente, quello di unilateralità culturale: "coopto quelli che la pensano come me"), ma vi sono anche motivazioni valide.

La risposta, a mio parere, non può essere quella del bando, in proprio, di concorsi. Questo non solo per i motivi, comunque decisivi, detti in **D**), ma anche perché tale ipotesi è per sua natura ambigua: un concorso deve "scegliere i migliori", e ciò può non corrispondere, ad esempio, alla scelta di coloro che contribuiranno meglio all'attuazione di un determinato P.O.F. Vi sono altre opportunità.

Anzitutto, è da prevedere che al corpo docente "strutturato" possano aggiungersi, soprattutto per lo svolgimento di attività pratico-applicative, **professionisti ed esperti esterni**, anche in relazione alla rispondenza che il P.O.F. della scuola può ricercare con lo specifico contesto sociale, oltre che produttivo, nel quale la scuola opera.

Uno spazio alle scelte dell'istituzione scolastica (o della rete) può essere trovato anche per ciò che riguarda l'**assunzione in servizio dei vincitori di concorso**. Ad esempio, si può stabilire che l'indicazione di opzioni preferenziali, da parte dei vincitori, circa la sede in cui prendere servizio si

debba incontrare con la prefigurazione, da parte delle scuole, di opzioni proprie. Inoltre, se -come è senz'altro opportuno- la valutazione del periodo triennale pre-conferma dovesse assumere carattere più impegnativo rispetto all'attuale anno di formazione, andrebbe molto valorizzato il giudizio della scuola sui risultati ottenuti, nello svolgimento del proprio lavoro, da parte dei docenti appena entrati in attività; la piena soddisfazione della scuola stessa circa le modalità del loro inserimento dovrebbe essere determinante per la loro permanenza nella sede.

Ancora, per i **trasferimenti dei docenti già in servizio** possono essere introdotte soluzioni nettamente diverse da quelle che in via generale sono attualmente in vigore, tutte basate su meri punteggi (anzianità, condizioni familiari) e conseguenti graduatorie. Già oggi, in casi rari e molto particolari relativi ad alcune scuole sperimentali, la scuola può fare un proprio bando, indicando gli specifici requisiti (esperienze, ricerche didattiche, titoli culturali aggiuntivi, qualificazioni in attività di formazione in servizio) che verranno considerati nella ricerca di docenti ben inseribili nel progetto formativo della scuola stessa. Questa procedura dovrebbe essere ampiamente estesa, nella prospettiva di una sua generalizzazione; per verificarne il funzionamento ciò potrebbe eventualmente avvenire, in una prima fase, con modalità sperimentali, ovvero solo per una frazione dell'organico.

Una ultima considerazione riguarda, in un certo senso all'opposto rispetto ai trasferimenti che una scuola può auspicare di ricevere, l'esigenza di **stabilità del corpo docente** che la scuola ha. L'attuale testo della Proposta di legge prevede giustamente l'obbligo di un triennio di permanenza per i neo-vincitori, ma non mette limiti alla possibilità che ogni docente, successivamente, chieda anche un trasferimento all'anno (pur di dare preavviso); l'obbligo del triennio dovrebbe invece valere sempre.