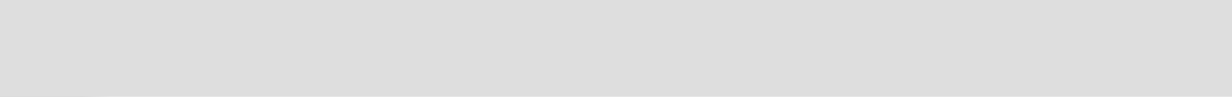


I Quaderni



Associazione TreeLLLe

Per una società dell'apprendimento continuo

Profilo sintetico dell'Associazione

TreeLLLe - per una società dell'apprendimento continuo - Associazione non profit, ha come obiettivo il miglioramento della *qualità dell'education* (educazione, istruzione, formazione) nei vari settori e nelle fasi in cui si articola. Attraverso un'attività di ricerca, analisi, progettazione e diffusione degli elaborati *offre un servizio* all'opinione pubblica, alle forze sociali, alle istituzioni educative e ai decisori pubblici, a livello nazionale e locale.

Inoltre, anche attraverso esperti internazionali, TreeLLLe si impegna a svolgere un'attenta azione di monitoraggio sui sistemi educativi e sulle esperienze innovative di altri paesi.

In particolare si pone come “*ponte*” per colmare il distacco che sussiste nel nostro paese tra ricerca, opinione pubblica e pubblici decisori, distacco che penalizza l'aggiornamento e il miglioramento del nostro sistema educativo.

L'Associazione è rigidamente *apartitica e agovernativa*: la peculiarità e l'ambizione del progetto stanno nell'avvalersi dell'apporto di personalità di diverse tradizioni e sensibilità culturali che hanno oggi bisogno di confrontarsi e dialogare in una sede che non subisca l'influenza della competizione e delle tensioni politiche. I Soci Fondatori sono garanti di questo impegno.

Promotore dell'iniziativa e presidente esecutivo è Attilio Oliva. Presidente dell'Associazione è Umberto Agnelli. Chairman del Forum degli esperti è Thomas J. Alexander, per dieci anni massimo responsabile dell'OCSE per Education e Sanità.

Il Forum delle personalità e degli esperti è composto da autorevoli personalità con competenze diversificate e complementari. L'Associazione si avvale dei suggerimenti e dei contributi di Eminent Advisor (politici, direttori di quotidiani, rappresentanti di enti e istituzioni, nazionali e internazionali) che, peraltro, non possono essere ritenuti responsabili delle tesi o proposte elaborate da TreeLLLe.

Temi strategici

L'Associazione si propone di affrontare ogni anno uno o due *temi strategici* di grande respiro (i Quaderni) che rappresentano il prodotto più caratterizzante della sua attività. Sui singoli temi si forniscono dati e informazioni, si elaborano proposte, si individuano questioni aperte, con particolare attenzione al confronto con le più efficaci e innovative esperienze internazionali.

Per ogni singolo tema strategico, l'attività dell'Associazione si articola in quattro fasi:

1. attività di *elaborazione* delle proposte e predisposizione di una prima stesura dei Quaderni a cura del Comitato Operativo del Forum e dei Gruppi di Progetto;
2. **coinvolgimento** delle personalità del Forum e degli Eminent Advisor, attraverso la discussione e la raccolta di pareri sulla prima elaborazione dei Quaderni. L'obiettivo è quello di pervenire ad una stesura finale che raccolga il più largo consenso al fine di conferire alle tesi stesse il massimo di autorevolezza e capacità di influenza presso l'opinione pubblica, le istituzioni educative e i decisori pubblici;
3. **diffusione** dei Quaderni mirata a informare e coinvolgere decisori pubblici, partiti, forze sociali, istituzioni educative. Gli strumenti: presentazioni pubbliche dei Quaderni, con eventi sia nazionali che locali; loro diffusione gratuita su un'ampia ma selezionata mailing list di persone interessate ai problemi dell'Educazione (fino a 20.000); inserimento nel sito Internet, etc. Particolare attenzione viene dedicata alla sensibilizzazione dei media (alcuni direttori dei principali media partecipano al Forum in qualità di Advisor);
4. **attività di lobby trasparente** al fine di diffondere dati e informazioni, promuovere le tesi presso i decisori pubblici a livello nazionale e regionale, i parlamentari, le forze politiche e sociali, le istituzioni educative affinché le proposte di TreeLLLe influenzino le azioni di governo e si trasformino in sperimentazioni concrete.

L'Associazione svolgerà inoltre verifiche sull'efficacia della propria attività facendo riferimento ai contenuti di leggi e provvedimenti dei decisori pubblici; al numero e alla qualità delle sperimentazioni che saranno avviate dalle istituzioni educative; ai riconoscimenti che, a vario titolo, la comunità scientifica, politica e di settore riserverà all'attività dell'Associazione; all'attenzione che i media dedicheranno agli argomenti trattati.

Temi di attualità

L'Associazione prevede inoltre attività dedicate a particolari *temi di attualità*. Su questi temi vengono organizzati Seminari internazionali, si producono Ricerche (anche in collaborazione con altri Enti), si organizzano confronti fra le personalità che compongono il Forum. Per ogni tipo di attività si prevede la pubblicazione in specifiche collane dedicate ("Seminari", "Ricerche", "Dibattiti", etc.) diffuse attraverso gli stessi canali utilizzati per i Quaderni.

Enti sostenitori

L'attività dell'Associazione è finanziariamente sostenuta da più Fondazioni italiane di origine bancaria che, coerentemente ai loro scopi istituzionali, decidono erogazioni a sostegno di progetti o dell'attività istituzionale: ad oggi, la Compagnia di San Paolo di Torino, la Fondazione della Cassa di Risparmio di Genova e Imperia, la Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna, la Fondazione Pietro Manodori di Reggio Emilia.

Chi fa parte dell'Associazione

Presidente

Umberto Agnelli

Promotore e Presidente Esecutivo

Attilio Oliva

Chairman del Forum

Thomas J. Alexander

Comitato Operativo del Forum

Thomas J. Alexander, Dario Antiseri, Carlo Callieri, Sabino Cassese, Carlo Dell'Aringa, Adriano De Maio, Tullio De Mauro, Giuseppe De Rita, Attilio Oliva, Angelo Panebianco, Clotilde Pontecorvo.

Forum delle personalità e degli esperti

Thomas J. Alexander, Luigi Abete, Guido Alpa, Dario Antiseri, Federico Butera, Carlo Callieri, Aldo Casali, Lorenzo Caselli, Sabino Cassese, Elio Catania, Alessandro Cavalli, Innocenzo Cipolletta, Carlo Dell'Aringa, Adriano De Maio, Tullio De Mauro, Giuseppe De Rita, Umberto Eco, Luciano Guerzoni, Mario Lodi, Roberto Maraglino, Angelo Panebianco, Clotilde Pontecorvo, Sergio Romano, Domenico Siniscalco, Giuseppe Varchetta, Umberto Veronesi.

Eminent Advisor dell'Associazione

Tommaso Agasisti, Giulio Anselmi, Ernesto Auci, Guido Barilla, Enzo Carra, Ferruccio De Bortoli, Antonio Di Rosa, Giuliano Ferrara, Domenico Fisichella, Silvio Fortuna, Franco Frattini, Stefania Fustagni, Lia Ghisani, Lucio Guasti, Ezio Mauro, Mario Mauro, Dario Missaglia, Luciano Modica, Gina Nieri, Andrea Ranieri, Giorgio Rembado, Carlo Rossella, Fabio Roversi Monaco, Marcello Sorgi, Piero Tosi, Giovanni Trainito, Giuseppe Valditara, Benedetto Vertecchi, Vincenzo Zani.

Assemblea dei Soci fondatori e garanti

Umberto Agnelli, Fedele Confalonieri, Gian Carlo Lombardi, Luigi Maramotti, Pietro Marzotto, Attilio Oliva
(*Segretario Assemblea*: Guido Alpa).

Collegio dei revisori

Giuseppe Lombardo (*presidente*), Vittorio Afferni, Michele Dassio.

Collaboratori e Assistenti

Paola Frezza, Osvaldo Pavese

ASSOCIAZIONE TREEELLE

PER UNA SOCIETÀ
DELL' APPRENDIMENTO CONTINUO

PALAZZO PALLAVICINO
VIA INTERIANO, 1
16124 GENOVA
TEL. + 39 010 582 221
FAX + 39 010 5531 301
www.associazionetreeelle.it
info@associazionetreeelle.it

PRIMA EDIZIONE: MAGGIO 2004
GRAFICA: OSVALDO PAVESE; TIPOGRAFIA ARALDICA
STAMPA: TIPOGRAFIA ARALDICA - GENOVA

Associazione TreeLLLe

Quaderno n. 4

Luglio 2004

Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?

Dati, analisi e proposte
per valorizzare la professione

Il Quaderno n. 4 “Quali insegnanti per la scuola dell’autonomia?”
ha ottenuto l’Alto Patrocinio del Presidente della Repubblica,
Carlo Azeglio Ciampi.

INDICE

PREMESSA	11
-----------------	----

INTRODUZIONE

PERCHÉ UN QUADERNO SUGLI INSEGNANTI?	13
--------------------------------------	----

<i>Le differenze in cifre fra sistemi scuola Italia /UE/OCSE</i>	22
--	----

PARTE PRIMA

1. Insegnanti: un profilo psico-sociologico	24
---	----

PARTE SECONDA

2. Principali anomalie rispetto alle tendenze europee	41
---	----

<i>Anomalie di sistema</i>	42
----------------------------	----

2.1 Prima anomalia: gestione centralizzata e uniforme	42
---	----

Si affronta così la complessità?

2.2 Seconda anomalia: scuole senza governo	46
--	----

Tutti partecipano, ma chi rende conto?

2.3 Terza anomalia: numero degli insegnanti e composizione della spesa	48
--	----

Quantità fa qualità?

<i>Anomalie della professione</i>	56
-----------------------------------	----

2.4 Quarta anomalia: formazione inadeguata alla professione	56
---	----

Insegnanti si nasce o si diventa?

2.5 Quinta anomalia: reclutamento su graduatorie	63
--	----

Precari a vita?

2.6 Sesta anomalia: professionalità non valutata	67
--	----

Gli insegnanti sono tutti uguali?

2.7 Settima anomalia: dalla legge alla contrattazione e ritorno	70
---	----

Due dimensioni incompatibili?

PARTE TERZA

3.	Le proposte di TreeLLe	75
	<i>Per il sistema</i>	75
3.1	Proposte per la prima anomalia	75
	Stato, regioni, scuole: sussidiarietà e ruoli distinti	
3.2	Proposte per la seconda anomalia	78
	Scuole e insegnanti di domani per un'autonomia responsabile	
3.3	Proposte per la terza anomalia	84
	Risorse umane e finanziarie per un'allocazione più europea	
	<i>Per la professione</i>	93
3.4	Proposte per la quarta anomalia	93
	Formazione mirata alla professione e più ricerca educativa	
3.5	Proposte per la quinta anomalia	112
	Verso un reclutamento da parte delle scuole dell'autonomia	
3.6	Proposte per la sesta anomalia	119
	Valutare e premiare diversi livelli di professionalità	
	Un modello da sperimentare	124
3.7	Proposte per la settima anomalia	135
	Una legge sullo stato giuridico e un contratto per gli insegnanti	

APPENDICE

	Un questionario di TreeLLe: gli insegnanti in Francia, Inghilterra, Svezia	141
	Commenti di:	
	• Alain Michel (Francia)	151
	• Peter Matthews (Inghilterra)	154
	• Thord Österberg (Svezia)	157

ALLEGATI

	RISULTATI DI INDAGINI E RIFLESSIONI SUGLI INSEGNANTI	161
	a) La valutazione degli insegnanti vista da docenti e capi d'istituto	161
	b) Gli insegnanti visti dai giovani	173
	c) Gli insegnanti visti dai cittadini	176
	d) Gli insegnanti visti dagli imprenditori europei	179

	INDICE DELLE FIGURE E DELLE TABELLE	183
--	-------------------------------------	-----

	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	185
--	---------------------------	-----

PREMESSA

Il Quaderno, come d'abitudine, è frutto di un lavoro di gruppo. Il dibattito negli organi di TreeLLLe si è sviluppato soprattutto in merito alla formulazione delle proposte, dibattute a più riprese e condivise nei loro obiettivi e linee essenziali. La discussione negli organi si è sviluppata anche grazie ai contributi specifici per ogni singolo tema trattato, a suo tempo commissionati a qualificati esperti nazionali ed europei. Un particolare ringraziamento a costoro per l'impegno e la collaborazione fornita in occasione dei vari seminari di approfondimento.

Nell'*Introduzione* si elencano le ragioni principali per cui, anche a livello internazionale, sono in corso studi e ricerche attorno al problema cruciale di come migliorare la qualità professionale degli insegnanti. Sono inoltre individuate le principali domande che reclamano risposta da parte dei decisori pubblici nell'interesse sia degli insegnanti che degli studenti.

Nella *Parte I* si analizza il profilo psico-sociologico degli insegnanti italiani per come si è andato sviluppando nell'ultima parte del XX secolo e di cui si è tenuto conto per formulare le proposte di TreeLLLe.

Nella *Parte II* sono evidenziate le principali anomalie del sistema e della professione rispetto alle tendenze europee.

Nella *Parte III* si presentano le proposte per contrastare le anomalie. In coda a ogni sezione sono state sintetizzate in Proposte operative. Le proposte per la sezione 3.2, "Un'autonomia responsabile: scuola e insegnanti di domani" sono state appena accennate perché una trattazione più approfondita è rinviata ad un prossimo Quaderno.

Nell'*Appendice* sono state riportate le risposte a un questionario di TreeLLLe su vari aspetti della condizione degli insegnanti nei tre paesi. Abbiamo inoltre ritenuto utile riportare tre contributi che consentono di mettere a confronto diversi punti di vista di esperti europei.

Negli *Allegati* sono riportati in sintesi i risultati di alcune recenti ricerche e riflessioni sugli insegnanti che, in modi e gradi differenziati, sono comunque funzionali alle proposte di TreeLLLe.

Il Quaderno fornisce inoltre una fotografia dell'attuale posizionamento della situazione italiana nel contesto europeo in relazione al problema degli insegnanti

attraverso una ricca presentazione di *dati in tabelle e figure* tratti dalle fonti più accreditate. Un quadro di insieme delle principali anomalie in cifre del nostro sistema scolastico si trova nella **Tabella 1 riassuntiva** a pag. 23.

Guida alla lettura dei dati

Per gli indicatori internazionali, la comparazione viene compiuta prendendo a confronto i paesi dell'Unione Europea ("a quindici" prima cioè dell'estensione a venticinque paesi dell'1.5.2004) nonché alcuni dei più significativi paesi extra-europei appartenenti all'OCSE. Per l'UE, si sono presentati nelle tabelle e nelle figure solo i sette paesi con la più elevata popolazione scolastica, più la Finlandia. La media UE è calcolata invece in modo non ponderato su quattordici paesi, non potendosi dare rilievo quantitativo al Lussemburgo.

In alcune tabelle o figure qualche paese non è presente perché manca la documentazione relativa all'indicatore considerato.

Le somme dei dati delle singole percentuali talvolta non corrispondono esattamente a cento perché sull'ultima loro cifra i dati sono arrotondati.

Alcuni valori sono espressi in \$ USA PPA: si intende che la conversione in dollari è avvenuta non usando i tassi di cambio monetari bensì quelli in Parità del Potere d'Acquisto, cioè relativi ai beni acquistabili con la cifra equivalente.

INTRODUZIONE

Perché un Quaderno sugli insegnanti?

1. Perché è un problema europeo, seppure con diversi livelli di criticità

Se nel XX secolo l'obiettivo strategico è stato elevare al massimo il livello di scolarizzazione ("una scuola per tutti"), l'obiettivo strategico del XXI secolo è garantire una "scuola di qualità per tutti".

Non appartengono più solo al lessico di economisti e sociologi i concetti di stock di capitale umano e di capitale sociale, entrambi considerati ormai anche dai decisori politici come indicatori significativi e funzionali allo sviluppo della persona, alla partecipazione democratica, al progresso economico e alla coesione sociale.

Non è un caso che l'OCSE abbia in corso un'importantissima ricerca che coinvolge ventitré nazioni sul tema "Attracting, developing and retaining effective teachers" e che, su incarico della Commissione Europea, il centro di ricerca Eurydice European Unit abbia pubblicato nel 2003 "The Teaching Profession in Europe: profile, trends and concern". Anche le organizzazioni di sette "confindustrie" europee hanno prodotto un rapporto (Confindustria, 2003) con dati, analisi e proposte per valorizzare la professione docente e modernizzare il management scolastico.

Le ricerche confermano preoccupanti segnali d'allarme:

- la carenza di insegnanti qualificati si verifica in molti paesi europei, in particolare del centro-nord;
- l'età media degli insegnanti è alta, il divario generazionale con gli studenti è molto forte ed è critico il ricambio con giovani insegnanti di recente formazione;
- la professione docente attrae sempre meno giovani di qualità e ancora meno di sesso maschile;
- il prestigio sociale degli insegnanti continua a declinare;
- la professione logora e i dati sul burnout e quelli sull'assenteismo, nei paesi in cui sono disponibili, sono sensibilmente più alti rispetto a quelli riscontrati tra la popolazione lavorativa in genere;
- in molti paesi, una parte di insegnanti non è in possesso di una regolare abilitazione professionale.

In tutto ciò si evidenzia un vero paradosso: tutti concordano sul fatto che oggi l'istruzione e la formazione di base sono sempre più cruciali per la vita e per il lavoro, ma nello stesso tempo in molti paesi la professione degli insegnanti perde prestigio e ha difficoltà ad attirare nuovi membri.

Le difficoltà di reclutamento di giovani motivati e di qualità sembrano dipendere da molte ragioni: a) remunerazione non competitiva, b) scarse o nulle possibilità di carriera e/o riconoscimenti dei meriti professionali, c) complessità crescente delle competenze richieste, d) ambiente di lavoro troppo burocratico e poco stimolante. È evidente che tutti questi problemi vanno affrontati con concretezza e urgenza.

2. Perché per migliorare la qualità dei sistemi educativi il ruolo degli insegnanti è cruciale

Chi non ricorda un proprio insegnante per le qualità umane, la capacità di interessare e motivare all'apprendimento, di far convivere rigore ed equità, di essere in sostanza un modello? Allo stesso modo, insegnanti inadatti al compito possono danneggiare i nostri figli bloccandone le potenzialità in un momento decisivo per lo sviluppo.

È noto che la qualità e i risultati di un sistema educativo sono influenzati da un insieme di variabili molto complesse (**Figura 1**): i talenti e l'impegno individuale, l'ambiente familiare e socio-economico degli studenti, l'ambiente e i servizi scolastici, i programmi di studio, la quantità di risorse investite, ma la qualità dell'insegnamento che è correlata alla professionalità degli insegnanti resta una delle più importanti.

3. Perché in molti paesi europei sono già in corso riforme innovative

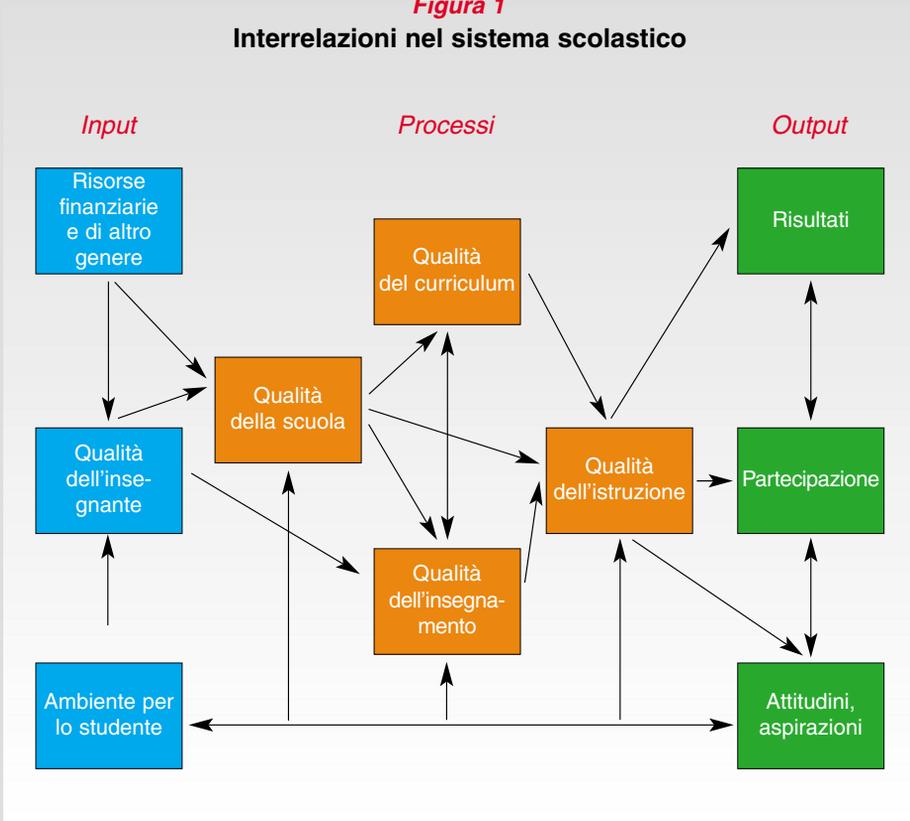
In tutti i paesi, i decisori politici hanno promosso o stanno promuovendo riforme e sperimentazioni che hanno come comune obiettivo la valorizzazione della professione degli insegnanti per attrarre nuove leve di buona qualità e trattenere gli insegnanti motivati. Ciò potrà avvenire:

- attraverso il miglioramento della loro formazione iniziale e in servizio;
- rendendo più stimolante e dinamico l'ambiente in cui operano;
- promuovendo un sistema premiante di riconoscimenti di merito e di carriera.

Pratiche innovative sono rilevabili nelle politiche di riforma di alcuni paesi europei, segnatamente nel Regno Unito e in Svezia (cfr. in Appendice le risposte al questionario e i commenti). Le tendenze più diffuse sono:

- la formazione iniziale e la ricerca pedagogica avvengono in strutture universitarie specificamente deputate. *L'idea dominante è che la ricerca accademica debba essere strettamente legata all'esperienza pratica verificata nell'ambiente scolastico.* Ricercatori, docenti universitari e insegnanti esperti devono collaborare strettamente. In generale, la formazione iniziale si realizza in cinque anni, spesso con selezione in entrata a numero chiuso, sulla base di una pianificazione dei posti necessari, salvo in quei paesi dove vigono le regole del mercato, per cui

Figura 1
Interrelazioni nel sistema scolastico



FONTE: Shavelson R.J. et al., Indicator Systems of Monitoring Mathematics and Science Education, the Rand Corporation, Santa Monica, CA 1987.

- domanda e offerta trovano i loro equilibri nel tempo;
- Parlamento e Governo si limitano sempre più a definire gli obiettivi nazionali dell'istruzione (standard di apprendimenti) e, attraverso agenzie di valutazione indipendenti, a verificare il raggiungimento di tali obiettivi da parte del sistema e delle singole scuole per mezzo di indicatori di efficacia e di efficienza, test nazionali di apprendimento e continui confronti tra situazioni omogenee;
 - le autorità locali assumono crescenti responsabilità per la distribuzione delle risorse umane e finanziarie alle scuole e per la programmazione dell'offerta formativa sul territorio;
 - il reclutamento nelle scuole dell'autonomia è sempre più operato dal capo di istituto in accordo con gli organi di governo della scuola. La scelta avviene ovviamente tra gli insegnanti abilitati;
 - le responsabilità di realizzare gli obiettivi nazionali di apprendimento degli studenti sono viepiù allocate a livello di scuola, con crescente valorizzazione dei poteri e dell'autonomia dei dirigenti scolastici per il management e l'organizzazione, e degli insegnanti per la didattica;
 - esistono contratti nazionali di categoria per stabilire il salario minimo, ma c'è una tendenza a lasciare spazi di incentivazione e contrattazione a livello di singole scuole;
 - si tentano strade diverse per individuare riconoscimenti - economici e non - sulla base delle prestazioni e dei meriti.

4. Perché la gestione degli insegnanti è la più grave delle anomalie del sistema scolastico italiano

Contrariamente all'opinione corrente, l'Italia spende molto ma non è europea nei risultati: l'indice degli abbandoni del nostro paese (oltre il 20%) è tra i più alti e preoccupanti d'Europa, e inoltre i risultati dell'indagine P.I.S.A. sono deludenti (**Figura 10** a pag. 55). Infatti, pur essendo inferiore la spesa totale rapportata al PIL, la spesa annua per studente in \$ USA PPA è mediamente superiore di circa il 20% rispetto alla media dei paesi UE (**Tabella 8** a pag. 87). Il problema, evidentemente, non sta nel "quanto" ma nel "come" il nostro paese investe in questo settore strategico. Tra le tante anomalie della condizione degli insegnanti in Italia (sez. 2.3) una delle più vistose sta nell'elevato numero di personale insegnante (e scolastico in generale) e nel conseguente elevatissimo costo per il sistema nonostante gli stipendi siano più bassi della media europea. Per troppi anni si è rinunciato ad adottare una politica del personale attenta all'andamento demografico e alla programmazione del ricambio, confondendo quantità con qualità (per un approfondimento, vedi sez. 2.3). Un interessante confronto in cifre delle principali differenze del sistema scolastico italiano rispetto alle medie dei paesi europei e OCSE è fornita dalla **Tabella 1 riassuntiva** a pag. 23. Il peso delle spese correnti sul totale delle spese è pari al 95% contro il 93% degli altri paesi europei (OCSE, 2003).

5. Perché l'Italia ha nei prossimi anni un'occasione storica per riequilibrare il numero degli insegnanti in relazione agli studenti

L'occasione è costituita da un'altra importante anomalia: il primato dell'invecchiamento del corpo docente italiano, il più anziano d'Europa, con una media di cinquantadue anni d'età. Si tratta di personale massicciamente reclutato tra il 1970 e l'85. Ci si troverà quindi di fronte a un turnover che diventerà imponente quando le leve degli anni '70 e '80 lasceranno il lavoro: si stima che dal 2004 al 2014 dovrebbero pensionarsi circa 300mila docenti statali oggi in servizio (Tabella 11 a pag. 89). Si tratta di una sfida difficile ma anche di un'occasione storica che non può essere persa. Si rimpiazzeranno tutti i vuoti con l'immissione in ruolo di personale non adeguatamente professionalizzato, come è sostanzialmente avvenuto finora, o si coglierà l'occasione per ridurre il numero dei posti (adeguandoli agli indici europei) e per introdurre nuove leve di insegnanti qualificati professionalmente? Con i risparmi effettuati si potranno finalmente trattare meglio gli insegnanti che lo meritano?

6. Perché è urgente riconoscere che gli insegnanti non sono tutti eguali e avviare un sistema premiante

È certamente vero che il mondo della scuola esprime insegnanti di straordinario valore, veri "professionisti", che famiglie e studenti ben riconoscono. Nonostante la volontà e le carenze del modello organizzativo con cui tuttora si amministra la scuola, tutti riconoscono che una gran parte degli insegnanti svolge il proprio lavoro con competenza e impegno sia individuale che di gruppo, riuscendo così a tenere viva negli utenti l'immagine positiva di un mestiere che pure è in difficoltà.

Peraltro questi significativi esempi di impegno professionale di singoli e di gruppi, in assenza di modifiche strutturali del modello organizzativo, non potranno tradursi in miglioramenti consolidati per il sistema. È però vero che tra gli insegnanti esistono anche troppi "impiegati" demotivati e con scarse ambizioni professionali. Aspettative, interessi e atteggiamenti tanto diversi rendono difficile ai decisori politici avviare riforme soddisfacenti per tutti: gli insegnanti - e le loro famiglie - sono una parte rilevante dell'elettorato, hanno un forte potere contrattuale e le decisioni politiche sono spesso condizionate dalla preoccupazione di scontentarne frange troppo consistenti.

La contraddizione di fondo sta nel desiderio di molti di far convivere le sicurezze e le protezioni dell'impiego statale con il desiderio di riconoscimento e prestigio di una carriera professionale.

Se è difficile avere tutti gli 800mila insegnanti motivati e altamente professionalizzati, sono realisticamente raggiungibili tre obiettivi strategici: 1) *migliorare il livello medio di professionalità di tutti gli insegnanti*; 2) *individuare ampie quote di insegnanti "esperti" e "eccellenti" da meglio remunerare*, ai quali attribuire anche funzioni più complesse (formatori, ricercatori, etc.), che dovrebbero svolgere una funzione di modello e di traino di tutto il sistema; 3) *sollevare da compiti educativi i pochissimi (ma dannosi) insegnanti del tutto inadatti alla professione.*

Ma per avviare un vero sistema premiante è indispensabile fare riferimento a un

sistema di valutazione equo e condiviso.

Nel nostro Quaderno 2, “L’Europa valuta la scuola, e l’Italia?”, abbiamo evidenziato i quattro principali ambiti che in sede internazionale sono oggetto di sistematica valutazione: a) il sistema nel suo complesso; b) le singole scuole; c) il personale scolastico; d) gli apprendimenti degli allievi. Tutti questi livelli di valutazione sono necessari, sono in larga misura interdipendenti e si influenzano reciprocamente.

Purtroppo nel nostro paese la cultura della valutazione è solo agli inizi per tutti e quattro gli ambiti citati.

La valutazione del sistema nel suo complesso avviene di norma attraverso indicatori quantitativi, che permettono confronti tra i risultati nei diversi anni e evidenziano i punti di forza e di debolezza, anche grazie ai confronti con i risultati di altri paesi. Non esiste in Italia, come in altri paesi europei, un “Rapporto annuale di valutazione del sistema scolastico” basato sul confronto di indicatori.

Per quanto riguarda *la valutazione delle singole scuole* non esiste un’attività sistematica di ispezione promossa dal ministero: da noi operano 280 ispettori contro oltre 2000 in Francia. Nel Regno Unito opera l’OFSTED (che ha rimpiazzato il tradizionale ispettorato), un ente statale non governativo, istituito nel 1992 e finanziato dallo Stato per circa 150 milioni di euro l’anno, che riferisce direttamente al Parlamento e non al ministero dell’Istruzione.

Per quanto riguarda il terzo ambito, cioè *la valutazione degli apprendimenti degli studenti*, che di norma avviene attraverso prove nazionali standardizzate (test), da poco nel nostro paese ha iniziato a operare l’Istituto nazionale per la valutazione (INValSI).

Il quarto ambito, *la valutazione del personale scolastico*, costituisce ancora oggi un nodo sostanzialmente irrisolto. Il tema risulta particolarmente complesso. Per valutare gli insegnanti bisogna infatti tener conto di una molteplicità di fattori: lo spessore culturale e umano, la competenza disciplinare e didattica, la capacità di valutare gli studenti, la disponibilità nei confronti degli allievi, la collaborazione alla vita collegiale della scuola, le relazioni con le famiglie: si tratta di un mix di variabili non facilmente misurabili. E tuttavia non si può rinunciare a un costante accertamento dell’impegno e della professionalità degli insegnanti. Ogni paese ha infatti sviluppato, o sta sviluppando, procedure specifiche per valutare il loro lavoro.

Responsabilità, valutazione della preparazione e dell’impegno, riconoscimento del merito, sono obiettivi scontati da anni con riferimento agli studenti, cioè a chi ha il dovere di apprendere: è possibile che questi obiettivi non riguardino anche coloro che hanno il dovere di educare?

7. Perché l’autonomia scolastica segna il passo

Il dispiegarsi pieno e concreto dell’autonomia scolastica costituisce la condizione essenziale per attivare compiute metodologie valutative sul personale. Il passaggio dall’unità scolastica eterodiretta all’unità scolastica autodiretta, avviato con il Regolamento dell’autonomia didattica e organizzativa (DPR 275/99), è in potenza

una rivoluzione copernicana. È in prospettiva alla singola scuola che dovrà essere affidata la responsabilità di amministrare e gestire tutte le risorse, sia finanziarie sia umane: e quindi soprattutto il potere di scegliere il personale più adatto, come fanno già da anni Regno Unito, Irlanda, Danimarca, Paesi Bassi, Svezia, Norvegia, e così via.

Il rafforzamento dell'autonomia didattica e organizzativa delle scuole può favorire l'iniziativa degli insegnanti più preparati e intraprendenti e valorizzare il capitale umano di cui le scuole abbondantemente dispongono.

Con l'autonomia le scuole dovranno sempre più rendere conto dei risultati ottenuti.

Con l'autonomia la scuola può cambiare fisionomia: da ente burocratico a comunità professionale e, in prospettiva, con alcune caratteristiche da impresa culturale.

Ma l'autonomia delle scuole, nonostante il riconoscimento giuridico, segna il passo. Il sistema, nonostante la legge del 1997, fino a oggi resta di tipo accentrato, per il permanere delle seguenti caratteristiche decisive:

- la scuola è finanziata attraverso la tassazione generale (l'investimento privato è irrilevante);
- i programmi e i curricula delle scuole di ogni ordine e grado sono definiti centralmente dal MIUR (è da poco prevista una quota da definirsi a livello scolastico regionale);
- *tutto il personale, sia insegnante che ATA (Amministrativo Tecnico e Ausiliario), oltre un milione di addetti, è amministrato, gestito e allocato dal MIUR;*
- *i capi di istituto sono diventati dirigenti scolastici senza la necessaria selezione*, ma hanno troppo scarsi poteri e gli spazi in cui possono esercitare il loro ruolo direttivo sono modesti;
- gli organi di governo della scuola non sono stati riformati e sono in concreto meri organi di consultazione che si limitano a deliberare su questioni marginali e dispongono di risorse finanziarie minime.

Il fatto che l'autonomia segni il passo non consente la liberazione di tutte le energie presenti nella scuola e non apre maggiori spazi allo sviluppo professionale e alla maggiore responsabilizzazione degli insegnanti.

8. Perché ci sono grandi questioni aperte che meritano risposta

Nel nostro Quaderno 1 "Scuola italiana, scuola europea?" (2002), trattando degli insegnanti ponevamo una serie di "questioni aperte" che sono di grande attualità per il nostro paese e che meritano risposte urgenti da parte dei decisori pubblici. Come sono stati formati fino a oggi gli insegnanti? Come sono stati selezionati e aggiornati? Come sono incentivati? È accettabile la figura dell'insegnante con guadagni modesti, e troppo spesso con attitudini e competenze poco verificate? È accettabile assecondare la tendenza alla impiegatizzazione di una funzione che dovrebbe essere altamente professionale e di riconosciuto valore sociale? Vanno premiati l'impegno e le capacità, verificati e ben riconosciuti dall'ambiente scolastico, o bisogna continuare a

trattare tutti gli insegnanti allo stesso modo? Perché gli insegnanti sono stati lasciati soli e senza aiuti sostanziali per affrontare le crescenti difficoltà di una scuola "per tutti" che aspira a diventare "una scuola di qualità per tutti"?

Sta ai decisori pubblici introdurre nel sistema nuove regole del gioco che modifichino motivazioni e convenienze del personale scolastico adottando il sano principio dell'"uso pubblico dell'interesse privato". Siamo fortemente convinti che tanti deficit e insoddisfazioni attuali - degli insegnanti e degli utenti - non derivino da cattiva volontà dei docenti ma dalle cattive regole che fino a oggi hanno governato il sistema e che non motivano i soggetti a dare il meglio di sé.

Conclusione

Qualità dell'insegnamento, professionalità degli insegnanti, qualità dei capi d'istituto, sistema di valutazione e autonomia gestionale delle scuole sono tutti fattori sinergici decisivi per migliorare la qualità degli apprendimenti.

Nel Quaderno 1 di TreeLLLe, "Scuola italiana, scuola europea?", abbiamo fornito dati e confronti per far emergere il quadro problematico del sistema scolastico italiano. Nel Quaderno 2, "L'Europa valuta la scuola, e l'Italia?", abbiamo fornito proposte concrete per l'avvio di un sistema nazionale di valutazione.

In questo Quaderno vogliamo sottolineare la strategicità del ruolo degli insegnanti e formulare proposte per valorizzarne la professionalità e il prestigio sociale.

È peraltro evidente che non esistono insegnanti "in astratto" ma solo insegnanti inseriti in scuole, cioè in modelli organizzativi che ne influenzano fortemente l'operatività. *Per valorizzare la professionalità degli insegnanti è necessario che si sviluppi un modello di scuola dell'"autonomia responsabile", in cui i soggetti che vi operano diventino veri e propri protagonisti.*

Di questa scuola di domani abbiamo tenuto conto nella sezione 3.2 per formulare le nostre proposte.

In uno dei prossimi Quaderni affronteremo i problemi di una scuola dell'autonomia "presa sul serio" e delle condizioni strutturali che ne consentano l'avvio.

Artilio Oliva
Presidente Esecutivo

Thomas Alexander
Chairman del Forum

Le differenze in cifre tra sistemi scuola Italia/UE/OCSE

E' fondamentale che si diffonda tra i decisori pubblici, le forze sociali e l'opinione pubblica una chiara consapevolezza riguardo al "posizionamento" del nostro paese nel contesto internazionale. Un insieme di dati comparati, quali emergono dalle analisi del Quaderno, sono riassunti nella **Tabella 1** qui a fronte. L'ultima colonna indica i riferimenti alla figura o alla tabella nella quale i dati sono illustrati più diffusamente.

Confrontando il sistema scolastico italiano con quello dei principali paesi sviluppati, con cui necessariamente dobbiamo misurarci e competere, risultano evidenti le differenze che vanno opportunamente valutate.

Tabella 1 (riassuntiva)

Spesa pubblica e privata per l'istruzione (2000)		Italia	Media UE	Media OCSE	Vedi Figure o Tabelle
1.	Spesa totale (scuole dell'infanzia, primarie, secondarie e terziarie, università inclusa) in rapporto al PIL	4,7	5,3	5,3	Tab. 7 p. 85
2.	Spesa per le scuole primarie e secondarie in rapporto al PIL	3,3	3,6	3,5	Tab. 7 p. 85
	Totale	3,3	3,6	3,5	
	Spesa pubblica	3,2	3,4	3,3	
	Spesa privata	0,1	0,2	0,3	
3.	Spesa per studente in \$ USA PPA ¹	5.973	4.698	4.381	Tab. 8 p. 87
	Scuola primaria	5.973	4.698	4.381	
	Scuola secondaria	7.218	6.303	5.957	
Rapporto studenti/docenti nei diversi gradi scolastici (2001)		Italia	Media UE	Media OCSE	Vedi Figure o Tabelle
4.	Scuola primaria	10,8	15,2	17,0	Fig. 6 p. 49
5.	Scuola secondaria	10,2	12,5	13,9	
Altri indicatori su scuole e insegnanti riferiti alla scuola secondaria inferiore (2001)		Italia	Media UE	Media OCSE	Vedi Figure o Tabelle
6.	Dimensione media della classe	21	23	24	Fig. 7, p. 51
7.	Ore annue di lezione per gli studenti	1020	943	939	Fig. 8, p. 53
8.	Ore annue di lezione degli insegnanti	612	663	714	Fig. 9, p. 53
9.	% insegnanti per età ²				Fig. 3 p. 29
	fino a 39 anni	8,8	33,7	37,1	
	a partire da 50 anni	48,7	34,1	30,6	
10.	Stipendio dopo 15 anni di servizio in \$ USA PPA ¹	31.072	33.459	31.968	Fig. 12, p. 87
11.	Retribuzione oraria (15 anni) in \$ USA PPA ¹	50,8	50,5	44,8	Tab. 10, p. 89

NOTE ALLA TABELLA 1 RIASSUNTIVA

¹ La media UE è riferita alla realtà precedente l'estensione del 1° maggio 2004, ed è pertanto calcolata su 14 Paesi (il Lussemburgo non viene considerato a causa delle ridotte dimensioni).

² In alcuni casi le cifre sono state arrotondate rispetto alle figure o tabelle originali. Di conseguenza, la somma dei dati parziali, può, nella sua ultima cifra, non coincidere col dato totale.

¹ Dollari PPA: tutti i confronti OCSE fanno riferimento non al cambio monetario, bensì alla Parità di Potere di Acquisto, cioè ai beni acquistabili con la cifra equivalente.

² Le percentuali si riferiscono globalmente agli insegnanti della Scuola secondaria inferiore e superiore.

PARTE PRIMA

1. Insegnanti: un profilo psico-sociologico

Premessa

In tutti i paesi avanzati, grazie al crescente accesso all'istruzione dei giovani di presoché tutti gli strati sociali, al costante prolungamento dei percorsi formativi, al progressivo diffondersi di forme di educazione/formazione permanente, gli insegnanti stanno diventando uno dei gruppi professionali più numerosi. In Italia, l'incremento del numero degli insegnanti è stato spettacolare soprattutto nelle scuole secondarie superiori, il grado scolastico dove il paese presentava, nel decennio immediatamente successivo alla guerra mondiale, un grave livello di arretratezza rispetto ai paesi nord-europei. *In questo capitolo esamineremo i tratti che caratterizzano questo gruppo professionale, le sue origini sociali, la sua immagine, le sue differenziazioni interne, nonché i suoi orientamenti verso la stessa professione e la società.*

Le caratteristiche sociali del corpo insegnante

Le origini sociali

Una delle prime indagini condotte in Italia sulla professione insegnante aveva come titolo "Le vestali della classe media" (Barbagli-Dei, 1969) Già dal titolo si poteva rilevare che al centro della ricerca era posto il tema delle origini sociali degli insegnanti e del rapporto con la composizione sociale della popolazione studentesca. Vi era allora, almeno nella scuola secondaria, una marcata omogeneità sociale tra docenti e discenti: i primi erano prevalentemente reclutati dai ceti medio-superiori, gli stessi ceti dai quali proveniva la grande maggioranza degli studenti.

Da allora il quadro è cambiato solo parzialmente. Per cogliere il cambiamento abbiamo a disposizione i dati delle indagini campionarie IARD del 1990 e 1999, dalle quali risulta che, mentre il bacino di reclutamento della popolazione studentesca si è notevolmente ampliato, la composizione per origine sociale degli insegnanti si sta, sia pure lentamente, spostando verso il basso della scala sociale (Tabella 2). Il ceto professionale degli insegnanti resta ancora sostanzialmente appartenente alla classe medio-alta e, tuttavia, vi sono segni di un lento declino. Se aumenta la proporzione di insegnanti di origine borghese (figli di imprenditori, dirigenti, liberi professionisti), l'aumento è più ridotto dell'aumento dell'incidenza di questa classe nel complesso degli occupati. Nel contempo, invece, aumenta la proporzione di insegnanti che proviene da famiglie di lavoratori manuali, o comunque lavoratori dipendenti con bassa qualifica, mentre si riduce quella proveniente dalla piccola

Tabella 2

**Origine sociale delle famiglie degli insegnanti
e degli occupati negli anni '90**

Origine familiare	Insegnanti		Occupati	
	<i>1990</i>	<i>1999</i>	<i>1985</i>	<i>1997</i>
Borghesia	17	19	5	6
Classe media impiegatizia	32	33	10	16
Piccola borghesia urbana	26	20	22	22
Piccola borghesia rurale	10	8	20	12
Classe operaia e assimilati	16	21	43	43
TOTALE	100	100	100	100

FONTE: I dati sugli insegnanti si riferiscono alle indagini IARD, quelli sugli occupati all'indagine longitudinale sulle famiglie italiane (Schizzerotto, 2002)

Tabella 3

Andamento del processo di femminilizzazione in Italia

<i>Anno</i>	<i>1984-85</i>	<i>1989-90</i>	<i>1998-99</i>	<i>2001-02</i>
% di donne sul totale degli insegnanti	70	72	77	82

FONTE: Indagine MIUR, 2003

borghesia sia rurale sia urbana. Il fatto comunque che più di un insegnante su quattro (il 27,6%) provenga da ceti in declino (artigiani, commercianti, coltivatori diretti) è un dato indicativo di una tendenza di portata generale.

Questo quadro di lento declino si riscontra anche da un indicatore che riflette in modo assai significativo, anche se indiretto, il destino sociale di una professione: la scelta del partner. Nonostante la forte omogamia sul piano educativo (non sorprende che l'incidenza di partner entrambi laureati sia molto forte), chi svolge la professione di insegnante non è in una posizione particolarmente appetibile sul mercato matrimoniale. Soprattutto gli insegnanti maschi tendono a scegliere (o a essere scelti da) una moglie proveniente da un ceto più basso del loro, e non è più così vero come un tempo che mariti in posizione elevata hanno frequentemente mogli insegnanti. Sempre più spesso le insegnanti hanno mariti in professioni di non elevato prestigio.

La femminilizzazione

La crescente femminilizzazione della professione docente non è un fenomeno recente. Ha investito per prima l'istruzione primaria per poi estendersi nell'ultimo mezzo secolo anche all'istruzione secondaria. Come risulta dalla tabella precedente, il fenomeno ha subito una forte accelerazione proprio nell'ultimo decennio (Tabella 3).

Attualmente, l'incidenza delle insegnanti donne è un poco ridotta nella secondaria superiore, dove rimane una consistente presenza maschile negli insegnamenti tecnologici e fisico-matematici-informatici degli istituti tecnici e professionali, mentre questa è esigua e si riduce costantemente nei licei. I dati sugli iscritti alle graduatorie permanenti di coloro che aspirano a diventare insegnanti a pieno titolo segnalano una presenza femminile ancora più marcata di quella dei docenti attualmente in servizio: la quota di donne sfiora infatti il 90%.

La femminilizzazione del corpo docente è un fenomeno comune a quasi tutti i sistemi (Figure 2A, 2B e 2C), anche se in Italia ha raggiunto livelli particolarmente accentuati. L'insegnamento attrae una quota sempre minore di laureati maschi. Ciò è dovuto in parte sia alle retribuzioni scarsamente competitive sia al fatto che tali retribuzioni non assicurano il mantenimento adeguato di una famiglia di ceto medio in assenza di altre fonti di reddito. *Non è un caso che la presenza di insegnanti maschi sia ancora abbastanza consistente in quei settori dove di fatto i docenti mantengono un'attività di tipo professionale esterna e riducono il loro impegno nella scuola a un vero e proprio tempo parziale.* Le stesse ragioni spiegano come mai a livello di dirigenza la presenza femminile sia ridotta (solo il 37%).

Non vi sono in Italia ricerche approfondite sugli effetti di una presenza così massiccia di donne insegnanti sui processi educativi, ma è certo che per gli studenti diventa sempre più difficile trovare nella scuola figure maschili con le quali confrontarsi. Non sembra doversi imputare prevalentemente alla femminilizzazione del corpo docente il fatto che gli studenti maschi siano più frequentemente bocciati e abbiano percorsi scolastici più irregolari. E' tuttavia probabile che un'eccessiva presenza di figure femminili abbia conseguenze negative. Non per nulla altri paesi hanno predisposto misure (peraltro non sempre efficaci) per ridurre lo squilibrio.

In una società in cui vale ancora la regola che la femminilizzazione di una professione provoca una caduta del suo prestigio sociale, si rafforza la tendenza a considerare

Figura 2 A

**Percentuale di presenza femminile
nel personale docente per livello di istruzione (2001)**

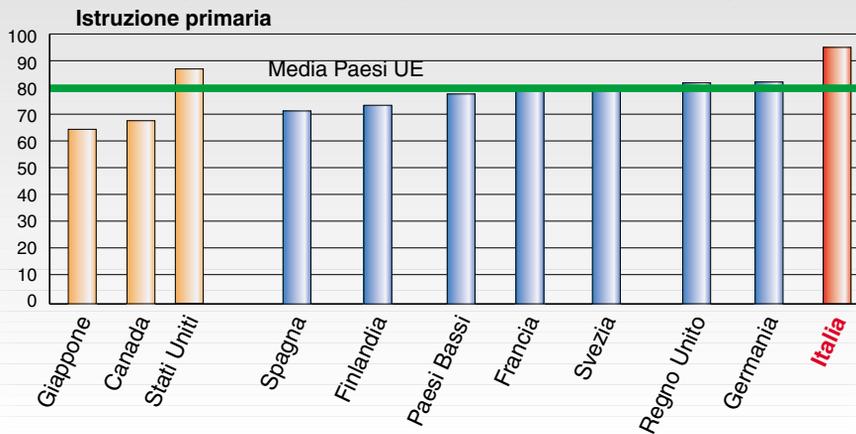


Figura 2 B

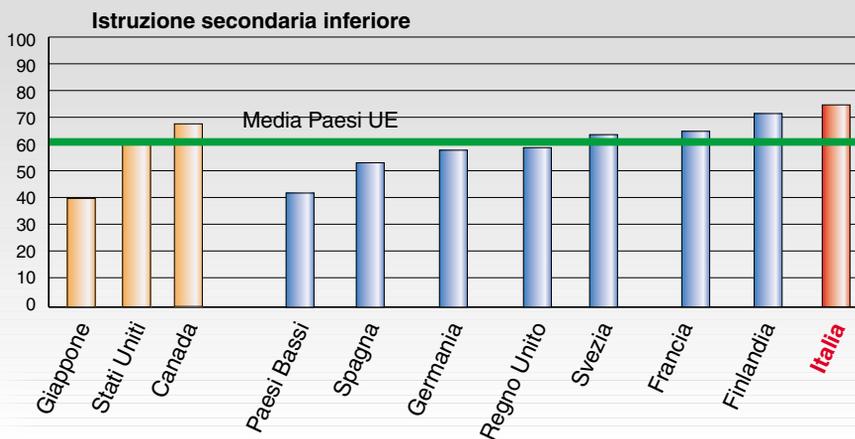
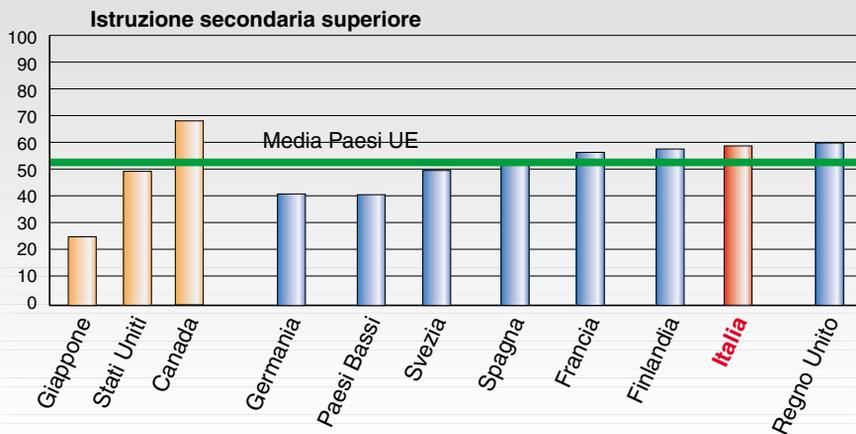


Figura 2 C



l'insegnamento il lavoro ideale per la donna moglie e madre che voglia integrare marginalmente il reddito familiare; inoltre, si accentua, a scapito della cultura scientifica e professionale, il peso curricolare delle materie umanistiche nelle quali la maggior parte delle laureate sono donne, con più difficili sbocchi professionali alternativi (sono donne il 77% delle laureate in lettere, il 90% delle laureate in pedagogia, il 92% delle laureate in lingue).

La meridionalizzazione e la mobilità geografica

Il fenomeno della meridionalizzazione riflette le dinamiche proprie del pubblico impiego in Italia e la distribuzione geografica della disoccupazione intellettuale che, come è noto, è particolarmente accentuata nelle regioni meridionali. *Con una popolazione scolastica del 41%, il Mezzogiorno fornisce invece quasi il 50% degli insegnanti.* La proporzione è ancora maggiore tra gli aspiranti all'insegnamento; molti laureati meridionali infatti affrontano i costi di trasferimento in una città del Nord iscrivendosi nelle graduatorie permanenti delle province settentrionali, oppure alle scuole di specializzazione per l'insegnamento nelle scuole superiori (SSIS) istituite negli ultimi anni.

I migliori laureati settentrionali hanno in genere maggiori opportunità che consentono loro di evitare di imboccare la strada dell'insegnamento. I laureati del Mezzogiorno, invece, spesso accettano di insegnare nelle regioni del Nord, nella prospettiva di chiedere in seguito il trasferimento nella terra d'origine. Questo processo di meridionalizzazione è uno dei fattori (non il solo) del tasso straordinariamente elevato di mobilità territoriale degli insegnanti.

Il fenomeno della mobilità geografica coinvolge ogni anno mediamente, come si vedrà in seguito, dal 15 al 20% degli insegnanti sia di ruolo sia supplenti. I primi, una volta ottenuta l'assegnazione a una sede, si attivano per ottenere il trasferimento in una sede che riduca i disagi degli spostamenti, consenta l'avvicinamento alla sede di residenza, il ricongiungimento con il coniuge o la famiglia, il passaggio a istituti più prestigiosi.

Un certo grado di mobilità può avere conseguenze positive se comporta la circolazione di esperienze da una scuola all'altra e da una regione all'altra. Tuttavia un troppo rapido ricambio di insegnanti diventa un ostacolo alla continuità didattica, alla realizzazione di progetti didattici di lungo periodo e alla sedimentazione delle esperienze condotte in équipe che sono, come tutte le forme di collaborazione costruttiva, quanto di meglio oggi si verifica nel mondo della scuola.

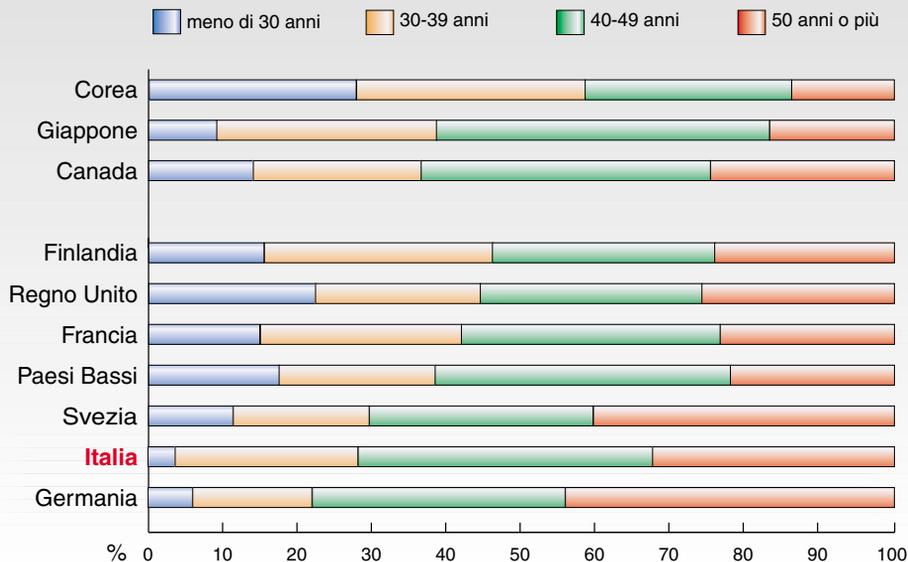
L'invecchiamento

L'età media dei docenti italiani è la più elevata d'Europa (**Figure 3A e 3B**). Oscilla nei vari ordini di scuola intorno ai 50-52 anni, e a breve termine è probabilmente destinata a crescere ulteriormente poiché l'età di pensionamento tenderà ad aumentare e non tutti coloro che verranno collocati in pensione saranno sostituiti da nuove leve. Per di più, l'età media degli aspiranti insegnanti iscritti attualmente nelle graduatorie permanenti è anch'essa elevata (intorno ai 39 anni), quindi neppure le sostituzioni produrranno un sostanziale ringiovanimento.

Figura 3 A

Distribuzione degli insegnanti in relazione all'età (2001)

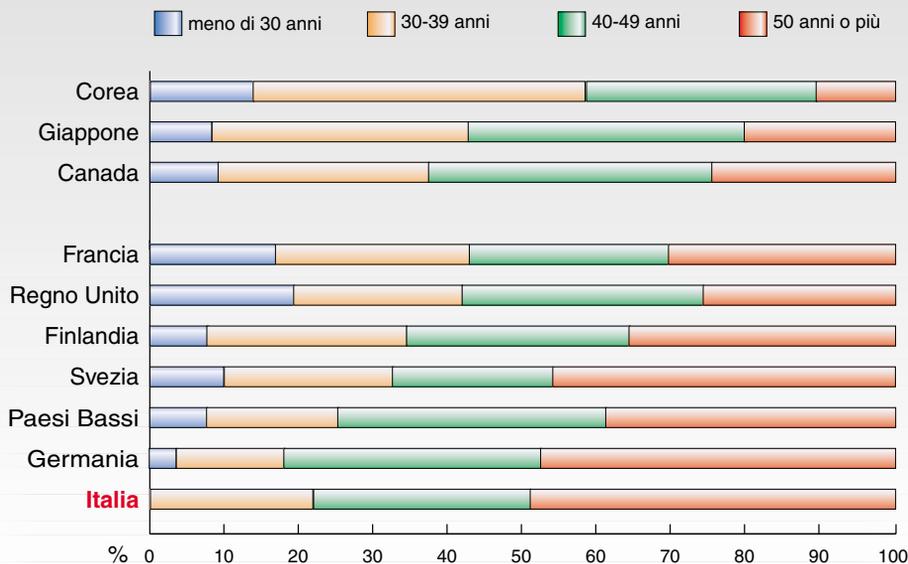
Istruzione primaria



Fonte: OCSE 2003, da Chart D8.2

Figura 3 B

Istruzione secondaria



Fonte: OCSE 2003, da Chart D8.2

La causa di questo fenomeno è ben nota. Moltissimi docenti sono stati reclutati negli anni '70 e '80 (per lo più con provvedimenti legislativi di sanatoria che ratificavano l'immissione di docenti entrati nella scuola come "precari"). La maggior parte di costoro ha attualmente un'età che oscilla tra i 50 e i 60 anni. Inoltre, a partire dal 1992 sono state fortemente ridotte le opportunità di pensionamento anticipato (le cosiddette "pensioni baby") di cui in passato avevano usufruito molti insegnanti. Si ricorda che, prima di tale data, potevano – come si dice in linguaggio burocratico - fruire del trattamento di quiescenza coloro che avevano maturato un'anzianità di servizio di quindici anni, sei mesi e un giorno (con l'ulteriore possibilità di sottrarre, con procedura di riscatto, gli anni degli studi all'università). Si calcola che di tale generoso trattamento, che aveva contribuito ad abbassare l'età media della popolazione docente, abbiano fruito non meno di 400mila insegnanti. *Il massiccio avvicendamento che si avrà nei prossimi 10 anni, quando circa 300mila docenti andranno in pensione, costituisce nello stesso tempo un grave rischio e una grande opportunità.* Un grave rischio se si ricorrerà come in passato a misure estemporanee di reclutamento, volte solo a tamponare i vuoti massicci che si verranno a creare; una grande opportunità se si provvederà per tempo a programmare e a reclutare nuove leve di insegnanti professionalmente preparati e già formati nella prospettiva di ulteriori fasi di formazione e valutazione in servizio.

La percezione del declino del prestigio sociale

Una visione pessimistica del presente e del futuro

Al progressivo, ancorché lento e graduale, abbassamento del livello sociale delle famiglie dalle quali vengono reclutati gli insegnanti corrisponde sul piano soggettivo un'acuta percezione del logoramento al quale è sottoposta l'immagine pubblica della professione. Tutte le indagini sugli insegnanti degli ultimi vent'anni indicano concordemente che nel ceto docente serpeggia un diffuso sentimento del declino del prestigio sociale della professione. I dati delle due indagini IARD del 1992 e del 2000 non fanno altro che confermare ciò che coloro che hanno frequentazione con scuole e insegnanti sapevano già: *molti insegnanti guardano alla loro professione con pessimismo e non si aspettano che il futuro possa segnare un cambiamento di rotta (Figure 4A e 4B).*

Il fenomeno non riguarda solo l'Italia, ma tutti i paesi dove il sistema educativo ha assunto dimensioni di massa. Peraltro la tendenza generale è da noi rafforzata da una serie di fattori specifici.

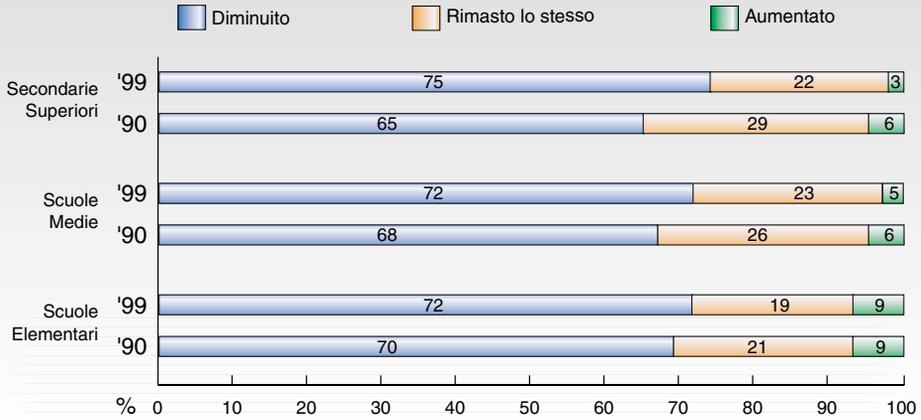
Fattori generali di caduta del prestigio

Tra i fattori generali che valgono per tutti i sistemi educativi moderni possiamo indicare:

- la tendenza del ceto insegnante a percepire in declino i valori della "cultura" rispetto alla centralità dei valori del denaro e del consumo tipici delle società

Figura 4 A

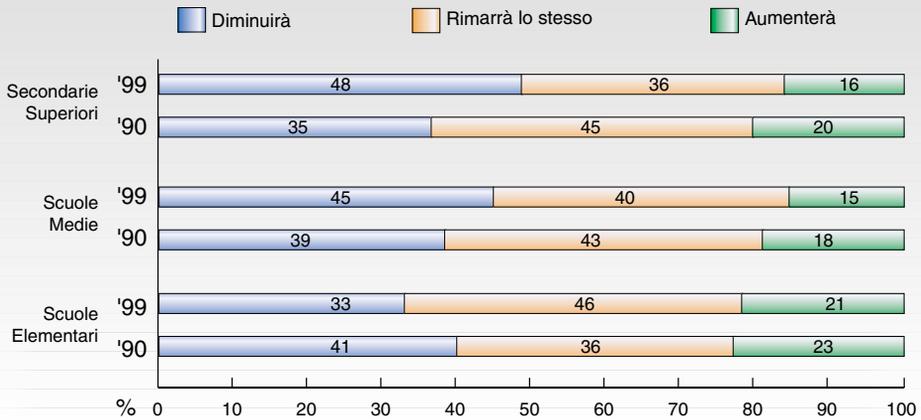
Evoluzione del prestigio del lavoro di insegnante negli ultimi 10 anni (%)



Fonte: Indagini IARD, 1990 e 1999

Figura 4 B

Evoluzione del prestigio del lavoro di insegnante nei prossimi 10 anni (%)



Fonte: Indagini IARD, 1990 e 1999

industriali moderne. Gli insegnanti hanno la tendenza a vedere in crescita quelli che essi ritengono dei “dis-valori” (il successo rapido, il denaro, l'improvvisazione, il culto dell'immagine e delle apparenze) e a vedere invece in declino quelli che per loro sono dei “valori” (la serietà, l'onestà, l'assiduità e l'impegno, l'altruismo, la solidarietà familiare, l'attaccamento al lavoro, la religiosità). In altri termini, gli insegnanti non si riconoscono in una società che, ai loro occhi, attribuisce potere e prestigio a valori che non pongono al vertice il mondo del “sapere” e della “cultura”;

- la percezione di una distanza crescente tra i luoghi di “produzione” (le università) e i luoghi di “trasmissione” della cultura (le scuole). Nei confronti dell'università gli insegnanti nutrono spesso sentimenti ambivalenti: da un lato resta per loro il luogo della cultura, della ricerca e della conoscenza al quale comunque si sentono di appartenere, dall'altro lato non riconoscono del tutto giustificati i privilegi di cui godono coloro che hanno avuto la ventura di intraprendere una carriera accademica;
- la percezione di non disporre di strumenti efficaci per competere con i mezzi di comunicazione di massa nella diffusione della cultura e la percezione di un divario crescente tra cultura di massa e cultura dotta. Gli insegnanti denunciano spesso la loro impotenza di fronte all'iper-esposizione dei loro studenti alla televisione o ai nuovi media telematici, alla quale non corrisponde un adeguato uso educativo degli stessi media. La cultura di massa non è vista dai più come forma di accesso alla cultura di ampi strati della popolazione, ma, al contrario, come forma di appiattimento verso il basso dei gusti e delle pratiche culturali;
- il venir meno, soprattutto per gli insegnanti della scuola secondaria superiore, di un rapporto privilegiato di contiguità con gli strati sociali superiori dai quali, fino a pochi decenni fa, venivano reclutati in prevalenza i giovani che proseguivano gli studi. Mentre la figura del maestro elementare richiama storicamente l'immagine del villaggio nel quale il docente era impegnato in una missione di alfabetizzazione, la figura del professore richiama piuttosto l'immagine della dimora di una famiglia nobile o alto-borghese dove l'educazione dei figli era affidata a un istitutore che in questo modo condivideva il prestigio della famiglia della quale era al servizio. Il fatto che questa figura sia ormai scomparsa, non esclude che essa abbia lasciato tracce nell'immaginario collettivo del ceto docente;
- la riduzione della distanza sociale tra gli insegnanti e la media della popolazione studentesca. Questo fattore ha conseguenze positive nel rapporto tra cultura della scuola e cultura dell'ambiente sociale dal quale provengono gli studenti, ma tende a ridurre la considerazione e il rispetto di cui gli insegnanti godono presso i loro studenti e le rispettive famiglie. Gli insegnanti spesso lamentano che alcuni genitori non solo sono privi di qualsiasi forma di deferenza nei loro confronti, ma anzi assai frequentemente mostrano arroganza, come se avessero a che fare con una categoria di lavoratori alle loro dipendenze.

Fattori di caduta del prestigio specifici al caso italiano

A queste ragioni di ordine generale, comuni a tutti i sistemi educativi dei paesi avanzati, se ne aggiungono altre, particolarmente evidenti nel nostro paese.

- Da un secolo a questa parte l'Italia presenta un fenomeno piuttosto consistente di disoccupazione intellettuale. Nonostante la quota di laureati sulla popolazione sia ridotta rispetto ai paesi avanzati del Nord Europa, molti di essi stentano a trovare un'occupazione stabile. L'eccesso di offerta di laureati si manifesta più spesso nei settori per i quali la scuola è un naturale canale di sbocco, come la nutrita schiera di coloro che provengono dalle facoltà umanistiche. Questa condizione del mercato del lavoro intellettuale ha fatto sì che in Italia non si sia ancora verificata, come invece in altri paesi, una carenza strutturale nell'offerta dei laureati che si orientano verso la professione docente e quindi che ci sia una quota consistente di laureati disposta a lavorare nella scuola nelle condizioni economiche e ambientali attuali. Una certa carenza incomincia già ora a farsi sentire in alcuni settori dell'istruzione tecnico-professionale dove i laureati trovano più agevolmente occupazione al di fuori della scuola ed è prevedibile che negli anni a venire la carenza si diffonda anche in altri settori. Al momento attuale, tuttavia, come dimostra il gran numero di aspiranti al concorso per cattedre nella scuola secondaria bandito alcuni anni fa (ben 444.905), il modello tradizionale è ancora largamente prevalente.
- Tra i gruppi sociali ad elevato grado di istruzione, gli insegnanti sono penalizzati in termini di ricompense sia materiali che simboliche. Gli stipendi dei docenti italiani, anche se compensati da altre condizioni di lavoro, restano al di sotto della media europea. Retribuzioni modeste, "grandi numeri" di addetti, stipendi uguali per tutti non favoriscono certo il prestigio di un gruppo professionale.
- Nonostante l'eccesso di offerta, i filtri all'ingresso della professione si sono rivelati assai poco efficienti. L'immissione di numerose fasce di docenti ope legis e senza concorso non ha certo contribuito al sostegno del prestigio professionale della categoria; qualsiasi professione decade nella considerazione del pubblico, ma anche dei propri membri, se non c'è un rigoroso accertamento dei requisiti di ingresso.
- Quanto vale, circa le conseguenze sul piano del prestigio professionale, per il difettoso funzionamento dei filtri di ingresso nella professione vale, a maggior ragione, per l'assenza di criteri meritocratici nella determinazione delle ricompense. Una carriera regolata in misura pressoché esclusiva dal principio dell'anzianità di servizio tende ad appiattirsi sul modello dei livelli medio-bassi della burocrazia. L'introduzione di criteri meritocratici richiede peraltro il ricorso a procedure di valutazione dell'operato dei singoli docenti. I tradizionali principi della "libertà di insegnamento" e della "autonomia didattica", se da un lato costituiscono un'efficace garanzia contro indebite interferenze di natura ideologica o politica nel lavoro degli insegnanti, hanno peraltro anche ostacolato l'introduzione di pratiche di valutazione.

Il primo tentativo di proporre un meccanismo di valutazione per differenziare le retribuzioni dei docenti, inizialmente inserito in un accordo sindacale (1999), è stato sepolto da un coro di critiche. La soluzione allora proposta era sicuramente troppo farraginoso (prevedeva un concorso nazionale aperto a tutti!), ma resta il problema di come evitare che i docenti che ottengono i risultati migliori in termini di apprendimento dei loro allievi e che non risparmiano impegno ed energie si vedano equiparati ai loro colleghi che operano nell'ottica del minimo risultato col minimo sforzo. Anche questo aspetto non può che avere effetti negativi sull'immagine pubblica e sull'auto-immagine del corpo docente. Sulla valutazione dei docenti vedi la sez. 3.6.

- La formazione che prepara l'accesso alla professione è stata per lungo tempo trascurata e non si è ancora liberata dall'anacronistica diatriba che contrappone chi privilegia la formazione nelle discipline di insegnamento e chi invece vorrebbe integrarla con una formazione nelle didattiche disciplinari e nelle discipline socio-psico-pedagogiche. Prima dell'istituzione delle scuole di specializzazione (SSIS), la formazione professionale degli insegnanti secondari era di fatto lasciata all'accumulazione di esperienze nei primi anni di servizio e alle pratiche auto-didattiche dei docenti stessi. Peraltro, gli stessi insegnanti sono perfettamente consapevoli delle carenze della loro formazione iniziale per tutto quanto non attiene direttamente ai contenuti delle discipline insegnate, salvo coloro che operano nelle scuole materne ed elementari che sono gli unici ad aver avuto una formazione professionale specifica (Tabella 4).
- Il prestigio della professione non è distribuito uniformemente tra tutti i tipi di scuola. Questi sono collocati in un ordine gerarchico che risale all'epoca di formazione del sistema di istruzione secondaria e che è rimasto pressoché inalterato dalla riforma Gentile in poi. Al vertice sta il liceo classico. La sua espansione negli ultimi cinquant'anni è stata più contenuta degli altri ordini di scuola secondaria e ciò ha contribuito al mantenimento del suo carattere di scuola di élite (circa il 70% degli alunni ha genitori diplomati o laureati, contro il 66% dei licei scientifici, il 31% degli istituti tecnici commerciali e il 23% degli istituti tecnici industriali). L'impianto culturale è anch'esso rimasto sostanzialmente stabile, con l'accento posto sulla cultura umanistica classica e con una presenza ridotta della matematica, delle scienze e delle lingue straniere. Nella scala gerarchica seguono poi il liceo scientifico, gli altri licei (linguistico e artistico), gli istituti tecnici e chiudono la graduatoria gli istituti professionali. Questa scala di prestigio corrisponde all'ordinamento delle preferenze degli insegnanti: il trasferimento a un liceo è un'aspirazione di molti. E' da notare tuttavia che sono proprio gli insegnanti dei licei a lamentare in modo particolare il declino del prestigio sociale della professione, anche perché non esiste da noi, come ad esempio in Francia, un canale di passaggio dall'insegnamento nella scuola all'insegnamento nelle università.
- Gli istituti tecnici e professionali (non consideriamo qui l'ulteriore settore della formazione professionale regionale) presentano un panorama assai variegato. Accanto a numerosi istituti tecnici di riconosciuta qualità e lunga tradizione

Tabella 4**La formazione iniziale e l'aggiornamento**

*Come valuta la preparazione offerta dal corso di studi che ora le consente di insegnare, rispetto alle varie competenze in elenco?
(% di risposte «Molto» e «Abbastanza adeguata»)*

	<i>Elementare</i>	<i>Scuola Media</i>	<i>Secondaria superiore</i>
La preparazione nei contenuti delle materie che oggi insegna	57	85	86
La preparazione nella didattica delle discipline insegnate	24	36	38
La preparazione nelle abilità didattiche comuni a tutti gli insegnanti	27	32	30
La preparazione nei problemi educativi di carattere generale	44	34	28

FONTE: Indagine IARD, 1999

Tabella 5**La permanenza della scelta di insegnare**

<i>Se potesse tornare indietro, farebbe ancora l'insegnante?</i>	<i>Elementare</i>	<i>Scuola Media</i>	<i>Secondaria superiore</i>
Si	74	72	69
No	25	26	29
Non indica	2	2	2

FONTE: Indagine IARD, 1993 e 2003

(collocati prevalentemente, ma non solo, nelle regioni dell'antico triangolo industriale), vi è una miriade di scuole (industriali, agrarie, commerciali, alberghiere, etc.) verso le quali si è indirizzata in misura prevalente la nuova utenza sociale giunta all'istruzione secondaria dai decenni '60 e '70 in poi. Soprattutto negli istituti professionali si concentra buona parte della popolazione studentesca che proviene da famiglie di basso livello di istruzione, ha scarsa motivazione allo studio delle tradizionali materie scolastiche, presenta difficoltà di attenzione e, spesso, problemi di "disciplina". A questa utenza incomincia ad aggiungersi un nuovo flusso, che si rafforzerà certamente negli anni a venire, di giovani immigrati di origine extra-europea. Insegnare in queste scuole è difficile e spesso logorante. Non stupisce che, appena possibile, gli insegnanti le evitino, oppure cerchino di lasciarle il più presto possibile. Se si vorrà quindi riqualificare il settore dell'istruzione professionale bisognerà por mano (oltre alla revisione dei curricula e delle pratiche didattiche) ad incentivi differenziali che motivino gli insegnanti a prestare la propria opera in questo settore.

Fattori di omogeneità e disomogeneità nel corpo docente

Uniformità e sicurezza

La centralizzazione, come vedremo più approfonditamente nel capitolo 2, è una caratteristica distintiva della tradizione storica che ha segnato origini e sviluppo del sistema scolastico italiano. Tra gli scopi e le conseguenze dell'accentramento si colloca la forte omogeneità che ha caratterizzato il corpo docente: omogeneità nei percorsi di formazione, nei meccanismi formali di reclutamento, nelle procedure di avanzamento, nel trattamento giuridico ed economico per i vari livelli. Per non parlare dell'uniformità delle prestazioni richieste, dei contenuti dei curricula e dei programmi. Per decenni il ministero della Pubblica istruzione ha gestito il sistema, intervenendo nel dettaglio sul funzionamento delle scuole, al fine di fornire un servizio uniforme dalla Valle d'Aosta al Friuli e alla Sicilia.

Le norme che regolano l'esercizio della professione derivano ancora dallo "stato giuridico" degli impiegati civili dello Stato, anche se ora compaiono nella forma del contratto collettivo (che consta di ben 143 articoli), e prescrivono nei minimi particolari diritti e doveri degli insegnanti. Tuttavia, mentre sui diritti vigilano attentamente le organizzazioni sindacali (anche se il tasso di sindacalizzazione degli insegnanti è il minore nel pubblico impiego), sull'osservanza dei doveri la vigilanza è assai minore in omaggio al principio della libertà di insegnamento. L'azione disciplinare nei confronti di insegnanti inadempienti è evento assai raro, se il Consiglio nazionale dell'istruzione, cui compete tale azione, ha preso in esame dal 1990 al 1996 una media di 178 provvedimenti all'anno su una popolazione di più di 800mila insegnanti in servizio.

Nella vita lavorativa degli insegnanti si disegnano due fasi distinte di durata variabile a seconda dei casi: il periodo iniziale di "precarato", nel quale si attende di essere chiamati per le supplenze e si accumulano "punti" con la perseveranza del

ragioniere d'altri tempi, e poi finalmente il momento fatidico dell'ingresso in ruolo, la nomina e la conquista del "posto". Da quel momento la vita dell'insegnante potrà essere segnata da spostamenti per lo più volontari, per avvicinarsi ad una sede gradita, ma nessun comportamento potrà significativamente migliorare o peggiorare la sua condizione (salvo gravi reati perseguibili penalmente). La sicurezza raggiunta, con tutte le garanzie previdenziali e assistenziali connesse, ricompensa delle asperità del percorso, talvolta assai lungo, per raggiungere la meta. Né l'incapacità palese, né l'impreparazione evidente e neppure l'ostilità dell'ambiente, dei genitori ma anche dei colleghi, potranno significativamente incrinare questa sicurezza di fondo. Gli insegnanti trasferiti d'ufficio per "incompatibilità ambientale" sono stati 155 nell'arco di sei anni.

Il rischio di "perdere il posto" non si verifica neppure quando calano gli alunni e qualche scuola deve chiudere (è successo negli ultimi anni soprattutto in piccoli paesi e per la fascia dell'obbligo). In questo caso gli insegnanti in esubero vengono iscritti provvisoriamente nelle "dotazioni organiche provinciali" per poi confluire, in caso di mancata collocazione, nel serbatoio dei "soprannumerari" (nel 1997, ben 17.300 insegnanti erano inclusi in questa categoria).

L'eccellenza come modello di riferimento

L'omogeneità del corpo docente è effetto della sua organizzazione amministrativa, ma si tratta di un'omogeneità formale, non sostanziale. Tutti sanno - gli alunni, le famiglie e i colleghi stessi (vedi negli "Allegati" l'indagine A) - che ci sono insegnanti "eccellenti", insegnanti "esperti" e poi anche insegnanti "ordinari", in genere poco motivati, oltre a una percentuale molto piccola ma purtroppo presente di "non idonei". *Insegnanti eccellenti* sono coloro che danno il meglio di sé, si impegnano nell'elaborazione dei programmi (e dei Piani dell'offerta formativa), nell'autovalutazione della scuola, negli scambi internazionali, non perdono occasione per aggiornarsi e, soprattutto, hanno sviluppato la capacità di suscitare e sostenere le motivazioni ad apprendere, oltre a padroneggiare al meglio la loro disciplina. In assenza di riconoscimenti (materiali e simbolici), resta a questi insegnanti la soddisfazione morale di fare bene il loro lavoro e, soprattutto, di vederne concretamente i risultati nelle prestazioni dei loro studenti. Non c'è dubbio che la grande sfida che la scuola italiana ha di fronte è la valorizzazione di questa straordinaria risorsa (vedi sez. 3.6). Dagli indicatori indiretti ricavabili dalle indagini campionarie (frequenza alle iniziative di aggiornamento, impegni oltre l'orario di cattedra, forte partecipazione associativa, consumi culturali elevati, etc.) si valuta che oscilli tra il 15 e il 20%.

Il restante 80% degli insegnanti può essere distribuito in due grandi aree: l'una al di sopra di una media immaginaria, l'altra al di sotto. L'una è composta prevalentemente di laureati - in gran parte donne - apprezzati dagli studenti e dalle famiglie, insegnanti che fanno seriamente il loro lavoro (li chiameremo "esperti"), ma che, in condizioni organizzative più stimolanti e con occasioni di maggiori riconoscimenti, potrebbero dare di più e ambire all'eccellenza. L'altra è composta di persone per le quali l'insegnamento è spesso una scelta di ripiego alla quale dedicare un impegno compatibile con altri ruoli (altre attività professionali, mogli, madri). Chiameremo costoro "ordinari". Bisogna rendersi conto che nei sistemi scolastici di massa è pressoché inevitabile che la maggioranza degli insegnanti appartenga a

queste due aree, anche se *obiettivo strategico primario dovrebbe essere favorire il rafforzamento della prima a scapito della seconda migliorando così la qualità media del corpo insegnante*. La qualità del servizio scolastico dipende in larga misura dalla possibilità che la minoranza degli insegnanti "eccellenti" siano messi nella condizione di esercitare una leadership didattica e culturale all'interno delle scuole e di essere riconosciuti come modello di riferimento esemplare. Per le scuole, come per ogni organizzazione, la funzione diffusa di leadership (dei dirigenti, come degli insegnanti eccellenti, ognuno per le specifiche funzioni) è un fattore decisivo di successo o insuccesso. In un ambiente che agisce sotto la spinta di un gruppo fortemente competente e motivato, anche coloro che sono più restii a farsi coinvolgere finiranno alla fine per impegnarsi meglio e di più.

Sussiste infine un problema del tutto particolare: è quello relativo agli *insegnanti "non idonei" alla professione*. Uno degli effetti negativi più gravi di un sistema eccessivamente "garantista" è l'impossibilità di fatto di allontanare dall'insegnamento questa quota, piccola ma presente, di docenti che, per impreparazione o per carattere, producono non solo danni reali ai propri allievi, ma anche danni gravi all'immagine pubblica dell'istituzione scuola e al prestigio della professione. Produrre danno agli allievi vuol dire compromettere in modo permanente la loro autostima, la loro motivazione e capacità di apprendimento. Non poche potenzialità vengono così sprecate perché soffocate sul nascere.

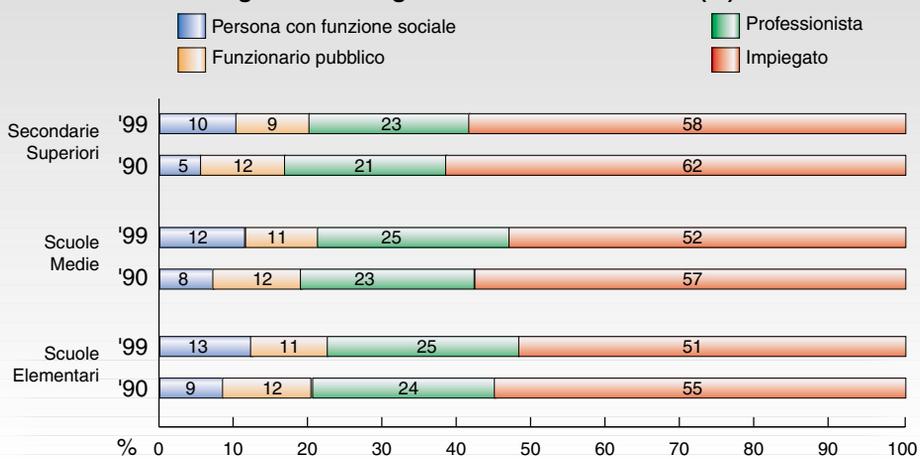
La presenza di insegnanti "non idonei" è il risultato della carente preparazione iniziale, dell'assenza di filtri adeguati all'ingresso nella professione ed anche dei fenomeni di logoramento al quale gli insegnanti sembrano particolarmente esposti. Buona parte dei disagi più gravi di allievi, famiglie e colleghi dipendono dalla presenza di questa minoranza. E' evidente che, con le dovute garanzie, i dirigenti scolastici dovrebbero disporre dell'autorità per allontanare queste persone dalle aule di insegnamento. In futuro, filtri adeguati nel processo di formazione iniziale dovrebbero eliminare quasi del tutto questa piccola minoranza, la cui incidenza è difficilmente valutabile poiché varia molto da scuola a scuola. L'OFSTED (l'istituzione inglese che ha il compito di ispezionare e valutare le scuole) indica comunque in un 2-3% la quota di insegnanti gravemente inadeguati o inidonei.

Un problema specifico, di decisiva rilevanza strategica, è costituito da quella che dovrebbe essere la principale e maggiormente legittimata funzione di leadership, e cioè quella del capo di istituto-dirigente. Questo argomento sarà trattato in un prossimo Quaderno, dedicato alla "Scuola dell'autonomia", ma fin d'ora è necessario evidenziare che l'attuale situazione è mediamente insoddisfacente. Bastino tre dati:

- nel 2000 tutti i capi di istituto (dodicimila) passarono per legge al ruolo di dirigenti con l'obbligo di seguire un corso di formazione ma senza alcuna selezione;
- ancora oggi, circa tremila posti sono occupati da insegnanti "incaricati" con contratto annuale, scelti fundamentalmente sulla base dell'anzianità di servizio e a loro domanda;
- l'età media dei dirigenti è di 58 anni. Le ragioni di questa età media elevata sono a) il continuo rinvio dell'assunzione di nuovi capi di istituto in attesa di riforme di sistema sempre imminenti ma sempre rinviate; b) la mancata definizione di un modello di formazione mirato alle nuove caratteristiche della professione conseguenti all'autonomia della scuola.

Figura 5 A

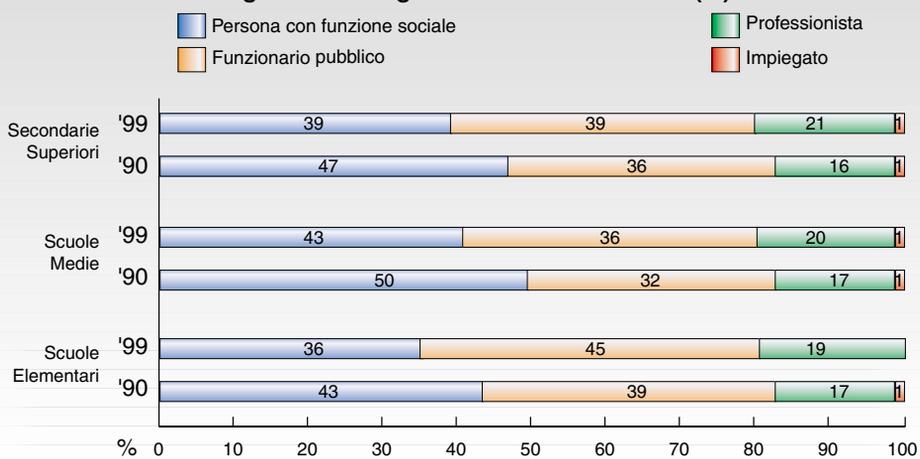
La figura dell'insegnante: condizione attuale (%)



Fonte: Indagini IARD, 1990 e 1999

Figura 5 B

La figura dell'insegnante: definizione ideale (%)



Fonte: Indagini IARD, 1990 e 1999

In conclusione l'obiettivo strategico primario è quello di favorire il miglioramento della qualità media del corpo insegnante; questa è una delle ragioni principali per la quale diventa decisivo puntare sulla valorizzazione, seppure a diversi livelli, sia degli "eccellenti" che degli "esperti". Gli "eccellenti" soprattutto sono in grado di esercitare una leadership culturale e una funzione di modello esemplare capaci di contrastare il clima di sfiducia che prevale attualmente in troppe scuole del paese e di contrastare il declino dell'immagine dell'intera categoria.

La presenza nelle scuole di una minoranza di insegnanti che, al di là delle loro competenze professionali, sono scontenti e demotivati, non contribuisce a creare un ambiente educativo favorevole a far crescere le nuove generazioni con una sufficiente fiducia in se stessi e nella società in cui vivono.

Impiegati, funzionari, operatori sociali e professionisti

La presenza nelle scuole di una minoranza di insegnanti che, al di là delle loro competenze professionali, sono scontenti e demotivati, non contribuisce a creare un ambiente educativo favorevole a far crescere le nuove generazioni con una sufficiente fiducia in se stessi e nella società in cui vivono.

Un'ulteriore fonte di differenziazione riguarda l'immagine che gli stessi insegnanti hanno della loro professione, nella realtà e come dovrebbe essere. La maggioranza degli insegnanti di scuola superiore dichiarano che la loro condizione è quella di semplici "impiegati" (58%). Altri si percepiscono come "funzionari" che svolgono una funzione pubblica sulla base delle proprie competenze professionali (22,6%). Solo pochi si ritengono "professionisti" che forniscono servizi in base alle loro competenze specialistiche (8,7%), mentre un'ulteriore quota (9,6%) percepisce la propria condizione come quella di "operatore impegnato nel sociale".

Sul piano del "dover essere" la situazione si ribalta. Quasi nessuno (0,5%) vorrebbe essere considerato un impiegato, la maggioranza opta per la figura del professionista (38,6%) o dell'operatore sociale (38,7%), mentre resta invariata la posizione del funzionario (21%). *Tra percezione dell'essere e immagine del dover essere esiste quindi un divario profondo. La grande maggioranza degli insegnanti è a dir poco critica sulla propria condizione (Figure 5A e 5B).*

Gli aspetti positivi delle condizioni di lavoro devono peraltro essere in grado di compensare gli aspetti negativi, poiché la netta maggioranza degli insegnanti (il 68,5% nella scuola superiore e ancora di più nelle materne, elementari e medie) se potesse tornare indietro rifarebbe la stessa scelta (Tabella 5 a pag. 35). *Tuttavia, il fatto che poco meno di un insegnante su tre sia insoddisfatto è un segnale da non trascurare: vuol dire che su tre insegnanti, ogni alunno ne troverà mediamente uno che fa il proprio lavoro di malavoglia.*

In conclusione, l'obiettivo strategico primario è quello di favorire il miglioramento della qualità media del corpo insegnante: questa è una delle ragioni principali per la quale diventa decisivo puntare sulla valorizzazione, seppur a diversi livelli, sia degli "eccellenti" che degli "esperti". Gli eccellenti soprattutto dovranno essere messi in grado di esercitare una leadership culturale e una funzione di modello esemplare capaci di contrastare il clima di sfiducia che prevale attualmente in troppe scuole del paese e di contrastare il declino dell'immagine dell'intera categoria.

PARTE SECONDA

2. Principali anomalie rispetto alle tendenze europee

Premessa

Qui di seguito sono elencate le sette anomalie più gravi della nostra scuola in confronto alle situazioni o alle tendenze presenti nei vari paesi europei. Le abbiamo distinte in due gruppi: a) anomalie di sistema (sezioni 2.1, 2.2, 2.3); b) anomalie della professione (sezioni 2.4, 2.5, 2.6, 2.7).

Va premesso che tutte le analisi che seguono sono il prodotto di un insieme di scelte politiche e gestionali che si sono succedute e consolidate nella seconda metà del secolo scorso; i riformatori e i protagonisti recenti sono costretti a misurarsi con tale realtà, e incontrano notevoli difficoltà anche perché manca il sostegno di una pubblica opinione informata e consapevole della gravità e della complessità della situazione da affrontare.

Va riconosciuto che dall'inizio degli anni '90 (choc dei conti pubblici) la politica ha iniziato a prendere coscienza di questi problemi e a tracciare linee di riforma potenzialmente positive: contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti, contenimento degli addetti, decentramento dell'amministrazione, autonomia delle scuole, dirigenza ai capi di istituto, ridimensionamento delle sedi, formazione iniziale e continua degli insegnanti.

Queste riforme trovano peraltro notevoli ostacoli a tradursi in reali processi di cambiamento a causa di: 1) discontinuità dei vertici politici e amministrativi; 2) scarsa condivisione bipartisan in ordine alle scelte politiche che dovrebbero essere necessarie per un settore così strategico e dagli effetti di lungo periodo come è quello dell'istruzione (negli USA, la recente riforma del sistema della scuola, secondo il principio "non uno di meno", è stata proposta a due voci da Clinton e Bush); 3) scarsa determinazione dell'alta dirigenza ministeriale di fronte a troppi stop-and-go delle scelte politiche e alle resistenze corporative dei sindacati di categoria (dirigenza che, dopo la riforma Bassanini, avrebbe pure titolo e autonomia per realizzarle); 4) assenza di un maturo associazionismo professionale che, indipendentemente dalla contrattazione dei sindacati di categoria, promuova l'identità e il miglioramento della professionalità docente.

Anomalie di sistema

2.1 Prima anomalia: gestione centralizzata e uniforme

Si affronta così la complessità?

Il criterio-guida iscritto nella gestione del personale insegnante è sempre stato l'uguaglianza dei trattamenti, che, nei fatti, ha poco a che fare con l'equità se l'equità è il riconoscimento del merito, cioè la valorizzazione delle diverse attitudini e competenze e del diverso impegno nell'esercizio della professione. A livello di organizzazione e gestione del sistema scolastico, il criterio guida, a specchio di quello dell'uguaglianza, è stato quello della "uniformità".

Si è arrivati a questa situazione - che un numero crescente degli stessi insegnanti considera del tutto negativa - attraverso *quattro processi, tra loro collegati: la statalizzazione del servizio di istruzione (quasi monopolio), la centralizzazione della gestione, l'uniformità del modello organizzativo e l'assenza di valutazione e di diversificazione del lavoro dell'insegnante.*

A) Statalizzazione del comparto istruzione

Limitandoci all'analisi della scuola primaria e secondaria, il sistema statale è strutturato in 10mila scuole distribuite in 42mila sedi, con oltre un milione e centomila addetti tra docenti e altro personale. Il settore non statale, escludendo la scuola per l'infanzia, comprende solo il 5% di utenti. Il processo di statalizzazione della condizione del personale docente ha raggiunto il suo culmine nel 1999 con il trasferimento di 72mila unità di personale ausiliario, tecnico e amministrativo (il cosiddetto personale ATA) dagli Enti locali allo Stato. Presentata in Parlamento (art. 8, L.124/99) come una operazione "a costo zero", pesa oggi sul bilancio dell'istruzione per circa 500 milioni di euro, pari a quasi 1000 miliardi di vecchie lire, per un aumento degli organici di 42mila unità, dovuto ai più generosi parametri utilizzati dallo Stato rispetto a quelli degli Enti locali. Tutto ciò mentre il MIUR era impegnato col ministero del Tesoro a ridurre l'elevato numero degli insegnanti.

Lo Stato detiene in pratica il quasi-monopolio della scolarità, in quanto fino a ieri - caso quasi unico in Europa - non ha finanziato in alcun modo né le scuole non statali né gli utenti che le scelgono (che pagano rette dai 3000 ai 6000 euro l'anno). Così il settore non statale della scuola primaria e secondaria (composto per circa la metà da scuole religiose e per l'altra metà da scuole laiche) si è ridotto a soddisfare una domanda senz'altro poco rilevante. Hanno chiuso i battenti, anno dopo anno, anche molte scuole civiche-comunali, di cui sono rimasti solo alcuni esempi quali testimonianze di un prestigioso passato (Milano, Genova, Bologna, Firenze, che peraltro sono in procinto di passare anch'esse allo Stato). Esiste, infine, una lunga lista d'attesa di scuole materne comunali (ma anche di conservatori e altri istituti)

che aspirano ad essere statalizzati. Infine, dopo pochi anni di entusiasmo (tra gli anni '50 e i '60), si sono spente le iniziative comunitarie di scuole nate dall'iniziativa "imprenditoriale" di autentici maestri, mentre languono le "scuole di metodo" (montessoriane, steineriane, etc.), che sono costrette a rispettare le severe regole dell'uniformità.

La presenza dello Stato è invece più limitata solo nella scuola dell'infanzia: soddisfa circa il 60% della domanda, mentre l'altro 40% è soddisfatto dall'offerta comunale e privata (quest'ultima prevalentemente di religiosi). Va riconosciuto peraltro che, dopo un dibattito durato mezzo secolo sull'art. 33 della Costituzione, nel '99 è stata approvata la L. 62 che riconosce l'opportunità di avviare anche in Italia un "sistema pubblico integrato" che comprende, oltre alla scuola statale, anche quella riconosciuta paritaria. Su questa base legislativa si stanno gradualmente destinando risorse finanziarie a sostegno degli utenti che preferiscono rivolgersi alle scuole paritarie.

B) Centralizzazione della gestione

Il processo di statalizzazione, a differenza di altri paesi con la medesima tradizione amministrativa, si è accompagnato alla centralizzazione di ogni aspetto della gestione del personale, che il ministero ha tenuto saldamente tra le competenze esclusive, nonostante le previsioni costituzionali (artt. 33 e 118, nella versione 1948) e l'autonomia delle scuole (L. 59/97 e DPR 275/99).

Così la gestione del personale (825mila docenti, 273mila amministrativi e bidelli - i cosiddetti ATA -, 10mila capi di istituto, 10mila ministeriali) è totalmente centralizzata, caso unico in Europa anche rispetto alla Francia, che condivide il nostro modello di gestione.

L'unico decentramento conosciuto e praticato in Italia fin dal secondo dopoguerra in ondate successive, dovrebbe, più correttamente, essere denominato "deconcentrazione" (ovvero "decongestione", come la chiamano i francesi), poiché le competenze sono state trasferite dal ministero agli uffici periferici del ministero stesso.

Nonostante le indicazioni di leggi recentissime (legge "Bassanini" n. 59 del 1997, ma anche DPR 275 del 1999 sull'autonomia), poco o nulla è avvenuto che possa rappresentare un effettivo decentramento dal ministero alle scuole o dal ministero agli enti territoriali. Le disposizioni regolamentari attuative della L. 59 del 1997 ("federalismo a Costituzione invariata") hanno sortito un effetto di conferma della regolamentazione centralizzata:

- il ministero cambia nome, ma risulta ancora il più accentrato e potente apparato pubblico, con 10mila dipendenti amministrativi (di cui 8mila operanti negli uffici periferici), 32 direzioni generali (di cui 18 regionali), e con appena 824 "tecnici" (ispettori e insegnanti distaccati in funzione di consulenti), l'8,2% dell'intera dotazione, che dovrebbero garantire la qualità del sistema;
- con la conferma del rango dirigenziale ai responsabili degli ex provveditorati (CSA: Centri dei servizi amministrativi) e la contemporanea istituzione degli uffici scolastici regionali, di livello dirigenziale generale, la linea gerarchica centro-periferia si è allungata con quattro livelli (Miur, ufficio regionale, CSA e scuole). Pochi anni fa erano tre: Mpi, provveditorati, scuole;
- in attesa dell'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione (L. 3 del 2001) e di eventuali ulteriori modifiche costituzionali ("devolution"), non è stato applicato il

D.Lgs 112 del 1999, che prevedeva un vasto trasferimento di competenze amministrative e di politica scolastica alle Regioni, alle Province e ai Comuni;

- poco è stato realizzato degli articoli 14 e 15 del DPR 275 del 1999, che annunciavano un decentramento di poteri e funzioni amministrative alle istituzioni scolastiche. Ad esempio, la nomina dei supplenti annuali viene ancora effettuata in gran parte dagli uffici provinciali.

In sostanza, dopo dieci anni dall'annunciato trasferimento delle competenze dal centro alla periferia, siamo tuttora di fronte a un sistema completamente statale e gestito dal centro.

Pochi ricordano che il sistema, trent'anni fa, era certamente più decentrato e le scuole erano più autonome di oggi, almeno sul piano gestionale. Fino agli anni '70 le scuole avevano il potere di nominare supplenti a qualsiasi titolo. Ma se si guarda alle competenze dei capi di istituto e dei consigli di amministrazione degli istituti tecnici e professionali, il fenomeno è ancora più evidente. Tali istituti nominavano (tramite concorso e selezione) una parte del personale (tutti gli ausiliari e gli amministrativi, il personale tecnico, gli insegnanti di materie pratiche), stabilivano liberamente i programmi di alcune materie, gestivano autonomamente il bilancio, pagavano gli stipendi, nominavano i revisori dei conti, potevano incentivare il personale ("assegno speciale") in relazione alla produttività dei laboratori e delle aziende annesse.

Uno schema di proposte di TreeLLLe per contrastare queste anomalie si trova alla sez. 3.1.

C) Uniformità del modello organizzativo

L'uniformità è anche il principio regolatore del sistema, che, in un cinquantennio, ha pervaso tutte le condizioni organizzative: gli organi collegiali, la gestione del bilancio, le principali caratteristiche del servizio (orario e calendario), i criteri di formulazione degli organici e delle classi (sono identici nella più piccola scuola elementare e nel grande istituto tecnico industriale con 1.500 studenti e 180 dipendenti).

L'uniformità strutturale del sistema si muove in rotta di collisione con le buone regole per la gestione dei sistemi complessi, dove, al contrario, sono proprio il decentramento, la diversificazione, la flessibilità e la responsabilizzazione sui risultati che costituiscono le caratteristiche necessarie all'"intelligenza" del sistema, cioè alla sua capacità di adattarsi al cambiamento e alla varietà dei bisogni degli utenti e del territorio (Istance, 2002). Nel nostro sistema, forse proprio a causa della "eguaglianza" di trattamenti realizzatasi tra il personale e della "uniformità" del modello organizzativo, la scuola non riesce - o riesce meno delle scuole di altri paesi - a compensare l'eredità culturale dei genitori e i condizionamenti dell'ambiente di provenienza, come dimostrano i risultati degli allievi e le ricerche sulla mobilità sociale: per un bambino che frequenta la scuola elementare in Sicilia o in Sardegna, il rischio di essere bocciato è quattro volte maggiore rispetto a quello di un coetaneo del centro-nord (Paci, 1993); in Italia, avere un padre laureato assicura un grande vantaggio, dal momento che solo il 7,1% dei figli di genitori non laureati riesce a conseguire una laurea, mentre negli Stati Uniti essi sono il 21% (Rossi, 1997).

D) Assenza di valutazione e di diversificazione del lavoro

Nonostante i numerosi tentativi - le “nuove figure professionali” del 1988, le “figure di sistema” mai decollate, le “funzioni obiettivo” del 1995, le “nuove funzioni e figure professionali” del 1997 e del 1999, e infine le “funzioni strumentali” del 2003 - il lavoro dell’insegnante italiano non prevede vere differenziazioni di stipendio e di ruolo. Inoltre, l’insegnante può contare su scarsissimi supporti tecnici: non può contare su consulenze di esperti, non ha occasione di collaborare in modo sistematico con figure stabili e specializzate che operino all’interno della scuola, e tanto meno esterne.

Nella scuola non esiste una dimensione organizzativa stabile e riconosciuta in grado di:

- sollevare gli insegnanti da alcune incombenze importanti (documentazione, supporto tecnico, organizzazione, etc.);
- favorire la riflessione degli insegnanti sul proprio lavoro e sulle pratiche didattiche (ricerca e formazione continua);
- contribuire a risolvere i problemi di gestione del rapporto, sempre più difficile e faticoso, con i genitori e gli studenti di una scuola di massa (assistenza specialistica di psicologi, orientatori, etc.).

A queste funzioni – necessariamente specialistiche, come il coordinamento della biblioteca e della documentazione didattica - vengono molto spesso adibiti insegnanti che sono stati temporaneamente o permanentemente dichiarati inidonei al servizio, per lo più per malattie croniche invalidanti (in media, 300 ogni anno). Nel 2001 erano 5.389, di cui il 55% insegnanti di scuola elementare e il 45% residenti nel Sud.

Ma l’uniformità è un criterio di gestione di tutto il personale, non dei soli insegnanti, per cui:

- tra le figure specialistiche esterne sono scomparsi il medico scolastico e l’ispettore (oggi gli ispettori sono uno ogni tremila dipendenti, nel 1980 erano uno ogni 800); tra i bidelli (collaboratori scolastici) non esiste più nessuna gerarchia (il capo-bidello) o specializzazione (il custode, l’usciera);
- tra gli insegnanti, anche le assistenti di scuola materna (vigilatrici d’infanzia) sono diventate maestre e gli insegnanti tecnico-pratici si apprestano a conquistare lo statuto di insegnanti a pieno titolo (dopo aver conquistato il diritto al registro e al voto “autonomi”, art. 5, L. 124/99);
- nella scuola media, anche gli insegnanti di strumento musicale, tipica professione “a contratto” per un’attività opzionale (l’unica esistente), sono stati inseriti in graduatorie nazionali e la loro materia è diventata una nuova classe di concorso, con tutti i vincoli e le rigidità che questo comporta, compresa la mobilità a domanda;
- tra presidi e direttori didattici non esiste più alcuna differenza né retributiva, né di carriera, né di status: sono tutti dirigenti scolastici;
- tutto il personale - insegnanti e “non insegnanti” ovvero ATA -, può essere eletto nelle rappresentanze sindacali unitarie (RSU) istituite con elezioni a suffragio universale in ciascuna istituzione scolastica (art. 10 D. Lgs 29/93) senza alcuna distinzione o “quote” riservate.

Le proposte di TreeLLLe per contrastare queste anomalie si trovano nella sez. 3.6.

2.2 Seconda anomalia: scuole senza governo

Tutti partecipano, ma chi rende conto?

La scuola come centro educativo dovrebbe avere un'organizzazione caratterizzata da chiarezza, flessibilità e, soprattutto, da una trasparente distribuzione dei poteri e delle responsabilità rispetto ai preminenti obiettivi educativi che persegue.

Invece, dal punto di vista organizzativo e della governance, la scuola italiana è in primo luogo la sede degli "organi collegiali": consiglio di istituto e collegio dei docenti. Il *consiglio di istituto* (pletorico: 15-20 membri) è in teoria il massimo organo di governo della scuola: ma in esso si confondono ruoli di rappresentanza, partecipazione e gestione. Il *collegio dei docenti*, a sua volta, raccoglie tutto il personale docente della scuola, di ruolo e non (compresi i supplenti temporanei). In quasi tutti i paesi vi è invece un *unico organismo responsabile* (consiglio di amministrazione in Francia, governing body in Gran Bretagna, etc.), che decide concretamente gli indirizzi generali, l'equivalente del POF (Piano dell'offerta formativa, o "progetto di istituto"), la distribuzione delle risorse e controlla i risultati. Tutto il resto ha una struttura di tipo professionale, con responsabilità ben definite. È il preside con il suo staff di stretti collaboratori - insegnanti - (e non l'assemblea degli insegnanti) a stabilire le forme organizzative (dipartimenti, gruppi, commissioni, etc.) e le modalità di controllo più appropriate per garantire la realizzazione degli obiettivi. A presidiare il processo decisionale sta il *capo di istituto*, che in sintonia con il consiglio di amministrazione, cui deve rendere conto, assolve alle due principali funzioni di coordinatore della comunità professionale di cui è parte (quasi sempre svolge anche attività di insegnamento, per quanto limitata), e di gestore del personale, col solo limite delle leggi e delle norme contrattuali.

Il suo compito principale è proprio quello di valorizzare al massimo tutto il potenziale delle risorse umane presenti nella scuola.

In quasi tutto il mondo, la "partecipazione" degli insegnanti, dei genitori e degli studenti svolge una funzione preziosa di coinvolgimento nella "politica" dell'istituzione scolastica, ma non è mai confusa con la responsabilità di gestione.

Il nostro paese ha sviluppato invece un'organizzazione assai originale, che ha confuso la gestione con la partecipazione, per cui sembra che tutti decidano su tutto. In realtà si tratta di una partecipazione di tipo testimoniale, dove conta più la presenza dei rappresentanti che l'effettivo potere di decidere; infatti

- ha sommato il massimo di rigidità e di invasività delle norme giuridiche, amministrative, burocratiche e contrattuali con il massimo di condivisione formale alle decisioni, rappresentata dalla moltiplicazione delle sedi e degli organi di confronto e di consultazione. In queste condizioni la partecipazione è una funzione puramente retorica oppure di esecuzione di decisioni altrui;
- *ha reso invisibile la responsabilità decisionale: poiché sembra che tutti decidano tutto, alla fine nessuno risponde di nulla.* La procedura della decisione è così lenta e complicata che è impossibile per l'utente individuare chi risponde di una decisione e delle sue conseguenze.

In sostanza il sistema è riuscito, con la combinazione di vari elementi soprattutto giuridici e contrattuali, ad occultare la responsabilità, percepita non come una risorsa competente al servizio della comunità, ma come arbitrio col suo carico di potenziale autoritarismo. Non è un caso che il preside, in Italia, abbia cambiato nome (“dirigente scolastico”), ma sia il meno dotato di poteri e responsabilità a confronto dei colleghi stranieri. L’area della discrezionalità del capo di istituto - soprattutto in quanto capo del personale - si limita all’animazione, al coordinamento e alla rappresentanza. Ciò spiega in parte il perché della scarsa attenzione che si dà in Italia alla selezione dei “capi” e alle figure di staff. Ancora oggi per diventare “dirigente scolastico” incaricato è sufficiente mettersi in lista e attendere che si liberi un posto. Penserà poi il concorso “riservato” a sanare le situazioni di precarietà.

L’insegnante italiano non solo svolge un lavoro solitario, ma risponde a se stesso di tutto ciò che avviene nella scuola dal punto di vista dell’organizzazione e della didattica; la collegialità, intesa come capacità di collaborare in modo costruttivo con i colleghi e di “fare squadra”, è importantissima in una scuola moderna. Ma solo in Italia (DPR 275/99) l’intera offerta formativa (POF) viene elaborata, deliberata e valutata dal *collegio dei docenti*, cioè dall’assemblea del personale insegnante. Negli altri paesi, il “Progetto di istituto” è deciso dal consiglio di amministrazione e attuato dagli insegnanti. Dove esistono simili assemblee, esse hanno funzioni prevalentemente consultive e prevale piuttosto l’organizzazione informale, costituita da gruppi di lavoro (dipartimenti), figure specializzate e di consulenza tecnica.

La trasformazione del collegio da organo di natura tecnico-professionale a organo di rappresentanza e, in qualche caso, di autotutela del personale è un fatto relativamente recente, dalla metà degli anni ‘70 in poi. *Oggi, il collegio dei docenti è il vero organismo di gestione didattica e “politica” delle scuole e il suo potere di veto sulle iniziative del preside è assoluto.* Ogni aspetto dell’offerta, che può andare dalla formazione delle classi alla distribuzione delle materie, dall’orario delle lezioni alle iniziative di recupero, dalle attività integrative alle modalità di comunicazione con i genitori, dalla stipula di accordi di rete all’autorizzazione per la formazione di consorzi di scuole, fino ai criteri di scelta delle funzioni strumentali (cioè degli insegnanti che si occupano di organizzare l’attuazione del POF), è decisa dal collegio dei docenti. È un fatto gravemente negativo che dell’uso e, soprattutto, dei risultati di questo potere il collegio dei docenti non risponda a nessuno, nemmeno al consiglio di istituto, che formalmente è l’organo di governo della scuola. Tra i due organismi non esiste, secondo i dogmi del diritto amministrativo, una relazione di subordinazione, trattandosi di organi collegiali. Perciò, qualsiasi cosa decida il consiglio, essa o viene proposta dal collegio o è sottoposta al vaglio e alla deliberazione dello stesso.

Alcune prime proposte di TreeLLLe per contrastare questa anomalia sono indicate già nella sez. 3.2, anche se il tema della “scuola dell’autonomia” sarà specificamente trattato in un prossimo Quaderno.

2.3 Terza anomalia: numero degli insegnanti e composizione della spesa

Quantità fa qualità?

a. Il numero degli insegnanti

L'elevato numero di insegnanti del sistema scolastico italiano rispetto agli altri paesi europei (**Figura 6**) è figlio diretto di due scelte che hanno sempre ispirato le politiche governative: a) il sostegno all'occupazione (specie del Sud del paese); b) una risposta alla disoccupazione intellettuale (specie di donne laureate). L'amministrazione scolastica si è per lo più limitata a "riconvertire" in insegnanti i laureati in eccesso (Barbagli, 1974).

In nessun altro settore pubblico tali politiche hanno avuto un andamento così regolare per almeno mezzo secolo.

Gli insegnanti sono un terzo dei dipendenti pubblici e il 3% della forza lavoro, rispetto al 2,3% della media Ocse. *Il rapporto studenti per insegnante è tra i più anomali dell'OCSE (Figura 7): quasi una variabile indipendente dai mutamenti demografici e organizzativi.* Tale impostazione, nata in un periodo di acuta espansione della domanda per effetto del baby boom del secondo dopoguerra e dell'aumento dei tassi di scolarità, ha resistito tenacemente anche nei momenti di diminuzione degli studenti, iniziata negli anni '80. *Ed ecco il risultato (MIUR, 2003): nel 1980-81, con 9.778.000 alunni, gli insegnanti erano 807mila; dopo venti anni, nel 2001-02, con 7.600.000 alunni (-23%), gli insegnanti erano 826mila (+2,3%). Ammesso che fosse ragionevole il rapporto degli anni '80 (cioè un insegnante ogni 12 alunni) oggi gli insegnanti dovrebbero essere poco più di 600mila. Le medie europee sono proprio di 1 a 12 per la secondaria e addirittura di 1 a 15 per la primaria.*

Sostenuto da una cultura centrata sull'amministrazione del personale, ogni cambiamento organizzativo è stato ed è "tradotto" in aumento del numero di insegnanti, secondo l'equazione: più occupazione = più istruzione. Persino scelte organizzative potenzialmente innovatrici furono condizionate da questa logica occupazionale: l'Italia è l'unico paese in Europa che nelle scuole elementari utilizza più maestri nella stessa classe.

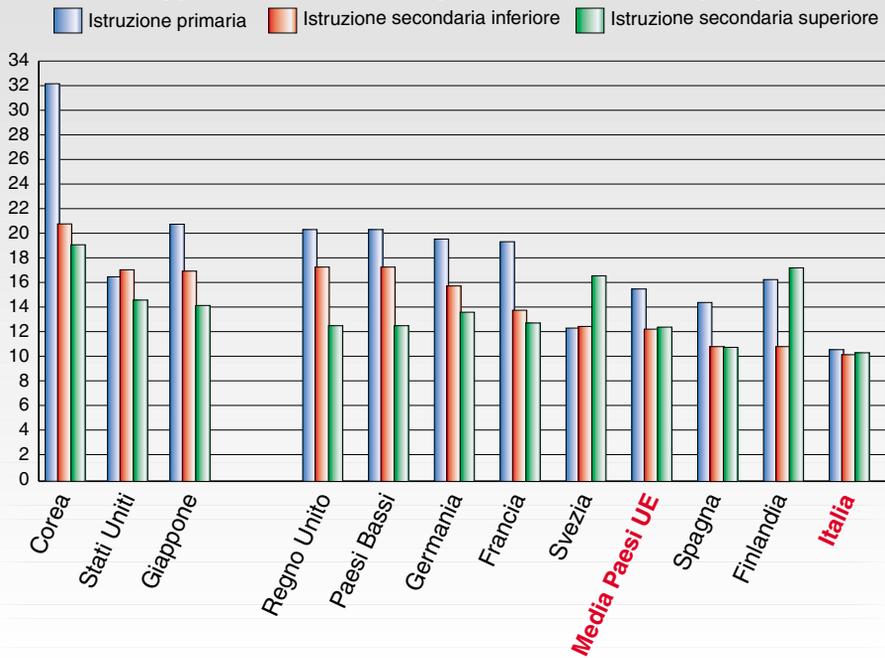
La comparazione internazionale dei principali indicatori di efficacia ed efficienza delle politiche pubbliche innesca spesso polemiche proprio perché svela che in Italia la logica "occupazionale" è prevalsa fino a pochi anni fa. (vedi **Tabella 1 riassuntiva** a pag. 23).

Restano comunque altri tre elementi, su cui riflettere:

- se gli organici del personale sono considerati una variabile indipendente, è logico che ogni riforma favorisca solo le innovazioni di tipo "incrementale", che aggiungono altre materie e altre ore di insegnamento a quelle già esistenti. Così si è fatto con la seconda lingua e lo strumento musicale nella scuola media, con la religione e l'inglese nelle elementari, con informatica nella secondaria, con la lingua straniera nei licei classici, e via aggiungendo;
- anche il personale non docente, cosiddetto ATA - organizzato fin dagli anni '20 in

Figura 6

Rapporto studenti/docenti per livello d'istruzione (2001)



Fonte: OCSE 2003, da Chart D2.2

un'unica area contrattuale assieme agli insegnanti - ha usufruito di questi criteri di gestione degli organici, secondo un tacito principio di "solidarietà di comparto" per cui i benefici accordati ad una parte sono stati distribuiti anche ai livelli inferiori. Nel 1991, gli ATA erano 147mila, uno ogni 55 studenti; oggi, anche per il passaggio dagli Enti locali allo Stato di 72 mila addetti, sono circa 270mila, cioè uno ogni 28;

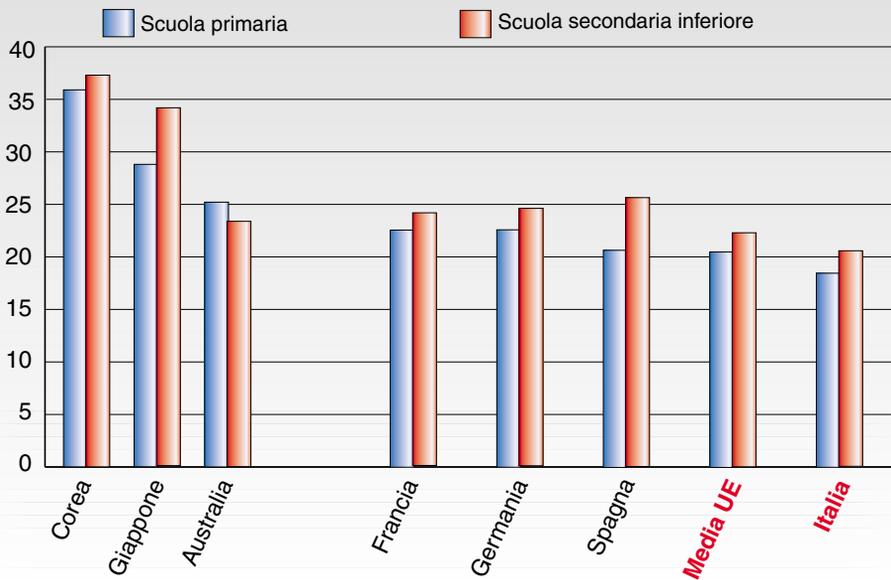
- queste politiche, dato il loro carattere reattivo piuttosto che strategico, non hanno lasciato il tempo necessario a predisporre le condizioni di un adeguato sviluppo della professionalità docente, nonostante le premesse legislative fossero già tutte presenti nella legge delega 477 del 1973: la legge prevedeva "una formazione universitaria completa come requisito di base a tutti i docenti unitamente alla specifica abilitazione". A trent'anni da quell'auspicio, il 47% degli insegnanti (soprattutto nelle elementari) ha ancora il solo diploma (MEF, 2003).

Tre sono le principali ragioni con cui si cerca di giustificare l'eccedenza di addetti.

1. *L'esistenza di 74mila insegnanti di sostegno per l'integrazione degli handicappati.* L'integrazione è giustamente considerata un'eccellente peculiarità del nostro sistema scolastico. Ma tutti i paesi europei, anche se con approcci parzialmente differenziati, affrontano il problema dell'inserimento e dell'integrazione dei ragazzi con "bisogni educativi particolari", senza adottare sempre soluzioni che prevedano l'impiego di ulteriore personale insegnante e non (OCSE, 2003; European Agency, 2003). La progressione numerica degli insegnanti di sostegno è la seguente: 28mila nell'84, 55mila nel '97, 74mila nel 2002. La soglia del numero di insegnanti di sostegno stabilita con la L. 449/97 (uno ogni 138 studenti) viene regolarmente superata con le "deroghe". Oggi siamo passati a un posto di sostegno ogni 102 studenti. Molto dipende dall'ambiguità della definizione di handicap e dall'uso disinvolto che ne fa l'amministrazione (ASL e scolastica). Questa situazione appare fuori controllo. È poi preoccupante che la magioranza degli insegnanti non permanga più di cinque anni (il minimo obbligatorio) nella funzione e passi in gran parte all'insegnamento "normale" appena possibile: in dieci anni ne rimane solo il 23%. Non sono quindi in alcun modo capitalizzate nell'interesse degli allievi l'esperienza e la specializzazione acquisita.
2. *Il numero degli anni di scolarità secondaria.* L'alto numero degli insegnanti dipenderebbe dal fatto che in Italia si sta a scuola un anno in più rispetto agli altri paesi europei (13 anni anziché 12). È vero che la scuola italiana dura curiosamente un anno di più, ma questo non modifica il giudizio sull'eccesso di personale. Infatti, l'anomalia non sta nel numero assoluto degli insegnanti, ma nel rapporto tra questo e il numero degli studenti (con un anno di scuola in meno sarebbe anch'esso inferiore).
3. *Le condizioni orografiche del paese.* Il servizio scolastico è polverizzato in una miriade di sedi (circa 42mila) a causa del carattere montuoso dell'Italia, divisa in ottomila comuni. Questa giustificazione è in parte corretta, ma non può dare ragione di differenze numeriche così rilevanti. In realtà tale situazione di dispersione si verifica in modo omogeneo anche in pianura e in condizioni ottimali sia della viabilità che dei trasporti, che non sono più quelli degli anni '50 e '60, quando fu concepita la politica di localizzazione del servizio di istruzione

Figura 7

Numero medio di studenti per classe per livello di istruzione (2001)



FONTE: OCSE 2003, da Chart D2.1

obbligatoria (scuola elementare e media). In Italia, lo abbiamo già detto, la distribuzione delle risorse avviene in modo uniforme, con scarsa attenzione per le particolari condizioni ambientali. Neppure il positivo ridimensionamento del numero delle sedi scolastiche avvenuto in questi ultimi anni è riuscito finora a determinare significative riduzioni di personale, a parte i dirigenti e i direttori amministrativi.

Possiamo concludere osservando che nella scuola italiana è per troppi anni mancata una politica del personale attenta al ricambio degli addetti rispetto ai flussi degli studenti e a una migliore organizzazione, che consentirebbe rilevanti risparmi a parità di qualità del servizio. La disattenzione per ogni forma di controllo costi-benefici è confermata dalla cronica insufficienza di ricerche, studi e analisi sistematiche sulle caratteristiche del sistema e sul suo funzionamento.

b. Quantità o qualità?

La struttura e la distribuzione delle risorse finanziarie sono concepite in modo che la dimensione della quantità prevale su ogni altra considerazione. Poiché la qualità dell'istruzione resta ancora in Italia un criterio indeterminato (non ci sono, come in altri paesi, indicatori né test affidabili sugli apprendimenti degli studenti a diverse età), si assume spesso, erroneamente, che essa coincida con la consistenza di risorse erogate dallo Stato. E poiché la spesa per strutture e attività di sostegno alla qualità è minima, l'aumento delle risorse coincide in pratica con l'aumento degli addetti.

Domina, insomma, una falsa retorica quantitativa, in cui si immagina che:

- l'incremento del personale insegnante, amministrativo e ausiliario assicuri di per sé una migliore preparazione degli studenti e una maggiore funzionalità dell'organizzazione scolastica;
- più materie e più ore di lezione assicurino di per sé maggiori apprendimenti;
- l'aumento degli stipendi assicuri di per sé maggiore motivazione e impegno del personale.

Ma la ricerca e la comparazione internazionali dimostrano che tutto ciò non trova conferma nei dati sulla preparazione dei nostri studenti.

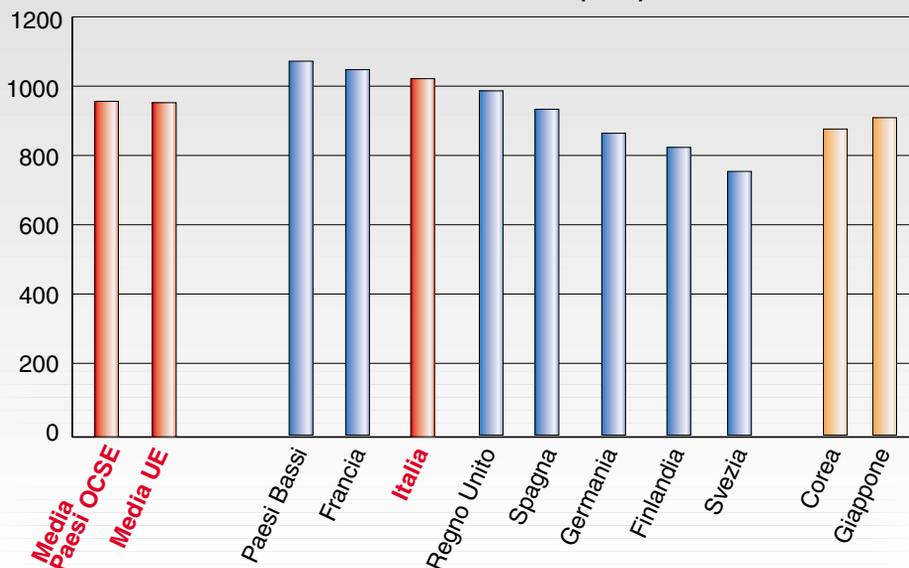
Infatti, guardando ai risultati, benché l'Italia vanti il primato del rapporto insegnanti/studenti, resta uno dei paesi europei con il più alto e preoccupante indice di abbandoni (oltre il 20%) e l'ultima indagine "PISA" (Programme for International Student Assessment) promossa dall'Ocse sui quindicenni scolarizzati e sui loro livelli di competenza funzionale di lettura (literacy), matematica (numeracy) ci colloca solo tra il 22° e il 24° posto della graduatoria dei 32 maggiori paesi industrializzati (Figura 10 a pag. 55).

L'Italia vanta anche il primato del numero di materie, delle ore di insegnamento erogate per gli studenti (Figura 8), nonché un numero di ore annue di lezione degli insegnanti tra i più bassi (Figura 9) e tuttavia detiene il primato, assieme al Belgio, del 38,6% dei suoi studenti quindicenni che dichiarano di non aver voglia di andare a scuola (PISA, 2000).

È peraltro da rilevare che le scuole elementari, fin dalle prime indagini internazionali, sono sempre risultate tra quelle in posizione più alta.

Figura 8

Ore annue di insegnamento erogate agli studenti nella secondaria inferiore (2001)

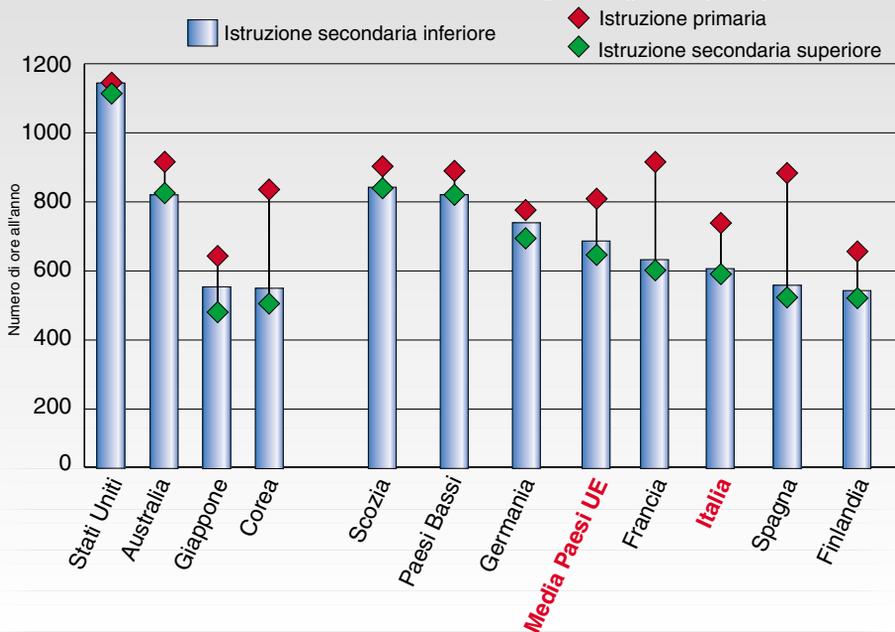


NOTA: Regno Unito: valore medio tra Inghilterra (940) e Scozia (1000).

FONTE: OCSE, 2003, da Tab. D1.1

Figura 9

Ore annue contrattuali di lezione degli insegnanti (2001)



FONTE: OCSE 2003, da Chart D4.2

Se fosse sufficiente aumentare gli stipendi degli insegnanti per motivarli, i migliori sistemi scolastici dovrebbero essere quelli che pagano di più gli insegnanti. Eppure la Germania, che in Europa retribuisce meglio gli insegnanti, nella graduatoria dei risultati PISA si colloca allo stesso livello dell'Italia.

c. La composizione e la rigidità della spesa globale

La spesa complessiva dello Stato italiano (compresi gli Enti locali) per il sistema di istruzione (scuola dell'infanzia, primaria, secondaria e terziaria) nel 2000 è stata pari al 4,7 % del PIL (poco meno di 50 miliardi di euro, di cui 10 miliardi per l'università) (Tabella 7 a pag. 85), e, negli ultimi anni, è andata crescendo in cifra nominale, nonostante le variazioni negative dei principali fattori del sistema (riduzione degli iscritti e del numero delle sedi) e le reiterate politiche di freno della spesa previste dalle norme del 1993 in coincidenza con la più grave crisi finanziaria dello Stato dal secondo dopoguerra.

Nonostante questi cambiamenti, la spesa pubblica per l'istruzione ha mantenuto tre caratteristiche fondamentali.

1. *Lo squilibrio tra spese correnti e spese in conto capitale.* I dati confermano che le spese correnti assorbono il 95% della spesa globale, mentre la media UE è attorno al 93%. Si tratta, in valori assoluti, di circa un miliardo di euro. Questa rigidità del bilancio dell'istruzione rende assai limitate le risorse a disposizione delle politiche pubbliche e delle decisioni strategiche.
2. *Quasi l'intera spesa per l'istruzione è governata dal centro e distribuita alla periferia* secondo criteri prevalentemente quantitativi, legati, per certi aspetti, al numero degli studenti e, per gli organici, al numero delle classi. Tale struttura decisionale è rafforzata dalla contrattazione nazionale che definisce i criteri di incremento periodico delle retribuzioni.
3. *La spesa per l'istruzione presenta, negli anni, una notevole stabilità* nella distribuzione (centro-periferia), nella composizione (spese correnti e in conto capitale), e anche nella grandezza rispetto al PIL.

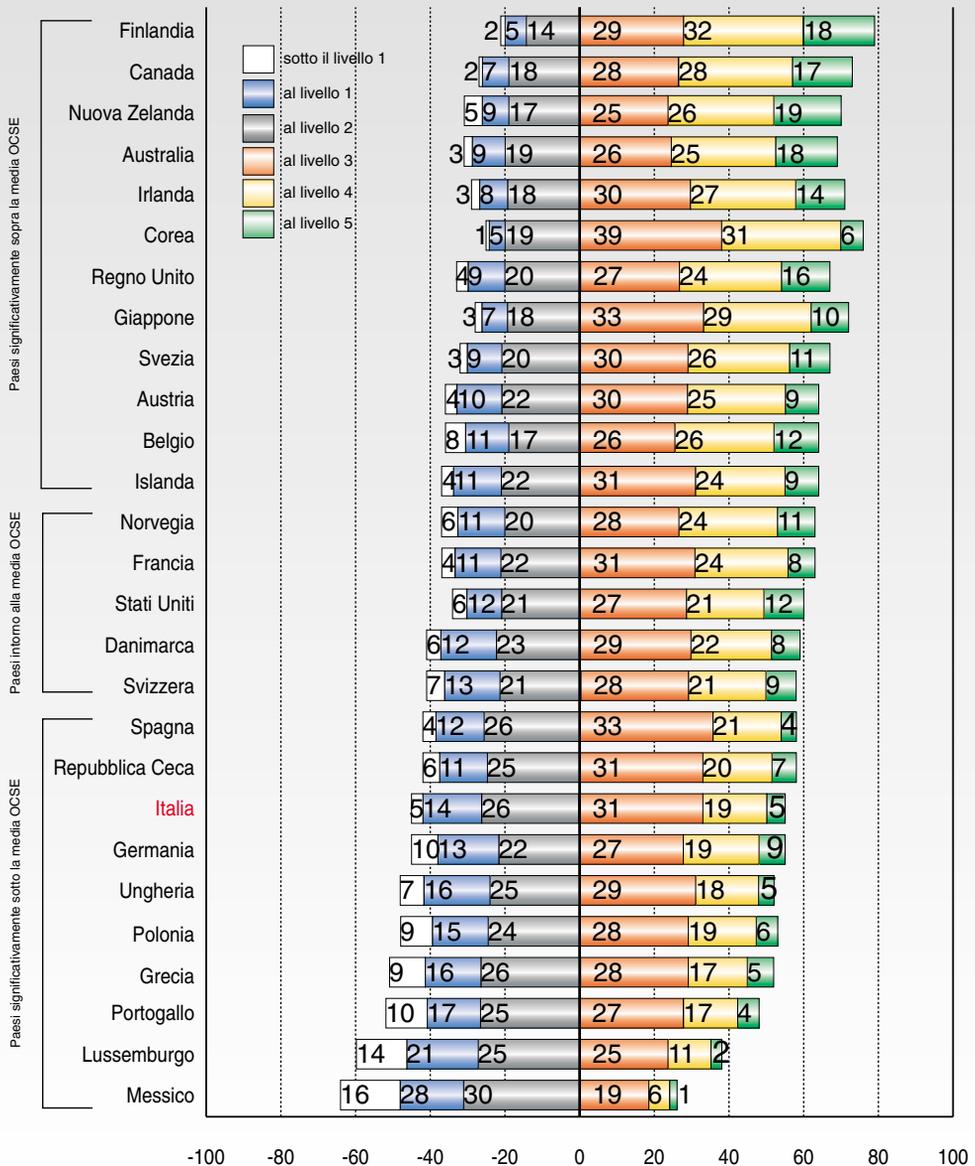
Le proposte di TreeLLLe per contrastare questa anomalia si trovano nella sez. 3.3.

Figura 10

Risultati Indagine P.I.S.A.

(Programme for International Student Assessment)

Percentuale di studenti a ciascun livello della scala di competenza funzionale di lettura, 2000



Fonte: OCSE, 2001b

Nota: La linea al centro del diagramma separa gli studenti che si collocano al terzo, quarto e quinto livello della scala di competenza funzionale di lettura, in grado di fare un uso adeguato della lettura, dagli studenti che non superano il secondo livello della scala, accomunati da un'insufficiente capacità di servirsi dei testi scritti.

Anomalie della professione

2.4 Quarta anomalia: formazione inadeguata alla professione

Insegnanti si nasce o si diventa?

La professione insegnante

In Italia, il nodo della professionalità del docente e della sua formazione non è mai stato veramente sciolto.

Il dibattito è cominciato fin dall'inizio del secolo scorso ed è stato però interrotto dall'egemonia della cultura idealistica, che ha diffuso e legittimato un'immagine di insegnante, intellettuale e uomo di cultura, che non aveva bisogno di imparare il mestiere. Nonostante le profonde trasformazioni che si sono avute nella scuola e nelle caratteristiche degli studenti negli ultimi cinquant'anni, questa immagine dell'insegnante ha resistito e ha contribuito a giustificare un sistema di assunzione – i concorsi nazionali – che aveva nel “titolo” il principale criterio di selezione. Con l'emergenza occupazionale degli anni '70 la discussione sulla formazione professionale dell'insegnante fu quasi del tutto abbandonata e riservata ai dibattiti accademici. In quel periodo, una resistenza al cambiamento venne anche da una diffusa rappresentazione del lavoro di insegnante come “militanza”, caratterizzata da impegno, dedizione assoluta, in sostanza da una forte dimensione volontaristica.

È stata invece a lungo sottovalutata la dimensione “laica”, cioè professionale, dell'insegnamento, che fa perno non soltanto sulle buone intenzioni, ma soprattutto sulla reale capacità di risolvere i problemi dell'apprendimento. Fermo restando che non pochi insegnanti hanno saputo conquistarsi una dimensione professionale adeguata, che per alcuni ha raggiunto un livello di eccellenza, in molti altri l'idealismo si è trasformato in disagio, delusione e frustrazione, determinando talora un atteggiamento di rinuncia e di ridotto impegno. *Tutto ciò nella perdurante mancanza di un percorso di formazione universitaria specifica, il quale, pur affermato almeno a partire dal 1974, ha fatto i suoi primi passi solo alla fine degli anni '90 e trova comunque davanti a sé (anche con l'attuale riforma, art. 5 della L. 53 del 2003) il formidabile ostacolo della struttura del reclutamento e del funzionamento del mercato del lavoro.*

Oggi la scuola è una scuola di massa, che deve rispondere alla pluralità delle domande di un'utenza diversificata e si confronta sempre più spesso con il problema della qualità dell'insegnamento. Per fare questo la scuola deve cercare un continuo miglioramento organizzativo e didattico, utilizzando gli strumenti dell'autonomia (didattica e di ricerca e sviluppo). *Ma l'autonomia è in gran parte affidata agli insegnanti stessi e questo impone la necessità di contare su una nuova figura di docente, capace di interpretare la realtà, riflettere sulle proprie pratiche didattiche, collaborare con i colleghi e trovare soluzioni efficaci.*

La vocazione è sempre importante, ma non è più sufficiente: si deve arrivare ad una vera e propria professionalità. Per ottenere questo risultato, e per modificare la rappresentazione stessa che i docenti si fanno della loro professione, non solo si dovrà realizzare un sistema di formazione che parta da uno specifico percorso universitario e poi accompagni gli insegnanti per tutta la vita, ma si dovrà intervenire opportunamente sulle modalità della carriera e sulle regole che governano il mercato del lavoro. *Condizioni e strumenti di una professione moderna sono:*

- *un profilo condiviso della professione insegnante e un codice deontologico dei doveri professionali*, senza i quali non esiste un'identità professionale;
- *un patrimonio condiviso di tecniche, pratiche e modelli di azione* per risolvere problemi nel campo dell'apprendimento, continuamente rinnovato attraverso la ricerca, in un rapporto di collaborazione stabile e riconosciuto tra scuole, università e centri di ricerca;
- *una rete di organi collegiali di tipo professionale* fondata non sulle ideologie e sulle opzioni politiche, ma sull'appartenenza alla professione e sull'adesione al codice deontologico e in grado di aggiornare continuamente gli standard e di offrire guida e sostegno all'esercizio della professione;
- *un'organizzazione del lavoro che valorizzi adeguatamente gli insegnanti migliori*, in particolare utilizzandoli per aiutare le nuove generazioni di colleghi ad acquisirne i metodi.

La formazione universitaria degli insegnanti: un ritardo storico (fino al 1998)

L'Italia si è posta molto tardi, rispetto agli altri paesi sviluppati, il problema di un'adeguata formazione alla professione docente.

Fino al 1998 i titoli e i requisiti richiesti per accedere all'insegnamento (in teoria tramite concorsi, in pratica – per la scuola secondaria – molto spesso con incarichi temporanei seguiti da “sanatorie”) erano i seguenti:

- a) per la scuola primaria
 - l'apposito diploma di scuola superiore (istituto magistrale)
 - 12 anni di studio complessivi
 - alcuni obiettivi professionalizzanti (erano previste discipline professionalizzanti e anche un tirocinio, ma molto limitato);
- b) per la scuola secondaria (di primo e secondo grado)
 - la laurea nelle discipline di insegnamento
 - 17 - 18 anni di studio complessivi
 - nessun obiettivo professionalizzante e nessun tirocinio.

Complessivamente, si può dire che nel vecchio sistema non c'era una formazione professionale specifica degli insegnanti: nel caso della scuola secondaria, perché non era prevista; nel caso della scuola primaria, perché il tempo e le strutture a disposizione non erano adeguate. Per la scuola dell'infanzia, invece, era richiesto uno

specifico diploma professionale (scuola magistrale, con 11 anni di studio complessivi), che aveva obiettivi professionalizzanti abbastanza marcati e prevedeva un tirocinio di un anno. La scuola dell'infanzia, almeno in alcune regioni, ha avuto risultati il cui valore è stato riconosciuto a livello internazionale.

I corsi di laurea per i maestri e le SSIS (dal 1998)

Il D.M. 26 maggio 1998, prima della riforma universitaria, ha dato vita a due importanti novità.

a) *I corsi di laurea quadriennali in Scienze della formazione primaria*, che hanno due indirizzi, uno per l'insegnamento nella scuola dell'infanzia e uno per la scuola elementare. Gli studenti svolgono le attività di tirocinio presso le scuole, ospitati da "insegnanti accoglienti" e seguiti da "insegnanti supervisori"; questi ultimi hanno un esonero parziale dai loro compiti di insegnamento.

Per ciascuna regione il corso di laurea è di norma attivato in una sola sede, presso una facoltà di Scienze della formazione, nella quale si ha in genere una netta prevalenza di docenti di Scienze dell'educazione. Il corso può essere creato congiuntamente da più atenei.

Il numero degli studenti che possono essere ammessi in ciascuna sede è determinato annualmente e per l'ammissione è prevista una selezione locale.

Il numero dei posti disponibili in tutta l'Italia è stato fra seimila e ottomila l'anno, molti dei quali non coperti. Nei primi tre anni, a partire dal 1998-99, i posti disponibili sono stati 7375, 7774, 7342 e i posti coperti 3085, 2567, 2972. Un lieve aumento si è avuto nel 2002/03, con 6318 posti disponibili e 3611 posti coperti (dal sito del ministero www.miur.it/università).

b) *Le scuole di specializzazione all'insegnamento secondario (SSIS)*, di durata biennale, successive alla laurea (quattro o cinque anni). Per molteplici motivi, nelle diverse scuole si ha una presenza di peso diverso, e in alcuni casi consistentemente diverso, delle aree applicative e professionalizzanti. Gli studenti svolgono le attività di tirocinio presso le scuole, ospitati da "insegnanti accoglienti" e seguiti da "insegnanti supervisori", i quali ultimi hanno un esonero parziale dai loro compiti di insegnamento.

Le scuole di specializzazione si articolano in indirizzi, ognuno dei quali comprende più classi di abilitazione. Per ciascuna regione, di norma, è attivata una sola scuola di specializzazione, che può essere gestita da un consorzio di atenei e può articolarsi in più sedi. Il numero degli studenti che possono essere ammessi in ciascuna scuola, per ciascun indirizzo, è determinato annualmente sulla base di previsioni, peraltro generiche, sui posti di insegnamento. Per l'ammissione è prevista una selezione locale; in quasi tutte le sedi è prevista una soglia di idoneità che in diversi casi ha escluso candidati nonostante vi fossero posti disponibili.

Il numero dei posti banditi complessivamente in tutte le scuole di specializzazione oscilla ogni anno fra 12mila e 14mila. Le domande sono in genere superiori ai posti disponibili.

Difficoltà e aspetti positivi incontrati nell'esperienza SSIS

Facciamo qui alcune osservazioni sulle concrete condizioni in cui le scuole di specializzazione si sono trovate a operare: sulle difficoltà che hanno incontrato e sugli aspetti positivi della loro esperienza. Su questo è opportuno riflettere nel momento in cui si progetta il nuovo sistema di formazione.

A. Aspetti negativi

L'effetto pratico dell'abilitazione conseguita con il titolo ottenuto nelle SSIS, ai fini dell'accesso al lavoro, è stato molto oscillante nei cinque anni di attivazione, in relazione alle determinazioni ministeriali sul relativo punteggio nelle graduatorie permanenti per il conferimento degli incarichi di insegnamento. A seconda dei casi, il titolo di specializzazione poteva essere decisivo per ottenere presto una posizione permanente anche per un insegnante già abilitato, ma inserito in cattiva posizione in una graduatoria molto lunga, oppure poteva essere interessante solo per i nuovi laureati, i quali non avevano altro modo di conseguire un'abilitazione. Le determinazioni ministeriali sono state più volte annullate dai Tribunali amministrativi regionali e più volte corrette dal ministero. La recentissima legge 143/2004 dovrebbe aver definito la questione una volta per tutte, codificando punteggi che - anche per gli abilitati nei concorsi ordinari - penalizzano il merito a favore dell'anzianità di suppletato.

Come conseguenza di queste oscillazioni nel valore pratico del titolo di specializzazione, e del numero elevato di insegnanti assunti a tempo determinato, si sono avuti sbalzi notevoli nel numero delle domande e nella composizione della popolazione degli allievi, che ha avuto comunque una componente significativa di iscritti laureati da tempo, e già con posizioni temporanee di insegnamento. Non è stato indagato se gli atenei siano stati in grado di rispondere efficacemente alle esigenze di questo tipo di popolazione, per la quale la scuola di specializzazione ha avuto il carattere di formazione in servizio. Alcune sedi hanno organizzato sistematicamente i corsi nei week-end e in periodi intensivi e hanno avuto un discreto successo di iscrizioni, ma anche in questo caso andrebbe indagato se a questo abbia pienamente corrisposto un'efficacia formativa.

Molti insegnamenti, in tutte le aree, sono rimasti troppo legati all'impostazione esclusivamente accademico-disciplinare e perciò non pienamente orientati verso l'obiettivo della formazione professionale degli insegnanti.

Nel complesso non sono disponibili né una documentazione sistematica né una valutazione dell'attività e dei risultati delle scuole di specializzazione. In un giudizio di valutazione occorrerebbe comunque tenere conto delle difficoltà nelle quali le scuole si sono trovate a operare.

B. Aspetti positivi

Le scuole di specializzazione, pur avendo avuto a disposizione pochissime risorse per garantirsi docenti stabili e coinvolgerli in un progetto didattico-scientifico di ampio respiro, come sarebbe stato necessario nel momento di cominciare un tipo di

formazione nuovo per l'università italiana:

- hanno dato inizio ad un rapporto più organico tra università e scuola;
- hanno offerto molti esempi significativi di una comunità multidisciplinare di ricerca, specificamente orientata ai problemi dell'apprendimento scolastico e della formazione degli insegnanti;
- hanno ottenuto, particolarmente nei campi delle didattiche disciplinari e di corrispondenti laboratori, risultati significativi (alcune esperienze positive sono presentate nel volume Bonetta, Luzzatto, Michelini, Pieri, 2002).

La formazione permanente: dall'aggiornamento alla formazione continua degli insegnanti

Gli insegnanti italiani, in grande maggioranza, considerano inadeguata la propria preparazione didattica, sia nelle materie insegnate (70%) sia in generale (quasi l'80%) (Cavalli, 2000).

Negli ultimi anni, tra l'85% e il 90% degli insegnanti dichiara di aver partecipato "più volte" ad iniziative di aggiornamento organizzate dall'amministrazione scolastica. Dichiara di aver acquisito informazioni utili per la propria attività il 66%, e per la riflessione sul lavoro più della metà, ma una percentuale significativa dice di aver acquisito informazioni che "non ha potuto utilizzare", oppure "non utilizzabili", e addirittura "inutili" (44%). Il 56% (media superiore) e il 70% (elementare) lamenta il carattere troppo teorico dei corsi e circa il 50% la mancanza di tempo per approfondire i temi. *Esiste quindi una diffusa e consapevole domanda di formazione in servizio, che l'offerta, sia pubblica sia privata, non soddisfa pienamente per modalità, contenuti, modelli organizzativi.*

Gli insegnanti auspicano una sostanziale modifica degli itinerari formativi iniziali e in servizio, che ponga come fine prioritario lo sviluppo della competenza didattica (dal 77% al 90% degli intervistati).

La domanda espressa dagli insegnanti può in parte dipendere dal fatto che la loro formazione professionale iniziale non è stata adeguata (solo una piccola percentuale degli insegnanti attualmente in servizio ha avuto una formazione professionale universitaria specifica nelle SSIS o nei corsi di laurea in Scienze della formazione primaria). In ogni caso il fenomeno dimostra che

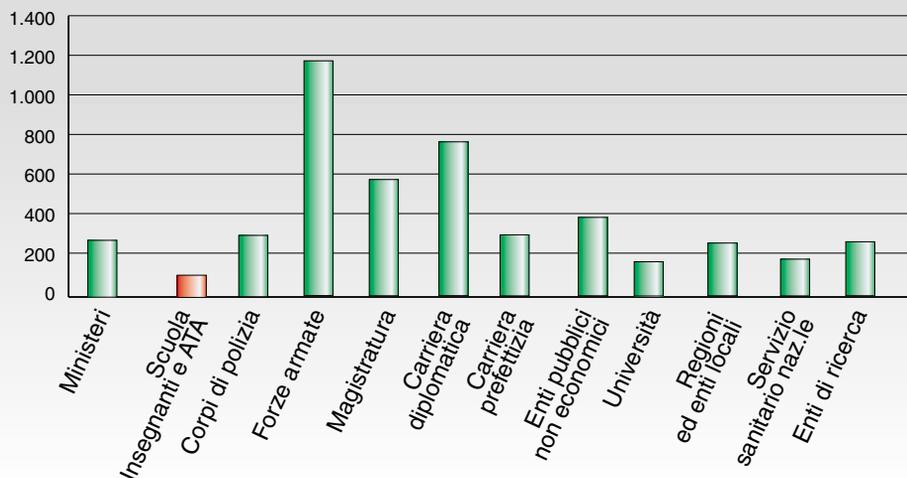
- gli insegnanti hanno una diffusa consapevolezza della necessità di sviluppare la propria dimensione professionale;
- il modello tradizionale dei "corsi di aggiornamento" è in crisi;
- occorre dare una nuova impostazione alla formazione in servizio.

In particolare, non è sufficiente calare dall'alto, secondo un modello dirigitico e gerarchico, "campagne" di aggiornamento in occasione dei cambiamenti organizzativi concepiti al centro del sistema, nelle quali l'insegnante svolge un ruolo passivo. Questo sistema, se può apparire rispondente alle urgenze delle politiche di riforma, è in palese contraddizione con la richiesta di partecipazione, autonomia e responsabilità. Del pari, occorre prendere atto dell'obsolescenza degli Istituti regionali di ricerca (IRRE), nati dai "Centri didattici" degli anni '40, funzionali al vecchio

Tabella 6 (A)**Spese per la formazione in servizio del personale pubblico (2000)**

<i>Comparto</i>	<i>Addetti</i>	<i>Spesa per addetto in euro</i>
Ministeri	325.000	238
Scuola (insegnanti e ATA)	1.014.000	65
Corpi di polizia	194.000	283
Forze armate	319.000	1.179
Magistratura	10.000	565
Carriera diplomatica	1.000	708
Carriera prefettizia	2.000	341
Enti pubblici non economici	70.000	397
Università	75.000	174
Regioni ed Enti locali	565.000	243
Servizio sanitario naz.le	756.000	156
Enti di ricerca	21.000	265
TOTALE	3.351.000	264

Fonte: OCSE, 2003 (da Tab. B1.1)

Figura (B)

Fonte: MEF, 2000

modello di aggiornamento “dall’alto”, dipendente dal centro e istituzionalmente separato dalle scuole, semplici destinatarie delle iniziative. Oggi gli IRRE:

- hanno perduto ogni competenza per quanto riguarda l’aggiornamento degli insegnanti, affidato alle scuole autonome (art. 21, L. 59 del 1997);
- non svolgono più attività collegate alle “sperimentazioni” concepite negli anni ’70 (ex DPR 417, del 1974) e superate dall’autonomia “didattica, di ricerca e sviluppo” delle scuole;
- vivono la loro attività in modo separato dalle scuole e dalla ricerca, per cui faticano a proporsi come interlocutori validi delle attività svolte dagli insegnanti.

Le proposte su un nuovo ruolo degli IRRE sono nella sezione 3.4 nel paragrafo relativo alle proposte per la ricerca educativa.

Come abbiamo visto, i docenti si rendono conto di aver bisogno di una formazione permanente efficace, con nuove modalità e nuovi strumenti organizzativi. Persistono tuttavia atteggiamenti che contribuiscono a mantenere in vita una visione “statica” della professione:

- *“Nessuno ci aggiorna”*. Per quanto consapevoli della necessità di migliorare la propria preparazione professionale, molti insegnanti sono portati ad attendere “che qualcuno li aggiorni”. Denunciano la carenza di iniziative, la scarsa qualità dei corsi, l’insufficienza delle risorse, ma più raramente riconoscono la necessità di intraprendere un’autoformazione per la crescita personale e lo sviluppo professionale. D’altra parte bisogna dire che gli strumenti e le occasioni adeguati a questo scopo sono ancora insufficienti (**Tabella 6**).
- *La ricerca sconosciuta*. I processi tradizionali di aggiornamento risultano legati più alle iniziative legislative che alle “scoperte” della ricerca, la quale vive quasi sempre in modo separato nelle università, è trascurata per mancanza di risorse e non è abbastanza sostenuta da un’esplicita domanda da parte del sistema scolastico e degli stessi docenti.
- *La separazione tra la teoria e le pratiche*. I tradizionali processi di “aggiornamento” in servizio spesso non sono collegati con la concreta condizione degli insegnanti, e non li aiutano a risolvere i problemi quotidiani. Il risultato è spesso che le “novità” vengono accolte sul piano di principio, ma non trovano riscontro nelle classi.
- *“Ho già dato”*. Non è infrequente che l’insegnante italiano, dopo lo sforzo che gli viene richiesto dal lungo e defaticante itinerario di ingresso nei ruoli, e dopo la collezione di tutte le possibili attività che consentono di accumulare punteggio nelle graduatorie, sviluppi un atteggiamento che lo porta a ritenere di avere già fatto il suo dovere e giustifichi in questo modo il suo adagiarsi nella routine.
- *Una formazione poco “utile”*. Nonostante alcuni tentativi, non si sono trovate né efficaci sanzioni per chi non svolge almeno alcune attività di formazione continua, né efficaci incentivi per favorire un maggiore impegno nella crescita professionale. La formazione in servizio è, insomma, scarsamente “utile” ai fini della carriera, della retribuzione e del riconoscimento sociale.

Da questa situazione, in cui a un bisogno manifesto corrispondono poche e inadeguate risposte, sembra opportuno muovere con cambiamenti radicali, anche se gradualmente, verso un riassetto del percorso formativo iniziale e verso un sistema di opportunità e di incentivi per la formazione permanente che operi come fattore d’innovazione.

2.5 Quinta anomalia: reclutamento su graduatorie

Precari a vita?

Il precariato

“Precario” si usa chiamare in Italia l’insegnante prima dell’assunzione in ruolo. Il precariato si è affermato negli anni ‘70, quando i docenti “non di ruolo” erano 200mila a fronte di quelli di ruolo che erano circa 300mila, ed è proseguito nella prima metà degli anni ‘80, quando ne vennero “sistemati” 200mila, di cui il 58% senza alcuna qualificazione, ope legis, ovvero senza alcuna forma di selezione né di accertamento dei requisiti professionali.

Oggi, i “precari” iscritti nelle graduatorie permanenti in attesa di incarico sono 420mila, e aumentano ogni anno. Si sta inoltre creando una preoccupante riserva di molte migliaia di precari non abilitati, inseriti nelle graduatorie delle scuole e nominati per lo più per le supplenze brevi e temporanee. Il 20% dei concorrenti (102mila) sono già di ruolo, ma aspirano ad insegnare una materia diversa. I precari sono in prevalenza meridionali (65%); in maggioranza donne (83,9%) e con un’età media di 39 anni: il 15% (26% nella secondaria) ha più di 45 anni.

Nonostante le variazioni storiche, il precariato è un fenomeno stabile e strutturale della condizione dell’insegnante e della sua “carriera”. In media, un insegnante italiano, prima di diventare di ruolo, attraversa un periodo variabile dai cinque ai dieci anni di questa specie di “tirocinio”. Il 53% del grande contingente (56mila) di insegnanti assunti in ruolo nel 2001 aveva dai 30 ai 40 anni, il 27% più di 40, e 127 erano ultrasessantenni.

Il precariato è dovuto a tre ragioni principali:

- *i meccanismi e le procedure di reclutamento non sono sincronici (non lo sono mai stati) con la vacanza di posti. L’unica eccezione ha riguardato la scuola elementare, dove, fino a tempi recenti, i concorsi sono stati banditi con una certa regolarità;*
- *le procedure di selezione sono estremamente lente e macchinose, oltre ad essere poco pertinenti con una moderna visione della professione. Inoltre, le graduatorie dei non vincitori (“idonei”) vengono mantenute in vita anche molto tempo dopo la conclusione delle selezioni (nel restante pubblico impiego non possono durare più di 18 mesi);*
- *non esiste (non è mai esistita) una pianificazione del reclutamento, per cui l’accumularsi di personale precario – con una certa anzianità di servizio – impone numerosi provvedimenti di sanatoria (almeno 24 leggi dal 1948) per impedire che la situazione diventi esplosiva in un settore molto importante per il consenso elettorale.*

Le liste dei precari sono organizzate e gestite a livello provinciale, ma funzionano come un mercato unico nazionale, il solo oggi esistente sia nel pubblico che nel privato. La regolazione centralizzata consente di garantire l’uguaglianza delle condizioni di accesso, l’uniformità dei criteri di classificazione (i punteggi) e la mobilità, cioè la possibilità degli aspiranti di trasferire la propria iscrizione da una provincia all’altra a seconda della previsione dei posti vacanti.

Nonostante le complicazioni gestionali, le graduatorie permanenti e il precariato sembrano destinati a durare. La maggioranza dei posti liberi e, quindi, assegnati a incarichi temporanei è occupata da personale di ruolo che svolge temporaneamente altre attività

e che mantiene quella che si chiama “titolarità del posto”, una strana forma di proprietà privata della sede di servizio. Altri posti rimangono scoperti per consentire agli insegnanti di ruolo la mobilità geografica (detta anche “trasferimento”) o professionale (da un insegnamento o da un ordine di scuola a un altro).

Oggi gli insegnanti di ruolo reclutati con il titolo ma senza alcuna ulteriore qualificazione (salvo qualche ora di formazione tramite un corso breve) sono la maggioranza. E i precari iscritti ope legis nelle graduatorie rispecchiano fedelmente tale situazione.

Il precariato quindi non è solo sinonimo di insicurezza per i supplenti, ma anche di insufficiente qualificazione; ed è destinato a riprodursi. Nonostante le leggi portino sempre il titolo propiziatorio di “superamento” o “eliminazione” del precariato, in effetti non hanno fatto altro che contenerlo e regolarlo, con l'accordo dei sindacati, dell'amministrazione e del Parlamento.

È interessante notare che il precariato e la sua sistemazione sono stati usati come “lubrificante” di tutte le riforme del secondo dopoguerra: non esiste infatti nessuna legge di cambiamento organizzativo della scuola italiana (comprese quelle degli anni '90) che non sia accompagnata (preceduta o seguita) da una più o meno massiccia immissione in ruolo di insegnanti precari. Così è stato per la riforma della scuola media del 1962, così per i cosiddetti “decreti delegati” del 1974, e così è stato con la L. 124 del 1999, che “compensava” le leggi, molto avversate, sull'autonomia e sul riordino dei cicli. Oggi, la legge di riforma n. 53 del 2003 riserva parte dell'art. 5 alla sistemazione di alcune categorie di precari non abilitati nelle graduatorie permanenti. E tutto questo con poca, o nessuna, attenzione ad un serio processo di qualificazione.

L'assenteismo

Il precariato ha la sua origine strutturale non solo nella mancanza di pianificazione del reclutamento e dei concorsi relativi, ma anche nel funzionamento del sistema di sostituzione degli insegnanti che si assentano per i più vari motivi.

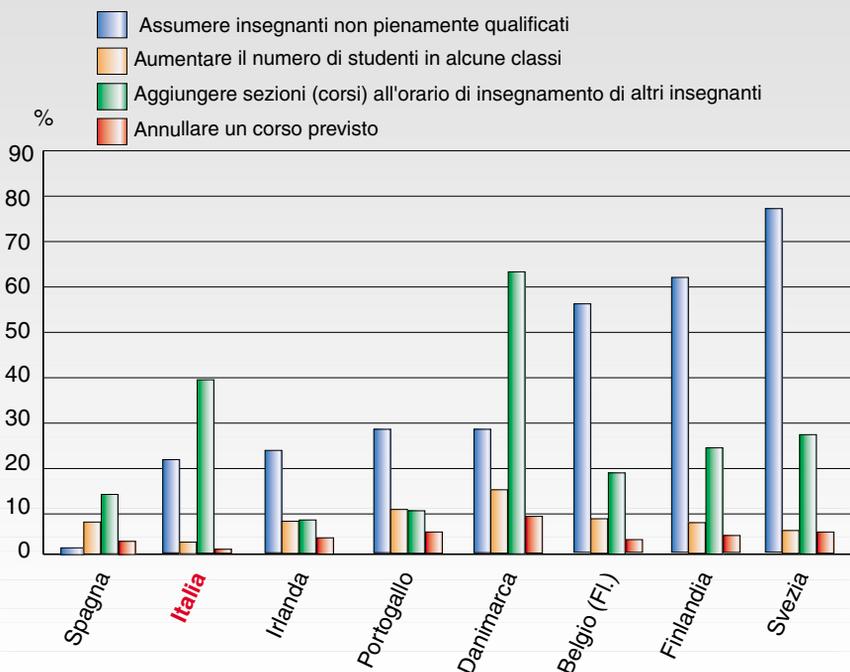
Gli insegnanti hanno un elevato indice di assenze (20 giorni annui per insegnante, pari al 10% dei giorni di lezione, che devono essere almeno 200): tale tasso risulta decisamente superiore al 7% degli altri impiegati pubblici e al 3% dei dipendenti privati. Esso non sembra la conseguenza né della prevalenza di donne insegnanti (altre amministrazioni pubbliche hanno questa caratteristica), né di condizioni ambientali particolarmente disagiati.

È la conseguenza, piuttosto, di tre fattori:

- le generose condizioni con cui viene giustificata l'assenza, fenomeno peraltro comune a tutto il pubblico impiego. Il sistema contrattuale delle assenze (così era anche nel vecchio stato giuridico) ha finito con il rendere le ragioni dell'assenza autonome rispetto alle ragioni dell'autorizzazione. Il limite imposto dalle tradizionali “esigenze di servizio” si è dissolto;
- l'assenza di penalizzazioni efficaci, cioè relative alla retribuzione;
- il debole legame identitario tra la scuola e una parte sia pur minoritaria degli insegnanti.

Figura 11

Metodi utilizzati per coprire posti vacanti anche temporaneamente (2001)



FONTE: OCSE 2003, da Table D7.4

Le supplenze

In tutta Europa gli insegnanti si assentano ed esistono sistemi di sostituzione dei titolari. Per lo più, si adottano quattro soluzioni (**Figura 11**):

- il ricorso agli insegnanti della classe o della scuola, che sono tenuti a fornire un certo numero di ore straordinarie per sostituire il collega;
 - la ripartizione degli studenti in altre classi;
 - la nomina di un insegnante “supplente” avente titolo, scelto da elenchi particolari;
 - la sospensione temporanea della materia in attesa del rientro del titolare, attraverso un’organizzazione della didattica per moduli distribuita nel corso dell’anno anziché su un orario settimanale rigido. Così l’insegnante potrebbe “recuperare” il tempo perduto.
- La scelta tra questi quattro sistemi e la loro combinazione dipende, in generale, dall’andamento del mercato del lavoro degli insegnanti. Dove esiste abbondanza di personale si preferisce il ricorso a incarichi esterni, dove al contrario c’è carenza si cerca di ricorrere a soluzioni “interne”.

In Italia, il sistema delle supplenze è un vero e proprio mercato parallelo.

È gestito con una dimensione inusitata di regole procedurali, di garanzie e tutele, che sembrano avere come obiettivo principale l’alimentazione delle graduatorie dei precari. La prova di questa caratteristica italiana è il fatto che l’incarico al supplente – quando l’assenza del titolare si prolunga oltre i quindici giorni – è un atto obbligatorio da parte del preside, il quale non ha nessuna discrezionalità nella valutazione obiettiva delle condizioni, e non può mai decidere la sospensione temporanea dell’insegnamento di una materia, in attesa del rientro del titolare. Il sistema non sopporta vuoti. Anche dopo l’introduzione dell’autonomia organizzativa (DPR 275 del 1999), che consentirebbe l’organizzazione plurisetimanale dell’orario delle lezioni, e quindi una diversa distribuzione dei tempi settimanali (ma anche annuali e “di ciclo”), il dirigente non può esimersi dalla ricerca del sostituto avente titolo e diritto di precedenza.

Il supplente usufruisce di tutte le garanzie e le tutele tipiche dell’insegnante di ruolo, ad eccezione della continuità del rapporto di lavoro. Una volta entrato nel sistema, attraverso il punteggio - assegnato anche per un sola ora la settimana -, egli viene inserito nella graduatoria di istituto, o in quella permanente se abilitato, e trascinato nel vortice della competizione per la “sistemazione in ruolo”. Da lì inizia la sua storia di lavoratore temporaneo inserito stabilmente nel precariato, di cui le supplenze sono quindi il vero “motore”.

Conclusione

I principali nodi critici del sistema di reclutamento per graduatorie (vedi cap. 3.5) sono

- la tendenza ad autoalimentarsi e perpetuarsi con l’introduzione di nuovi candidati non qualificati provenienti dalle supplenze;
- i lunghi tempi delle nomine;
- il danno che deriva all’attività di programmazione didattica annuale;
- il conflitto che fatalmente nasce tra le varie categorie di aspiranti al posto, in particolare tra quelli che hanno completato la formazione iniziale di livello universitario (SSIS o simili) e gli altri.

Le proposte di TreeLLLe per contrastare queste anomalie si trovano nella sez. 3.5.

2.6 Sesta anomalia: professionalità non valutata

Gli insegnanti sono tutti uguali?

La “carriera” dei docenti è quella amministrativa comune a tutti gli impiegati civili dello Stato, inaugurata alla fine dell’800 e fissata definitivamente con lo stato giuridico del 1923, parzialmente rivisto nel 1956.

La carriera degli impiegati italiani è fondata, fin dalle origini, su tre caratteristiche:

- i gradi e, oggi, le qualifiche;
- il titolo di studio;
- l’anzianità di servizio.

Il modello è nato in ambiente burocratico (nell’esercito e negli uffici pubblici); in questi casi la professionalizzazione si realizza attraverso due dimensioni: l’esperienza e l’imitazione.

Per quel che riguarda gli insegnanti, la debole gerarchia esistente fino agli anni ’70, organizzata per parametri e coefficienti, che stabiliva fasce interne a ciascuna professione docente, è stata gradualmente eliminata in favore dell’uniformità delle carriere retributive, che oggi vede tutti gli insegnanti riuniti in un unico grande contenitore pressoché omogeneo, debolmente articolato solo dagli scatti di anzianità e da limitati differenziali retributivi tra laureati e diplomati (i vecchi gruppi A e B). I compensi aggiuntivi legati all’esercizio di compiti particolari non sono significativi né permanenti.

È importante notare che questo modello, che nel pubblico impiego è scomparso (fatta eccezione per le qualifiche operaie e esecutive di infimo livello), si associa a una debolissima percentuale del salario di incentivazione: circa il 3%. Nel settore pubblico invece esso arriva al 13%, e ancora di più in quello privato (30% e più). Nei settori evoluti delle organizzazioni moderne la variabilità della retribuzione è tanto più alta quanto più elevata è la qualificazione e la responsabilità del lavoratore.

La situazione

Il punto di partenza è relativamente semplice: non esiste oggi, in Italia, uno sviluppo strutturato proprio della professione docente, né per quanto riguarda lo status e neppure, di fatto, per la progressione economica. Questi i punti essenziali per quanto riguarda l’aspetto retributivo:

- prima dell’assunzione in ruolo, nessuna progressione economica. Questa fase è quasi sempre lunga (può durare anche più di dieci anni – vedi capitolo sul reclutamento);
- dopo l’assunzione in ruolo, progressione economica solo per anzianità, articolata su sei gradoni, uno ogni sei-sette anni. L’intero percorso – che pochi arrivano a completare – richiede 35 anni. Il livello finale rappresenta, al lordo, un aumento del 40-50% rispetto a quello iniziale (varia secondo i livelli di scuola). Al netto delle imposte, che comprimono i redditi più alti, l’aumento reale non supera il 30-35%;
- la retribuzione accessoria (che è legata unicamente a prestazioni aggiuntive e non a valutazioni di qualità) è estremamente modesta: rappresenta, tutto compreso, non più del 3% del totale medio delle retribuzioni. Tenuto conto delle imposte, l’incidenza

netta è ancora più bassa, anche se la distribuzione fra i singoli non è omogenea. Se si guarda alla differenziazione di funzioni, la situazione non cambia molto. C'è uno scarto evidente tra la situazione concreta innescata dall'autonomia e la cultura sindacale che avrebbe dovuto elaborare scelte conseguenti. Nelle scuole si svolgono – oltre a quella principale dell'insegnamento – tutta una serie di altre funzioni (organizzative, di supporto, di educazione) che sono assicurate dai docenti, in aggiunta alle normali attività didattiche. A fronte di esse, i contratti hanno finora saputo prevedere solo il pagamento di ore di lavoro straordinario (una tipica risposta quantitativa), ma non sono stati in grado di collocarle all'interno di un percorso riconoscibile di sviluppo professionale (di coglierne cioè la diversa qualità). Solo la progressione per anzianità oggi si consolida, mentre ogni ipotesi di riconoscimento permanente per il merito individuale è assente. L'unico modo per consolidare stabilmente funzioni diverse consiste nell'abbandonare l'insegnamento, per passare a funzioni di direzione delle scuole o di ispettore. Ma i concorsi per ispettore non vengono banditi ormai da quindici anni, tanto che la funzione stessa sembra avviata all'estinzione. Da un tempo analogo non vengono più banditi concorsi ordinari per la dirigenza: l'accesso alla funzione è stato anch'esso precarizzato attraverso l'istituto dell'incarico, annuale, reversibile e retribuito secondo un regime indennitario. Così si spiega la ricerca di forme alternative di utilizzazione (presso le università, gli IRRE, gli uffici dell'Amministrazione), come percorso di differenziazione individuale rispetto ad un'omologazione troppo rigida.

Assenza di valutazione della professione

Caso unico in Europa, gli insegnanti italiani non subiscono nessun tipo di valutazione né dai "pari" né dalla gerarchia (i presidi) né dagli esterni (gli ispettori). La storia della condizione docente, dal secondo dopoguerra ad oggi, è la storia della progressiva eliminazione di ogni strumento di valutazione (sia positiva, per la carriera, sia negativa, ovvero disciplinare, per eventuali sanzioni). Dalle "note di qualifica" alle visite in classe, dalla valutazione del servizio al periodo di prova ai concorsi per merito distinto, ogni traccia di valutazione è scomparsa o svuotata di significato.

Così il lavoro dell'insegnante è diventato invisibile sia all'esterno sia all'interno, agli insegnanti stessi. Non ci sono modalità formali per dimostrare che cosa sia o cosa faccia un buon insegnante e, cosa non secondaria, nemmeno il contrario: chi sia e cosa faccia l'insegnante incompetente.

Il buon insegnante è riconosciuto per "buona reputazione". Ma a queste informazioni preziose possono accedere solo poche famiglie, soprattutto gli stessi insegnanti, i quali, infatti, usano con notevole abilità le strategie per "collocare" i figli nella classe giusta con gli insegnanti giusti, fin dalle elementari.

Una competenza che nel mercato scolastico comporta notevoli vantaggi per la carriera scolastica dei figli: il 76% dei figli degli insegnanti frequenta licei classici e scientifici (Dei, 2000), hanno la media più alta nei voti di maturità (50,6/60) (Gasperoni, 1996) e hanno una maggiore probabilità di laurearsi, in una università ad altissimo rischio di fallimento come quella italiana.

La mobilità come surrogato della carriera

Nel sistema italiano, la mobilità degli insegnanti funziona come un surrogato della carriera. L'insegnante, in mancanza di altri incentivi al miglioramento della professione e della retribuzione, cerca naturalmente di utilizzare gli strumenti esistenti – nati per altri scopi – per ottenere risultati che soddisfino la sua aspirazione a migliorare le proprie condizioni di lavoro. È il caso della ricerca di una sede vicina a casa (trasferimento) oppure di un ambiente di lavoro ritenuto preferibile (mobilità professionale). Questa è la vera ragione dell'importanza centrale assunta dalla mobilità nella gestione del personale insegnante.

Esistono ben sette tipologie di mobilità geografica (annualmente contrattata), finalizzata sostanzialmente a 4 obiettivi:

- favorire l'avvicinamento alla sede di residenza (il 68% degli insegnanti ha la casa in proprietà) (Bordogna, 1994);
- consentire il "ricongiungimento al coniuge" (quasi sempre la moglie al marito);
- permettere il trasferimento da posti disagiati e meno prestigiosi (istituti tecnici e professionali) verso sedi pertinenti con l'immagine professionale prevalente (licei);
- offrire la possibilità del passaggio da gradi di scuola considerati "gravosi" (come le elementari) verso quelli, più prestigiosi, dove il lavoro coincide con la classica lezione.

Non esistono sanzioni o incentivi per frenare questo flusso che ogni anno interessa almeno il 20% della categoria (MIUR, 1997). La cosiddetta "titolarità della sede" ha perduto gradualmente significato rispetto all'epoca in cui era connessa all'obbligo della residenza e, in alcuni casi, all'abitazione di servizio. Il trasferimento - caso unico in Europa – è ormai un diritto del dipendente: le esigenze del servizio e l'amministrazione non hanno alcuna discrezionalità. Se la sede è libera – anche per un solo anno scolastico – all'insegnante tocca senz'altro quella sede.

La mobilità così concepita risulta costosissima al sistema anche perché gran parte dei funzionari del ministero lavora per questo. In dieci anni (1991-2001) l'amministrazione centrale ha "trattato" 1.966.000 pratiche di mobilità e ha consentito il cambiamento di 878mila sedi di servizio. Mediamente, ogni anno, cambia sede il 10% dei docenti di ruolo. Ma, in questa percentuale, non sono calcolati i trasferimenti per assegnazione provvisoria, quelli d'ufficio e i trasferimenti per un solo anno e per compensazione, che sono gestiti a livello di ogni singola provincia, e nemmeno gli spostamenti dei supplenti annuali (un altro 10%), che, teoricamente, potrebbero cambiare sede ad ogni incarico.

Anche le poche norme di "raffreddamento" della mobilità non hanno avuto alcun successo, oppure sono state eluse, come nel caso della "ferma" triennale per i vincitori di concorso incaricati a tempo indeterminato (art.1, L. 124/99). In tal caso, l'"assegnazione provvisoria di sede" consente di chiedere il trasferimento ancor prima di entrare in classe.

Questo fenomeno ha reso, purtroppo, poco praticabile e sostanzialmente eluso un obiettivo pedagogico fondamentale come la continuità didattica.

Le cause di questa grave anomalia vanno ricercate non nelle naturali aspirazioni degli insegnanti a migliorare le proprie condizioni di lavoro, quanto in regole del gioco troppo indifferenti a una gestione attenta ai costi e alla qualità del servizio per gli studenti.

Le proposte di TreeLLLe per contrastare questa anomalia si trovano nella sez. 3.6.

2.7 Settima anomalia: dalla legge alla contrattazione e ritorno

Due dimensioni incompatibili?

Omologazione impiegatizia e dinamica salariale segnata esclusivamente dall'anzianità sono talmente lontane dalle logiche consolidate che regolano in tutti i settori lavorativi la gestione e la promozione delle risorse umane (soprattutto di quelle ad alta qualificazione come dovrebbe essere l'insegnare), che sarebbe difficile intenderne le ragioni se non si ponesse mente al contesto in cui sono maturate, e in particolare a tre fattori che hanno segnato la storia della scuola:

- 1) il ruolo a lungo dominante del ministero, i suoi estesi poteri di gestione, la sua incidenza nel produrre modelli culturali e comportamentali profondamente radicati;
- 2) un variegato sistema di rappresentanza sindacale, che – pur nella frequente conflittualità fra le sigle – ha trovato una convergenza nella tutela degli interessi del personale scolastico, con trascuratezza eccessiva verso quelli degli utenti. Il sindacato continua oggi impropriamente a rappresentare anche la parte datoriale, nonostante che ai capi di istituto sia stata riconosciuta la dirigenza e l'area autonoma di contrattazione;
- 3) la mancanza di un ruolo “politico” di un regolatore pubblico che si assumesse la responsabilità di garantire la qualità di un servizio così essenziale. L'istruzione è un bene collettivo, prima e più che un servizio: e se è giusto tener conto dei legittimi interessi degli operatori del settore, a questi non si possono subordinare gli interessi dell'utenza.

Nella colorita metafora di un ministro dell'Istruzione – il francese Allègre - questo intreccio di interessi è stato efficacemente descritto come un patto di non aggressione, meglio uno scambio di reciproci favori, tra il mammut (la burocrazia ministeriale) e il dinosauro (la corporazione sindacale). Per la scuola italiana questo ha comportato:

- una “generosa” politica degli organici, in netta controtendenza alla flessione dell'andamento demografico;
- un orario di lavoro (almeno nelle attività di non insegnamento) molto aleatorio, in cui c'è spazio sia per il volontarismo più apprezzabile che per il burocratismo;
- una libertà di insegnamento riduttivamente intesa come negazione di qualsiasi forma di valutazione sull'operato dei docenti.

Fin qui le concessioni del mammut, cioè della burocrazia amministrativa: per parte sua, il dinosauro (cioè la corporazione sindacale) si è reso disponibile a contenere l'entità delle richieste salariali e a non spingere in direzione di una differenziazione retributiva che avrebbe richiesto ulteriori risorse.

Questo scambio entra in crisi sul finire degli anni '80 per due fattori:

- la prolungata “moderazione salariale” (in un periodo di inflazione non ancora sotto controllo) aveva determinato un sensibile abbassamento delle condizioni di vita. Da qui lo sviluppo impetuoso di movimenti “di base”, che si pongono fuori dalla dialettica amministrazione-sindacato e in radicale posizione rivendicativa. Sono di quegli anni i ricorrenti e prolungati “blocchi degli scrutini”, che sfociano nei due contratti successivi, quello del 1987 e quello del 1988, che vedono un forte aumento delle retribuzioni;

- la rincorsa salariale che quei contratti generano negli altri settori del pubblico impiego, contribuendo ad acuire una crisi della finanza pubblica e a preparare la gravissima crisi finanziaria del 1992.

Del resto, la misura del risarcimento salariale strappato dai docenti è così fuori del consueto che contribuisce a richiamare l'attenzione sui costi del sistema, sulle sue disfunzioni, sulle sue diseconomie. Parallelamente, l'avanzare del dibattito sull'autonomia, che si era avviato intorno alla metà degli anni '80, introduce riflessioni nuove sulla struttura dell'orario di lavoro dei docenti, sulla necessità di garanzie di qualità del servizio, di valutazione, di una politica di contenimento degli organici. Per questo l'amministrazione è indotta ad avviare una politica di contenimento della spesa per il personale, attraverso un contenzioso, sotterraneo ma sistematico, che vede protagonista non tanto il ministero dell'Istruzione, quanto quello del Tesoro.

La scuola si ritrova così, nei primi anni '90, ad affrontare un processo di rilevante cambiamento. Dal punto di vista retributivo, si registra un lungo periodo di blocco (1989-1995), durante il quale non vi sono contratti: il che finisce con il riassorbire gli aumenti del 1987-88. Ma, contemporaneamente, prende il via una politica di riforma dello Stato e della Pubblica Amministrazione che muterà in profondità anche le relazioni sindacali nella scuola.

La riforma del rapporto di lavoro pubblico (D. lgs. 29/93) sottrae il rinnovo nazionale dei contratti pubblici alla discrezionalità politica che aveva segnato le relazioni sindacali fino a quella data. Si inaugura anche nel nostro paese la "politica dei redditi", cosicché le disponibilità finanziarie complessive per i rinnovi contrattuali sono prima concertate tra il governo e le confederazioni sindacali. I sindacati di categoria sono quindi costretti ad una azione più matura e responsabile nella definizione delle piattaforme, nella verifica del mandato da parte dei lavoratori, anche nelle fasi finali delle vertenze. Viene inoltre introdotta una legislazione di controllo delle forme estreme di lotta sindacale, attraverso la garanzia dei "servizi minimi essenziali" (L. 146/90): e questo taglia fuori i movimenti più radicali, che vedono venir meno il proprio potere di condizionamento sulla classe politica e sulle grandi confederazioni sindacali.

La contrattualizzazione del rapporto di lavoro apre in quegli anni un vivace e interessante dibattito sulla professionalità docente. La riduzione dei vincoli burocratici sollecita una forte riflessione intorno a una professionalità docente ancora imbrigliata in una fitta rete di normazione primaria e secondaria e in un inquadramento economico basato esclusivamente sull'anzianità. Si affacciano domande di nuove identità, di riconoscimento professionale, di autonomia dalla burocrazia ministeriale, di recupero di un nuovo rapporto tra scuola e società. Tale processo è alimentato anche dal decentramento amministrativo e dalla spinta verso un "federalismo a Costituzione invariata", messi in moto dal complesso delle leggi Bassanini (e in particolare dalla L. 59/97, da cui prende il via il processo di attuazione dell'autonomia scolastica).

Sarebbe troppo lungo riassumere in questa sede il decennio 1995-2004, le controverse vicende politiche che hanno incrociato anche il mondo della scuola, i primi rinnovi contrattuali che hanno tentato di avviare una qualche innovazione sul versante professionale, le reazioni degli insegnanti, la sostanziale stasi odierna del processo riformatore. *Guardando ai fermenti e alle indiscutibili innovazioni dei primi anni '90, i risultati acquisiti appaiono modesti e per certi aspetti contraddittori.*

La maggiore solidità istituzionale del modello contrattuale ha concorso certamente a stabilizzare la cadenza dei rinnovi contrattuali e la capacità degli stessi di assicurare il mantenimento del potere d'acquisto delle retribuzioni. L'ARAN, l'agenzia incaricata dal governo di gestire il rinnovo dei contratti pubblici, se da un lato ha garantito una guida meno sensibile ai rischi di consociativismo politico, dall'altro, per la scarsa determinazione con cui ha sostenuto le pur modeste aperture presenti nei vari "atti di indirizzo" ricevuti dal governo, ha finito con lo svolgere un ruolo prevalentemente notarile di mediazione fra le proposte delle varie organizzazioni sindacali. Del resto, ogni volta che ha tentato di spingersi più in là è stata prontamente frenata dal suo committente politico, preoccupato dal rischio di alzare il livello di confronto dialettico con la controparte sindacale. Ne è risultata una conduzione delle trattative oscillante e incerta, sempre collocata su livelli di mediazione al ribasso e quindi incapace di sviluppare tutte le potenzialità insite nella contrattualizzazione del rapporto di lavoro.

È nota e istruttiva, al riguardo, la vicenda dell'art. 29 del contratto 1998-2001, che ha rappresentato un tentativo coraggioso, sostenuto – almeno inizialmente - anche da una parte delle associazioni sindacali più lungimiranti, di introdurre per la prima volta un sistema di valutazione della professionalità e di conseguente differenziazione salariale. I limiti della proposta (un concorso nazionale rivolto a tutti i docenti, molto farraginoso e costoso), l'inadeguatezza dei meccanismi applicativi previsti, la reazione di parte dei docenti e la marcia indietro del Governo hanno soffocato quel tentativo. Da allora nessuna proposta è stata avanzata su questo terreno.

Tutto ciò ovviamente spiega ma non attenua le responsabilità dei sindacati di categoria, che si ritrovano ora di fronte a uno scenario molto delicato. Da una parte, il modello contrattuale sembra non riuscire a consolidarsi come strumento di significativa trasformazione nel profilo del rapporto di lavoro; dall'altra, la consistente partecipazione dei lavoratori alle recenti elezioni per il rinnovo delle *rappresentanze sindacali unitarie (RSU) a livello di scuola* sembra indicare che quel modello è tuttora sentito come vitale e rende difficile ogni ipotesi orientata al suo accantonamento.

Si tratta di un'esperienza nuova, tutta ancora da interpretare, ma certamente troppo squilibrata rispetto ai ritardi di una scuola che ha avuto il riconoscimento giuridico della sua autonomia senza essere stata al contempo dotata di organi di governo responsabili dei risultati (poteri del dirigente, nuovi organi di governo diversi da quelli collegiali e di "partecipazione" fino ad oggi conosciuti). Restano evidenti, al momento, due grandi contraddizioni:

- l'insediamento delle RSU non ha risolto l'ambiguità strutturale di un'istituzione scolastica sospesa tra la cultura della bilateralità, propria della contrattazione, e la cultura della collegialità, propria dell'attuale organizzazione scolastica. Non a caso la L. 59/97 sull'autonomia prevedeva la riforma degli organi di governo della scuola. Quella previsione, come è noto, non è stata realizzata, lasciando aperta una rilevante contraddizione nel processo verso l'autonomia. Infatti, la bilateralità contrattuale, per avere un senso, deve prevedere una parte datoriale investita delle responsabilità di governo della scuola e dei conseguenti poteri reali di organizzazione e gestione delle risorse finanziarie attribuite all'istituto, su cui innestare - e solo allora - un dialogo e un confronto sindacale;
- le RSU si sono spontaneamente collocate a lato della contraddizione. Non esistono dati certi, ma l'indicazione che emerge dalla ricerca (Carriero e Ricciardi, 2003), in base alla quale solo la metà dei rappresentanti RSU è anche membro del

collegio docenti, che pur rappresentano l'80% del personale della scuola, denuncia una rappresentanza debole dei docenti e il prevalente schiacciamento della contrattazione di istituto sulle tematiche del personale ATA.

In conclusione, il rafforzamento democratico della contrattazione evidenzia ancora di più le nuove responsabilità dei sindacati di categoria, mentre le diverse indagini e ricerche condotte sugli insegnanti evidenziano uno scarto crescente tra i risultati contrattuali e le attese da parte degli insegnanti. È evidente lo squilibrio tra gli attuali istituti contrattuali e le sollecitazioni al cambiamento indotte dai processi di autonomia.

L'autonomia infatti porta con sé un'esigenza di innovazione nell'organizzazione del lavoro, di flessibilità governata, di articolazione di compiti e funzioni (ben oltre la modesta innovazione delle "funzioni obiettivo"), che finora non ha avuto luogo. O i sindacati assumono questa spinta verso un salto nella qualità delle proposte contrattuali, oppure finiranno per essere, più o meno consapevolmente, complici delle resistenze dell'amministrazione centrale al decentramento amministrativo del sistema (federalismo, etc.) e alla reale implementazione dell'autonomia didattica, organizzativa e finanziaria delle scuole.

Ma, soprattutto, i sindacati di categoria rischiano di rappresentare sempre meno quei docenti, non necessariamente minoritari, disponibili all'innovazione, insoddisfatti della propria condizione professionale e convinti della necessità di mutamenti profondi nell'organizzazione del lavoro.

Nei ritardi e nelle gravi inadeguatezze della contrattazione hanno trovato facili e giustificati argomenti due recenti proposte di legge di iniziativa parlamentare. Non c'è dubbio che sia ormai urgente un intervento legislativo che aggiorni diritti e doveri degli insegnanti e assicuri il primato dell'interesse pubblico nel sistema di istruzione; ma le due leggi si propongono anche di introdurre in via legislativa un'articolazione a più livelli dello sviluppo professionale e di carriera e di abolire le RSU di scuola. Specialmente quest'ultimo aspetto ha contribuito a determinare un conflitto frontale tra le parti.

Le proposte di TreeLLe per contrastare queste anomalie si trovano nella sez. 3.7.

PARTE TERZA

3. Le proposte di TreeLLLe

Per il sistema

3.1 Proposte per la prima anomalia Stato, regioni, scuole: sussidiarietà e ruoli distinti

Una proposta complessiva sulla professione docente presuppone una visione del ruolo pertinente alla scuola dell'autonomia e del suo rapporto con gli altri livelli di governo del sistema istruzione. Non è questa la sede né lo scopo dell'analisi che, per la complessità della materia, meriterebbe una trattazione specifica. È tuttavia indispensabile rendere esplicito un quadro di riferimento che aiuti a collocare le proposte formulate in questo Quaderno all'interno di un più generale sistema di coerenze tra ruoli di Stato, regioni e scuole, in ordine a "chi deve fare cosa".

Va tenuto conto peraltro che il nostro paese vive una fase di transizione: basta pensare alle nuove norme relative al federalismo (vedi in proposito i nodi posti dalla recente sentenza 13/2004 della Corte Costituzionale).

I principi che hanno ispirato il modello qui delineato sono: a) *il principio di sussidiarietà* come da art. 118 della nostra Costituzione, b) *il principio di un governo "a distanza"* da parte dello Stato (MIUR) e per quanto di competenza delle regioni, imprescindibile per i sistemi complessi e caratterizzato non dal controllo dei processi, ma dalla capacità di indirizzo e dalla valutazione dei risultati (ad esempio attraverso un sistema nazionale di valutazione indipendente, il controllo di vari indicatori di efficacia e di efficienza, ispezioni, etc.), c) *il principio dell'autonomia "responsabile"*, basato sulla gestione autonoma delle scuole, che dovranno rendere conto dei loro risultati. Va sottolineato che il modello di compiti e funzioni qui di seguito indicato si ispira a linee di tendenza già da tempo praticate da vari paesi europei.

Il centro e la periferia

a) *Il principio di sussidiarietà* va applicato con coerenza e nella massima estensione compatibile con l'efficienza dei servizi pubblici e con l'equità di trattamento nei confronti dei cittadini.

b) *Il principio del governo a distanza* del sistema scuola da parte del MIUR, e per quanto di competenza da parte delle regioni, deve evitare il rischio che lo spostamento del baricentro decisionale verso la periferia dia origine a nuovi centralismi regionali: anche questi potrebbero essere pericolosi se volessero a loro volta gestire direttamente il sistema scuola (rischi di un eccesso di deriva localistica e di un'eccessiva esposizione della politica alle corporazioni locali).

c) *Il principio dell'autonomia responsabile delle scuole* (didattica, organizzativa e finanziaria) e la libertà dell'insegnamento sono requisiti indispensabili perché l'istituzione scolastica possa svolgere la sua funzione; è peraltro necessario che, a loro controbilanciamento, operi un rigoroso sistema nazionale di valutazione a verifica dei risultati, e si definisca a livello di scuola un modello di governo responsabile, oggi inesistente.

Rispetto allo stato attuale tutto ciò implica: 1) una riforma del MIUR e delle sue strutture periferiche, che preveda da un lato la rinuncia alla gestione centralizzata di dodicimila scuole, cinquantamila sedi e oltre un milione di addetti, dall'altro lato la forte valorizzazione delle sue funzioni di indirizzo, controllo e ricerca; 2) un ruolo delle regioni e degli enti locali mirato a garantire una rete di offerta formativa integrata ed equilibrata sul territorio, senza compiti di indirizzo (che spettano al MIUR) né di gestione (che spettano alle singole scuole autonome).

Proposte operative

1. **Competenze per il livello statale (Parlamento e MIUR) del sistema di istruzione**
 - determinazione dei tetti di risorse finanziarie e loro distribuzione alle regioni con criteri prevalentemente riferiti al numero degli studenti
 - ordinamenti scolastici e piani di studio
 - definizione dello stato giuridico dei docenti (diritti e doveri, etc.)
 - determinazione dei livelli essenziali di prestazione degli studenti (standard e certificazione dei titoli)
 - valutazione degli apprendimenti effettivi (rispetto ai livelli essenziali da garantire) attraverso un istituto nazionale di valutazione autonomo e indipendente: attività specialistica da esercitarsi solo a livello centrale per garantire rigore, oggettività e comparazioni
 - formazione specialistica degli insegnanti e certificazione della loro idoneità professionale attraverso le università e l'INDIRE
 - finanziamento e valutazione della ricerca educativa
 - contrattazione nazionale per il personale della scuola (contratti distinti per dirigenti, insegnanti, personale ATA)
 - definizione di indicatori di efficienza, bilanci unificati, etc. per favorire il controllo della gestione finanziaria delle scuole
 - funzione ispettiva centrale, oggi inesistente, per la gestione delle

situazioni di criticità: gli interventi dovrebbero avvenire a domanda da parte di regioni ed enti locali.

2. Competenze per le regioni (eventualmente delegabili a province e comuni)

- programmazione dell'offerta formativa anche in collaborazione con le parti sociali (numero e localizzazione delle scuole, loro tipologia, etc.)
- programmazione del fabbisogno di quote del personale e quote per l'immissione in ruolo con conseguente predeterminazione degli accessi (in collaborazione con il MIUR) alle lauree specialistiche per l'insegnamento
- distribuzione di quote del personale alle scuole (vedi la recente sentenza della Corte Costituzionale la cui portata effettiva è da interpretare) in relazione al numero degli studenti, lasciando alle scuole la definizione degli organici funzionali all'interno di tetti predefiniti e la scelta dei docenti
- distribuzione alle scuole delle risorse finanziarie statali con eventuali azioni perequative nonché integrazioni con risorse finanziarie proprie
- vigilanza sulla qualità del servizio ed eventuale richiesta di intervento del servizio ispettivo nazionale
- vigilanza sulla gestione finanziaria delle scuole (valutazione sulla base degli scostamenti rispetto agli indicatori nazionali di efficacia e di efficienza).

3. Competenze per le scuole

- autonomia didattica, organizzativa e finanziaria
- progettazione e realizzazione dell'offerta formativa specifica
- reclutamento del personale (vedi proposta di TreeLLLe sezione 3.5)
- libertà di gestione all'interno di un budget annuale di risorse prefissato (dalla regione), cioè gestione di tutte le risorse senza vincoli esterni di destinazione
- facoltà di arricchire l'offerta formativa con richieste di contribuzioni opzionali (famiglie, imprese, etc.), fermo restando che l'offerta obbligatoria deve continuare a essere finanziata dalla fiscalità generale
- determinazione del proprio organico funzionale (nei limiti minimi e massimi di personale predefiniti in relazione al numero degli studenti) e di politiche incentivanti (contrattazione a livello scolastico) nei limiti delle risorse complessive attribuite
- autovalutazione delle prestazioni, da integrare con la valutazione nazionale esterna
- determinazione di una quota dei curricula.

3.2 Proposte per la seconda anomalia

Scuole e insegnanti di domani per una autonomia responsabile

Accenniamo in questo capitolo alle scuole "di domani" anche se, come abbiamo già detto, l'argomento sarà specificamente trattato in un prossimo Quaderno. Qui vogliamo sottolineare che bisogna avere piena consapevolezza dell'intreccio ineluttabile persona/organizzazione (insegnanti/scuole dell'autonomia).

Se è necessario dedicare attenzione al problema dei docenti, è altrettanto essenziale dedicare analoga attenzione alle scuole, alla loro organizzazione e amministrazione, ai dispositivi che regolano l'insegnamento e alle condizioni concrete di lavoro. "Se si vuole che i docenti possano effettivamente diventare agenti del cambiamento, bisogna prima cambiare le scuole e sciogliere i nodi burocratici che le paralizzano. Non basta spendere di più o reclutare più personale per migliorare i risultati ..." (Bottani, 1994).

La scuola che conosciamo è figlia di un'epoca. Ancora in troppe scuole gli studenti apprendono in ambienti e con metodi sostanzialmente simili a quelli di cinquant'anni fa (lavagna, libro, classe, lezioni frontali, etc.).

Se la scuola è un prodotto "storico" è necessario che si apra ai nuovi bisogni della società, cogliendo anche le nuove possibilità offerte dalle tecnologie didattiche multimediali.

Nel XX secolo, la scolarizzazione di massa è stata un obiettivo politico-sociale di grande rilevanza, ma si è persa la sfida della qualità di massa. Perché? Perché la scuola ha cambiato scala ma non natura e organizzazione. Un bene prezioso come l'istruzione esige una scuola in cui si attuino: a) la selezione e l'aggiornamento delle professionalità (centralità della qualità dei capi di istituto e degli insegnanti); b) il controllo della qualità dei processi e dei risultati sia del sistema educativo nel suo complesso che delle singole scuole.

L'autonomia delle istituzioni scolastiche

Con l'art. 21 della L. 59 del 1997 il Parlamento ha approvato il principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche dotate di personalità giuridica. Ciò dovrebbe significare

- a. *autonomia finanziaria* (per legge non ancora prevista), con budget annuali e bilanci autonomi
- b. *autonomia organizzativa*, con la possibilità di orari diversificati (fermo restando il monte-ore annuale) e con ampia opportunità di attività parascolastiche
- c. *autonomia didattica*, con specifici progetti di istituto; libertà di opzioni metodologiche nel rispetto degli obiettivi di apprendimento nazionale.

La legge sull'autonomia rappresenta una storica rottura del sistema centralistico e burocratico che fino a oggi ha governato la scuola. L'autonomia può essere il miglior antidoto contro l'atteggiamento burocratico: le grandi burocrazie centrali presuppongono un deficit di responsabilità e prevedono di guidare uomini pigri e demotivati, che peraltro si astengono dal sanzionare. L'autonomia, responsabilizzando i soggetti, può offrire nuove sfide a tutti gli operatori scolastici e rigenerarne le

motivazioni, dando a ciascuno potere e responsabilità in ordine agli obiettivi affidati e chiamandolo perciò a dare conto dei risultati. L'autonomia può anche consentire alle scuole di integrarsi con le forze migliori del territorio, stringere un sistema di alleanze con gli enti locali e con le forze sociali e culturali. L'autonomia può anche fare i conti con le differenze di interessi e di attitudini degli studenti, personalizzando, entro certi limiti, l'offerta di istruzione e diversificando l'offerta formativa della scuola. *La legge sull'autonomia rappresenta una vera e propria rivoluzione copernicana perché implica il passaggio da una gestione centralizzata (del ministero) a una gestione decentrata, che, secondo il principio di sussidiarietà, alloca le responsabilità a livello di singola scuola, cioè laddove i problemi effettivamente si pongono e possono essere meglio risolti dai soggetti investiti di piena responsabilità (nuovi organi di governo, capi di istituto-dirigenti).*

L'autonomia comporta almeno quattro opzioni di fondo

1. un efficace "governo della scuola" e la legittimità della funzione dirigente
2. la capacità di lavorare in équipe
3. l'avvio di un processo di autovalutazione ma anche l'accettazione di una valutazione esterna dei propri risultati.
4. un livello di contrattazione d'istituto.

I rischi dell'"autonomia" mal applicata sono di tre tipi

1. un puro decentramento di funzioni con sovrapposizione di competenze tra centro e periferia e ulteriori livelli burocratici
2. la chiusura in un'autoreferenzialità esasperata
3. il rischio di una forte disomogeneità qualitativa per carenza di finalità e obiettivi didattici chiari e soprattutto per carenza di controlli sui risultati da parte del MIUR.

Quest'ultimo rischio dovrà essere controbilanciato da un forte governo "a distanza" da parte del ministero (e dalla vigilanza delle regioni e degli enti locali), caratterizzato - più che dal controllo dei processi - dalla valutazione dei risultati rispetto agli obiettivi fissati dal centro.

L'autonomia va intesa infatti non come un fine, ma come un mezzo imprescindibile per la gestione di sistemi complessi, come strumento per una maggiore efficacia delle politiche pubbliche.

Le condizioni per il successo dell'autonomia reclamano peraltro un nuovo sistema di governo della scuola e precisamente:

- un ripensamento radicale degli organi di governo, con nuovi poteri e precise responsabilità
- maggiori poteri e accertata professionalità dei capi d'istituto
- una netta distinzione tra organi di governo (per l'indirizzo e il controllo) e organi di rappresentanza o partecipazione.

Le nuove tecnologie didattiche: telematica e multimedialità

Telematica e multimedialità devono essere considerate non strumenti innovativi ma neutri, bensì tecnologie che forniscono uno specifico "valore aggiunto" ai processi cognitivi e di apprendimento. Gli insegnanti, attraverso questi strumenti, possono migliorare sia la qualità dell'attenzione, l'interesse e le capacità di memorizzazione degli studenti,

sia le proprie conoscenze e metodologie didattiche lavorando in rete con altri colleghi su progetti e ricerche comuni.

Vanno però ribaditi il valore e l'imprescindibilità della cultura scritta: la lettura e la scrittura richiedono momenti di solitudine, concentrazione, capacità di apprezzare la chiarezza e le distinzioni. Cultura scritta e audiovisiva non sono affatto in contrasto: vanno, al contrario, ricercate le giuste integrazioni e sinergie.

Con la telematica e la multimedialità gli studenti sono incoraggiati a diventare ricercatori sia a scuola che a casa. Ma va evitato il rischio di uno zapping fine a se stesso. *L'insegnante manterrà sempre un ruolo decisivo, semplicemente non sarà più solo un dispensatore di conoscenze ma anche una guida in grado di selezionare, programmare, commentare i materiali.*

Non possono essere sottaciuti due importanti ostacoli.

- a) Le resistenze culturali e/o psicologiche di molti insegnanti, che devono rimettere in discussione il proprio ruolo e le metodologie didattiche. È necessario incentivare gli insegnanti più motivati a impegnarsi in progetti di formazione e aggiornamento. Investimenti in tecnologie non combinati con investimenti per l'aggiornamento sono inutili.
- b) La rigidità del sistema scolastico (programmi, orari, distinzione netta tra discipline, spazio-aula, etc.). La scuola dell'autonomia potrà offrire quella flessibilità del contesto indispensabile all'adozione delle nuove tecnologie didattiche.

Gli insegnanti per la scuola dell'autonomia

Il Regolamento sull'autonomia, contenuto nel DPR n. 275 dell'8 marzo 1999, assegna agli istituti scolastici molte responsabilità in più rispetto al passato. In particolare ogni istituto, a diversi livelli al suo interno, deve fare scelte e prendere decisioni rilevanti sugli obiettivi formativi e sull'organizzazione della didattica, tenendo conto degli obiettivi e degli altri vincoli fissati a livello nazionale e regionale e delle risorse disponibili e interpretando le esigenze degli studenti e delle famiglie.

Ogni singolo insegnante ha però la responsabilità di compiere le scelte relative al proprio lavoro con gli studenti. Tali scelte devono essere adeguate agli allievi e finalizzate a garantire il successo formativo, anche se gli studenti hanno caratteristiche sempre più disomogenee e i bisogni e la domanda di formazione sono sempre più ampi, differenziati e difficili da soddisfare.

Il Regolamento sull'autonomia attribuisce agli istituti scolastici e agli insegnanti con competenze scientifiche e progettuali anche i compiti della ricerca, sperimentazione e sviluppo e la possibilità di realizzare attività per la formazione in servizio degli insegnanti.

Ma "l'autonomia responsabile" esiste laddove tutti i protagonisti della scuola sono chiamati a rendere conto alla comunità e allo Stato dei risultati del proprio lavoro. Questo dà agli istituti e agli insegnanti anche l'ulteriore responsabilità della documentazione e della valutazione delle proprie attività (autovalutazione e valutazione esterna).

Ogni studente, in particolare nella secondaria superiore, dovrà gradualmente diventare consapevole e responsabile del proprio processo formativo, costruendo insieme all'équipe docente il proprio "portfolio delle competenze personali" e contribuendo a determinare gli obiettivi del proprio piano di studi individuale, in direzione degli

studi universitari o del lavoro. Progettare, decidere, assumere responsabilità dei risultati, valutare ed essere disposti a essere valutati: nella scuola di domani queste sono le parole chiave che si aggiungono alle parole imparare e insegnare e le rendono possibili.

Guardando al futuro, anche alla luce delle possibilità aperte dalle nuove tecnologie didattiche, il "Rapporto Delors" dell'Unesco recita: "L'insegnante deve rapportarsi in modo nuovo con gli studenti, passare dal ruolo del solista a quello dell'accompagnatore per divenire non tanto il soggetto che dispensa le conoscenze quanto quello che aiuta gli allievi a cercare, organizzare e gestire il sapere, guidandoli più che modellandoli, senza mai perdere di vista i valori fondamentali che devono guidare tutta la loro vita" (Delors, 1997).

Resta il fatto che la professione dell'insegnante è complessa, difficile e nel tempo logorante. Professionisti come quelli delineati nell'identikit dovrebbero essere selezionati con molta più attenzione e remunerati meglio. Per mantenere alto il livello di motivazione e di impegno, e per evitare che il lavoro scolastico li isoli dall'impegnoso fluire della società, è necessario pensare in modo nuovo alla valutazione della loro professionalità e alle modalità con cui dovranno svolgere la loro attività. Come si può chiedere a un professionista di tal fatta di insegnare la stessa materia per quarant'anni con lezioni frontali?

Il logoramento che ne consegue è ovvio e risaputo. Le ricerche confermano che la condizione dell'insegnante italiano è, forse più di altre professioni, esposta allo stress e al logoramento. Ma, a parte la necessità di ulteriori approfondimenti comparativi anche a livello internazionale, resta il fatto che sarebbe sbagliato affrontare il problema per la coda, cioè solo secondo un'impostazione medica e terapeutica, se non altro per le dimensioni quantitative del "disagio". È forse più utile analizzare meglio le condizioni organizzative e culturali che sono all'origine di questo disagio, a partire da:

- un reclutamento che non ha nessuna attenzione per la dimensione attitudinale;
- una formazione che si concentra – con gravi limiti – solo nella fase di ingresso alla professione e non lungo tutto l'arco della vita professionale;
- la solitudine in cui viene esercitato il mestiere, nonostante sia circondato da una fitta rete di organi collegiali;
- la scarsa chiarezza dei compiti e delle responsabilità specifiche del mestiere, che viene invece premuto da mille domande e impegni, che poco hanno a che fare con il profilo formale della professione e ancora meno con la formazione che viene richiesta;
- le poche occasioni nelle quali gli insegnanti possono oggi avere modo di esprimere la loro carica di creatività, di innovazione e di inventiva.

In una scuola dell'autonomia meno burocratizzata, in una scuola che instauri sistematici rapporti con la società (comunità locale, mondo del lavoro, volontariato) si aprono grandi opportunità per diversificare nei tempi e nei modi l'esercizio concreto della professione.

Conclusione

In molte scuole insegnanti e capi d'istituto capaci e motivati hanno dato luogo a sperimentazioni fortemente innovative e hanno già per così dire sperimentato la scuola di domani.

Queste esperienze sono di buon esempio, ma non potranno diventare sistema se non cambieranno le regole del gioco e se non verranno introdotti efficaci incentivi per sostenere i docenti nel difficile compito del cambiamento.

Le scuole dell'autonomia e gli insegnanti dell'autonomia nasceranno e cresceranno insieme in piena sinergia solo se i decisori pubblici creeranno le condizioni favorevoli con nuove regole del gioco che tengano conto degli effetti negativi determinati da quelle attuali.

TreELLe si propone di affrontare più ampiamente in un prossimo Quaderno le proposte qui appena accennate.

Proposte operative

4. L'autonomia organizzativa, didattica e finanziaria delle scuole non va intesa come un fine ma come un mezzo funzionale per la gestione dei sistemi complessi. Per avere successo deve essere "responsabile". Ciò richiede un ripensamento radicale degli organi di governo della scuola:
 - a) un consiglio di istituto snello e operativo, con funzioni di indirizzo e controllo, da non confondere con quelle di partecipazione e rappresentanza che potranno essere attribuite a organi distinti
 - b) un dirigente scolastico con effettivi poteri di gestione e professionalità specifica.
5. Per consentire un governo a distanza dello Stato e per quanto di competenza delle regioni, è necessaria l'accettazione della valutazione interna ed esterna perché la scuola deve render conto dei propri risultati alla comunità ed allo Stato.
6. È necessario che gli attori della scuola riempiano con il loro protagonismo tutti gli spazi di autonomia liberati dalle norme: nell'organizzazione, nella didattica, negli obiettivi formativi (in relazione alle esigenze ambientali e individuali), nella ricerca e sperimentazione, nell'organizzazione di attività per la formazione in servizio.

3.3 Proposte per la terza anomalia

Risorse umane e finanziarie per un'allocazione più europea

Il confronto internazionale sulla spesa globale e sulla spesa per studente

Nel capitolo 2.3 abbiamo evidenziato due anomalie del nostro sistema: l'elevato numero d'insegnanti e lo squilibrio e la rigidità della composizione della spesa. Qui di seguito vengono forniti ulteriori elementi di valutazione che vanno presi in attenta considerazione per motivare meglio le proposte di Treelle.

I dati complessivi della spesa sul PIL forniscono una prima approssimazione dello sforzo che un paese fa per il sistema di istruzione. Nella **Tabella 7** è indicata la spesa globale per l'istruzione (scuole dell'infanzia, primarie, secondarie e terziarie con l'università inclusa) in rapporto al PIL. La differenza dello 0,6% rispetto alla media UE ed OCSE è causata principalmente dall'anomalia della bassa spesa universitaria italiana (0,8% contro 1,2% europeo). Limitando la nostra attenzione alla spesa per l'istruzione scolastica primaria e secondaria, la percentuale sul PIL del 3,3% si discosta dalla media UE soltanto dello 0,3%.

Ma la percentuale di spesa sul PIL deve essere interpretata alla luce di numerosi fattori, primo dei quali il numero degli studenti fruitori del servizio. *L'indice più pertinente e significativo da tenere sotto controllo è infatti la "spesa per studente". Si scopre allora che la "spesa per studente" italiana è tra le più alte d'Europa* a causa: a) dell'altissimo rapporto studenti/docenti (**Figura 6** riportata qui a fronte); b) del basso numero contrattuale di ore di lezione degli insegnanti (**Figura 9** a pag 53); c) del numero medio di studenti per classe (**Figura 7** a pag. 51). Succede così che la scuola primaria ha un costo per studente superiore del 27% alla media UE e la scuola secondaria del 15% (**Tabella 8**).

L'apparente contraddizione tra una più bassa spesa sul PIL per l'istruzione scolastica e un'alta spesa per studente è spiegata da due fattori:

- 1) l'Italia ha ancora un basso numero di studenti, il 15,4% della popolazione, contro una media europea del 19,1% a causa della bassa natalità; inoltre questo basso numero è ulteriormente diminuito dall'alta percentuale di abbandoni;
- 2) il numero degli insegnanti italiani è tra i più alti al mondo in rapporto agli allievi.

Va infine rilevato che in Italia la scuola primaria e secondaria assorbe la maggior parte delle spese per l'istruzione mentre è insufficiente la spesa per il settore terziario (formazione tecnica superiore e università): "è come se il sistema educativo italiano fosse tuttora ancorato alla transizione dalla società contadina a quella industriale, quando lo sforzo educativo si concentrava soprattutto sui livelli di istruzione primaria" (Visco in AA.VV., 2004).

Tabella 7

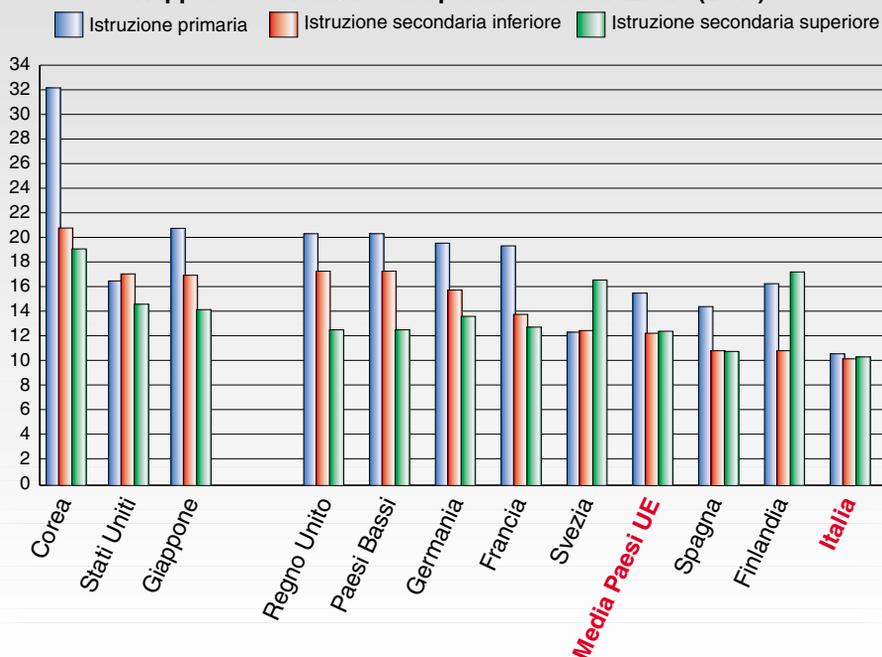
Spesa pubblica e privata per l'istruzione in rapporto al PIL (2000)

	<i>Spesa totale per le Scuole dell'infanzia, primarie, secondarie e terziarie (Università inclusa)</i>	<i>Spesa totale, con distinzione tra pubblica e privata, per le Scuole primarie e secondarie</i>		
		<i>Totale</i>	<i>Pubblico</i>	<i>Privato</i>
Media Paesi OCSE	5,3	3,5	3,3	0,3
Media UE	5,3	3,6	3,4	0,2
Finlandia	5,6	3,5	3,5	-
Francia	6,1	4,3	4,0	0,2
Germania	5,2	3,4	2,7	0,7
Italia	4,7	3,3	3,2	0,1
Paesi Bassi	4,6	3,1	3,0	0,1
Regno Unito	5,2	3,8	3,4	0,4
Spagna	5,0	3,3	3,1	0,2
Svezia	6,6	4,4	4,4	-
Corea	6,7	4,0	3,3	0,7
Giappone	4,2	2,9	2,7	0,2
Stati Uniti	7,0	3,9	3,5	0,4

Fonte: OCSE, 2003 (da Tab. B2.1b/1c)

Figura 6

Rapporto studenti/docenti per livello d'istruzione (2001)



Fonte: OCSE 2003, da Chart D2.2

La retribuzione degli insegnanti

Nonostante che molta parte del bilancio dell'istruzione sia assorbita dalle retribuzioni del personale insegnante (e non insegnante), nelle comparazioni internazionali la retribuzione degli insegnanti occupa una posizione poco confortante. Di qui la diffusa percezione degli insegnanti di essere retribuiti poco non solo in relazione all'importanza sociale della loro funzione, ma anche in confronto ad altre professioni comparabili per qualifica e funzione.

Ma la retribuzione degli insegnanti italiani ha tre caratteristiche fondamentali, che la rendono anomala nel contesto internazionale, almeno in confronto coi paesi con un reddito medio comparabile con quello dell'Italia.

1. *L'elevato numero di docenti* impone un contenimento delle spese raggiunto attraverso un controllo della crescita retributiva, che si realizza attraverso strumenti non sempre corretti: la dilazione o la sospensione delle scadenze contrattuali (come tra il 1988 e il 1995: sette anni tra un contratto e l'altro!), la modificazione, a somma zero, della progressione di anzianità, la gestione centralizzata di quasi tutta la massa salariale. Quando la riduzione delle retribuzioni reali (in termini di capacità d'acquisto) arriva al limite di guardia, si allenta la presa con più o meno generose concessioni (come con i contratti del 1988 e anche del 2003), per poi riportare la variabile retributiva al rispetto del vero contratto che la governa.
2. *La retribuzione degli insegnanti ha una composizione molto vicina a quella dei mestieri esecutivi*: una progressione centrata sull'anzianità, uniforme e per nulla sensibile alla varietà delle condizioni di lavoro (qualità della prestazione, incentivi, carriera, disagio, etc.). In tal modo, la retribuzione non può essere utilizzata come strumento di gestione del personale.
3. *La retribuzione del personale insegnante si associa a una serie di vantaggi che hanno un costo elevato per il bilancio dell'istruzione*, ma non si traducono in un corrispettivo monetario. È quello che gli economisti chiamano il "salario ombra". Questo fenomeno è alla base dell'insoddisfazione degli insegnanti per la loro retribuzione monetaria. Essi, infatti, "percepiscono" la situazione favorevole delle condizioni di lavoro (tempi di lavoro, assenze, mobilità, sicurezza, trattamento pensionistico, etc.) al momento del loro ingresso nell'occupazione, ma successivamente perdono l'apprezzamento del valore reale di tale situazione. Rimane solamente – per alcuni - la valutazione della parte di "salario ombra" immediatamente monetizzabile, connesso per lo più alla possibilità di effettuare altri lavori: il 13,8% in modo regolare, il 25% saltuario (Bordogna, 1994). Nel caso della componente femminile la percezione del vantaggio può derivare anche dalle ore libere utilizzabili nei compiti domestici.

L'insieme di queste tre caratteristiche ci dice che la retribuzione degli insegnanti non è separabile dal contesto generale in cui essi operano.

Le retribuzioni degli insegnanti nel confronto internazionale

Il raffronto delle retribuzioni degli insegnanti italiani con quelle degli insegnanti degli altri paesi europei è rappresentato nella **Figura 12** relativamente alla scuola

Tabella 8

Spesa pubblica e privata per studente, in \$ USA PPA equivalenti (2000)

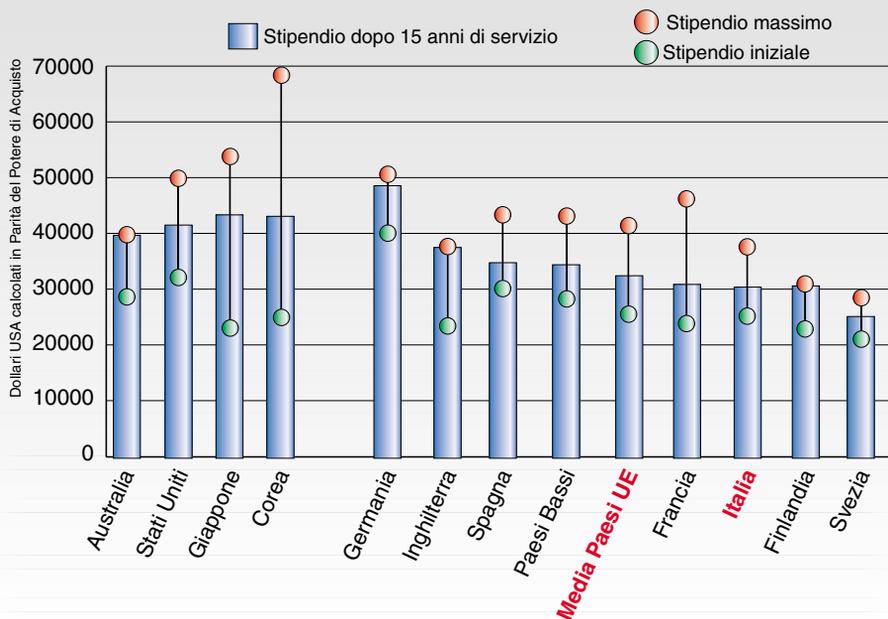
	<i>Scuola Primaria</i>	<i>Scuola Secondaria</i>
Media Paesi OCSE	4.381	5.957
Media UE	4.698	6.303
Finlandia	4.317	6.094
Francia	4.486	7.636
Germania	4.198	6.826
Italia	5.973	7.218
Paesi Bassi	4.325	5.912
Regno Unito	3.877	5.991
Spagna	3.941	5.185
Svezia	6.336	6.339
Canada	-	5.947
Corea	3.155	4.069
Giappone	5.507	6.266
Stati Uniti	6.995	8.855

FONTE: OCSE, 2003, da Tab. B1.1

Figura 12

Stipendi degli insegnanti della scuola secondaria inferiore (2001)

(\$ USA calcolati in parità di Potere di Acquisto, PPA)



FONTE: OCSE 2003, da Chart D5.1

secondaria inferiore e con attenzione allo stipendio iniziale, a quello dopo 15 anni di servizio e a quello massimo. Il raffronto è anche rappresentato dalla **Tabella 9** relativa all'indice delle retribuzioni (fatta 100 la media europea) dopo 15 anni di esperienza nella scuola primaria, secondaria inferiore e superiore. Quest'ultima tabella indica rispettivamente nei tre gradi di istruzione uno svantaggio di circa 11, 7, 12 punti percentuali. Si tratta di differenze non così elevate, tanto più se si tiene conto delle puntualizzazioni che seguono.

Il confronto dei livelli retributivi andrebbe effettuato a parità di produttività. I dati di confronto internazionale disponibili non consentono però di attuare compiutamente questa operazione. *Dalle informazioni desumibili dal Rapporto Ocse 2003, in Italia emerge un rapporto insegnanti/allievi anomalo rispetto alla media UE, un minor numero di ore di lezione da parte degli insegnanti e un minor numero di studenti per classe.* Pur ribadendo la necessità di cautela nei confronti internazionali, appare evidente che lo svantaggio retributivo degli insegnanti italiani, rispetto alla media degli altri paesi europei, si accompagna a un minore carico di lavoro contrattuale. *Se poi si guarda alla "retribuzione per ora di lezione", lo svantaggio rilevato per i livelli retributivi annui si annulla (Tabella 10).*

Un altro elemento, poco noto, di cui tenere conto è il *trattamento pensionistico* che costituisce anch'esso un aspetto della retribuzione ancorché differita. Qui va rilevata l'ennesima anomalia italiana: il rapporto tra la misura della pensione e quella dell'ultimo stipendio è da noi superiore al 90% (fino a poco tempo fa era 95%) mentre per gli altri paesi ci si colloca in media attorno al 70%.

In conclusione, è utile richiamare alcune valutazioni che sono state formulate in questi ultimi anni in ordine al trattamento economico e normativo degli insegnanti italiani. Un rapporto sulla situazione italiana commissionato dal Miur (OCSE, 1998) evidenzia che "il carico di lavoro degli insegnanti italiani è significativamente inferiore alla media... e questi possono usufruire con molto anticipo di una pensione assai vantaggiosa. Essi hanno dunque uno stipendio più modesto che in alcuni altri paesi, ma dignitoso se si tiene conto delle loro condizioni di servizio". Secondo il 20° rapporto del Censis, "l'esistenza di numerose garanzie e convenienze fa pendant alla bassa remunerazione e all'assenza di carriera e di incentivi".

Non stupisce quindi quanto rilevato dalle indagini IARD sulla condizione degli insegnanti (Cavalli, 1992 e 2000), che "tre insegnanti su quattro dichiarano che se potessero tornare indietro rifarebbero la scelta dell'insegnamento e una quota consistente non esiterebbe a consigliare questa scelta al figlio (ma, soprattutto, alla figlia) di un amico" (**Tabella 5** a pag. 35).

La concentrazione del dibattito sul solo problema dei livelli retributivi "europei" rischia quindi di essere fuorviante, perché non tiene conto di tutte le variabili in gioco: "europeo" non può essere solo lo stipendio.

Un'occasione da cogliere

A più riprese si è evidenziato che la maggiore anomalia del nostro sistema scolastico è l'elevato numero del personale: 1.100.000 addetti di cui 825mila insegnanti.

Tabella 9

**Indice delle retribuzioni degli insegnanti
della scuola pubblica con 15 anni di esperienza (2001)**

<i>Europa = 100</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secondaria inf.</i>	<i>Secondaria sup.</i>
Germania	146	147	146
Paesi Bassi	103	105	135
Stati Uniti	130	124	115
Regno Unito/Irlanda	115	110	102
Spagna	98	105	101
Austria	97	99	95
Finlandia	85	92	89
Italia	89	93	88
Francia	91	94	87
Svezia	81	77	76
Media UE	100	100	100
Media OCSE	94	96	95

Fonte: OCSE, 2003, da Tab. D5.1

Tabella 10

**Retribuzione oraria degli insegnanti, ore di insegnamento,
studenti per classe (scuola media inferiore, 2001)**

	<i>Retribuzioni insegnanti</i>		<i>ore di insegnamento</i>	<i>studenti per classe</i>
	<i>Retribuzioni orarie UE=100</i>	<i>max/min¹</i>		
Germania	132	128	735	24,5
Spagna	124	145	564	24,5
Francia	98	189	637	24,1
Italia	101	149	612	20,8
Paesi Bassi	80	153	867	
Austria	105	208	627	23,5
Finlandia	110	145	555	
Svezia		133		
Regno Unito		158		24,7
Stati Uniti	73	173	1127	
Media UE	100	163	663	22,5
Media OCSE	89	167	714	23,8

Fonte: Confindustria su dati Education at a Glance e National Accounts, OCSE, 2003

¹ Rapporto tra valore massimo della retribuzione raggiungibile e valore minimo

Tabella 11

**Cessazioni dal servizio degli insegnanti per raggiunti limiti d'età (2004-2014)
(65 anni per i maschi e 60 per le femmine = totale 303.000)**

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
7.600	12.000	19.000	23.000	29.000	31.000	34.000	36.000	37.000	37.000	37.000

Fonte: MIUR, 2004

Nei prossimi dieci anni si presenterà un'occasione straordinaria, cioè un ricambio di insegnanti di dimensioni epocali. Si tratta di un'occasione da non perdere per ridefinire qualità e quantità degli organici, rivedere il sistema di reclutamento (vedi sezione 3.5) e ricollocare le risorse esistenti secondo nuovi criteri e obiettivi di efficienza, recuperando finanziamenti per gli investimenti e per modificare la qualità della retribuzione dei docenti.

Nei prossimi dieci anni, solo per raggiunti limiti di età, il numero di insegnanti destinati a lasciare la scuola sarà, alla fine del periodo considerato, di 303mila unità se le cessazioni dal servizio avvenissero tutte alle scadenze del limite massimo di età (Tabella 11). Se dovessimo applicare il tasso di prepensionamento degli anni passati, il numero potrebbe essere molto maggiore per effetto delle cessazioni volontarie anticipate, anche se le politiche restrittive (legge Dini e attuali proposte di legge) dovrebbero frenare il fenomeno. Il numero delle 300mila cessazioni potrebbe essere raggiunto in 6-7 anni. Si tratta in ogni caso di un esodo di portata storica, paragonabile solo al fenomeno delle assunzioni in massa del decennio 1974-1984.

Sulla base delle anomalie descritte nella sezione 2.3 e sulla base dei dati e delle valutazioni sopra esposte sono formulate varie proposte, che per quanto riguarda gli insegnanti mirano a: 1) rendere le loro condizioni di lavoro più allettanti per attirare e trattenere giovani di qualità; 2) migliorare le retribuzioni di quelli in servizio valutati positivamente su loro domanda (fino ad un massimo del 70% del totale, tra "esperti" ed "eccellenti", come da nostre proposte nella sezione 3.6).

Nelle "proposte operative" qui di seguito elenchiamo una serie di aree tematiche che dovrebbero essere affrontate con priorità, fermo restando che siamo consapevoli che ognuna merita una trattazione specifica e approfondita.

È imperativo peraltro che sul tema dell'istruzione pubblica, così strategico per il paese, ai contrasti e alle strumentalizzazioni tra forze politiche si sostituisca un patto di lungo termine tra maggioranza e opposizione, e tra governo e forze sociali, senza il quale sarà difficile dare efficienza ed efficacia al nostro sistema scolastico.

Proposte operative

Un patto di lungo termine tra maggioranza e opposizione che preveda di:

7. riallocare la spesa globale per l'istruzione per ridurre la spesa corrente e aumentare quella per gli investimenti (da noi solo il 5% della spesa globale contro il 7% della media UE). Se ci si adeguasse alla percentuale UE, si renderebbe disponibile per investimenti oltre 1 miliardo di euro all'anno. Si potrebbe così
 - investire nella ricerca educativa, nel sistema nazionale di valutazione e nella rilevazione sistematica dei dati, che devono costituire fattori ineludibili per il miglioramento continuo del servizio e per la migliore gestione strategica del sistema (sezione 3.4);
 - investire nel miglioramento del patrimonio edilizio e per attrezzature e strutture didattiche (laboratori, biblioteche, nuove tecnologie, etc.);
8. aumentare il livello della spesa per l'istruzione terziaria universitaria e tecnico superiore (quest'ultima da noi quasi inesistente), che ammonta solo allo 0,8 del PIL contro l'1,2 dei livelli medi di spesa europei (Tabella 1 riassuntiva). L'argomento è stato ampiamente trattato da TreeLLLe nel Quaderno 3, "Università italiana, università europea?";
9. contenere la spesa per scuola primaria e secondaria perché, nonostante il -0,3% sul PIL rispetto alla media europea (3,3% in Italia contro il 3,6% dell'UE), essa è tuttora consistente in relazione al basso numero di studenti, tanto che la "spesa per studente" è tra le più alte d'Europa (Tabella 8). Anziché aumentare la spesa, è piuttosto necessaria una sua riallocazione che dovrebbe mirare a:
 - finanziare gli interventi atti a ridurre l'abbandono per elevare il livello di scolarizzazione dei giovani anche attraverso la migliore utilizzazione del personale già in servizio nel quadro dell'autonomia organizzativa delle scuole;
 - investire nella formazione iniziale e continua degli insegnanti, come garanzia essenziale della qualità del servizio (sez. 3.4);
 - finanziare la diversificazione e l'ampliamento dell'offerta didattica, tenendo conto dei bisogni emergenti (educazione degli adulti, immigrati, etc.);
 - ridurre il numero degli addetti (insegnanti e personale ATA) e aumentare significativamente le retribuzioni di quote crescenti di insegnanti. Ciò può avvenire attraverso un'azione da svolgersi parallelamente e gradualmente su due fronti: a) ridurre - ad esempio del 2% l'anno per dieci anni - il personale insegnante e ATA per raggiungere tendenzialmente indici europei (Fig. 6), operazione facilitata dalle dimensioni epocali della cessazione dal servizio degli insegnanti prevista nei prossimi dieci anni (Tabella 11); b) utilizzare le risorse che possono derivare da una ricerca di efficienza a tutti i livelli del sistema, e specificamente quelle di cui al punto precedente, per aumentare le retribuzioni di quote crescenti di insegnanti sulla base del nuovo modello di "sviluppo professionale a più livelli" da noi proposto nella sez. 3.6, che a regime, nell'arco di un decennio,

implicherebbe un incremento di spesa per le retribuzioni di oltre il 20%.

10. Attuare profonde modifiche di sistema per recuperare efficienza ed efficacia nonostante la riduzione del personale scolastico. Le modifiche dovrebbero essere di tipo: a) organizzativo, b) contrattuale (alcune potranno essere facilitate da una distinzione di trattamento tra personale in servizio e nuove assunzioni in ruolo). Le aree tematiche che Treelle suggerisce di affrontare con priorità:

- ridurre il ciclo scolastico da 13 a 12 anni (così come praticato in Europa), parallelamente allo sviluppo di un'offerta di formazione professionale, di scuole tecniche superiori e di formazione continua;
- ridurre il numero di materie obbligatorie ricomponendole all'interno di larghi campi del sapere e ampliare la scelta delle scuole e degli studenti sulle materie opzionali;
- aumentare (anche utilizzando opportuni incentivi) gli orari di lavoro contrattuali, con riferimento alle medie europee che sono significativamente superiori ;
- ridurre (specie nelle secondarie superiori) e ridistribuire nell'anno gli orari settimanali di lezione per gli studenti, oggi tra i più alti d'Europa su un periodo scolastico tra i più brevi;
- rivedere radicalmente l'intera disciplina che regola le supplenze, anche per non alimentare artificialmente il fenomeno del precariato (sez. 3.5);
- dimensionare il numero degli insegnanti e del personale ATA in rapporto al numero degli studenti e non, come avviene oggi, al numero delle classi. Nei casi di classi necessariamente piccole per oggettive ragioni geografiche, l'utilizzazione razionale degli insegnanti può essere ottenuta consentendo loro di operare telematicamente in rete (esempio, il progetto sperimentale Marte in Sardegna);
- dimensionare il numero di studenti per classe con attenzione ai parametri europei;
- attribuire alle scuole autonome un budget finanziario di gestione e un organico funzionale come tetto, all'interno dei quali siano previsti incentivi e libertà di esercitare scelte organizzative da parte degli organi di governo della scuola (nuovo consiglio d'istituto e dirigente);
- integrare il budget finanziario delle scuole con le economie realizzate dalle stesse rispetto al tetto massimo di personale consentito;
- rendere più flessibili le classi di concorso, cioè le discipline impartite da un insegnante, garantendo peraltro la sua competenza in tutte tali discipline;
- procedere con maggiore decisione sulla strada del dimensionamento delle sedi scolastiche, per garantire qualità e servizi soddisfacenti all'utenza.

Per quanto riguarda il personale ATA:

- perseguire con decisione la politica di esternalizzazione dei servizi ausiliari, come avviene nella maggior parte dei paesi europei.

Per la professione

3.4 Proposte per la quarta anomalia Formazione mirata alla professione e più ricerca educativa

A. Generalità

La professionalità dell'insegnante è assai complessa e si applica a problemi e condizioni che sono in continua trasformazione. Ne consegue che

- *la questione della formazione iniziale è posta correttamente, e può essere affrontata in modo soddisfacente, solo se è collocata nella prospettiva della formazione nell'arco di tutta la vita;*
- *la formazione in servizio deve essere una componente costitutiva permanente della professione docente e lo sviluppo delle risorse umane deve essere un obiettivo primario degli istituti scolastici;*
- *ogni insegnante deve darsi un progetto personale di formazione di lungo periodo, della cui realizzazione deve assumersi la piena responsabilità.*

Le competenze professionali non sono la semplice giustapposizione delle conoscenze disciplinari e delle scienze dell'educazione (psicologia, pedagogia, sociologia, etc.). Si acquisiscono attraverso specifiche attività formative, in cui le conoscenze "teoriche" sono messe in rapporto con la concreta esperienza di insegnamento e utilizzate per risolvere problemi didattici e educativi. Quindi

- *l'insegnante deve avere uno specifico percorso formativo universitario, in un ambiente idoneo, ricco di momenti di confronto fra teoria e azione pratica, di laboratori, di progetti di ricerca; nella formazione si devono soprattutto utilizzare strumenti di supervisione e tutorato individualizzati e mirati alle esigenze e agli obiettivi di ciascun futuro insegnante;*
- *il percorso formativo iniziale deve essere fondato sulla valorizzazione del ruolo della scuola come ambiente di apprendimento: fin dal primo momento della formazione universitaria specialistica, il futuro insegnante deve avere un'esperienza pratica nella scuola, anche per valutare la propria attitudine e il proprio interesse all'insegnamento;*
- *la formazione in servizio deve partire dai problemi didattici della scuola e deve impegnare direttamente gli insegnanti in attività di ricerca e innovazione, unite allo sviluppo degli strumenti teorici necessari.*

La formazione specifica alla professione può avere successo solamente se l'insegnante ha una sufficiente preparazione generale e nelle discipline di insegnamento, se ha adeguate qualità personali e se è adeguatamente motivato. Anche il più sofisticato sistema per la formazione degli insegnanti risulterà inefficace se non si riesce a garantire che l'insegnamento attragga persone di qualità. Pertanto, nella realizzazione del sistema di formazione iniziale (in particolare nelle scelte che riguardano le modalità di ammissione, la durata e i contenuti dei curricula) e nella definizione delle modalità del reclutamento occorre:

- rendere attrattiva la professione
- incentivare l'acquisizione di livelli di professionalità elevati
- garantire un buon livello di preparazione nelle discipline di insegnamento
- lasciare a ogni insegnante un opportuno margine di libertà per costruire un proprio progetto, che valorizzi le sue caratteristiche individuali.

Le principali tendenze europee

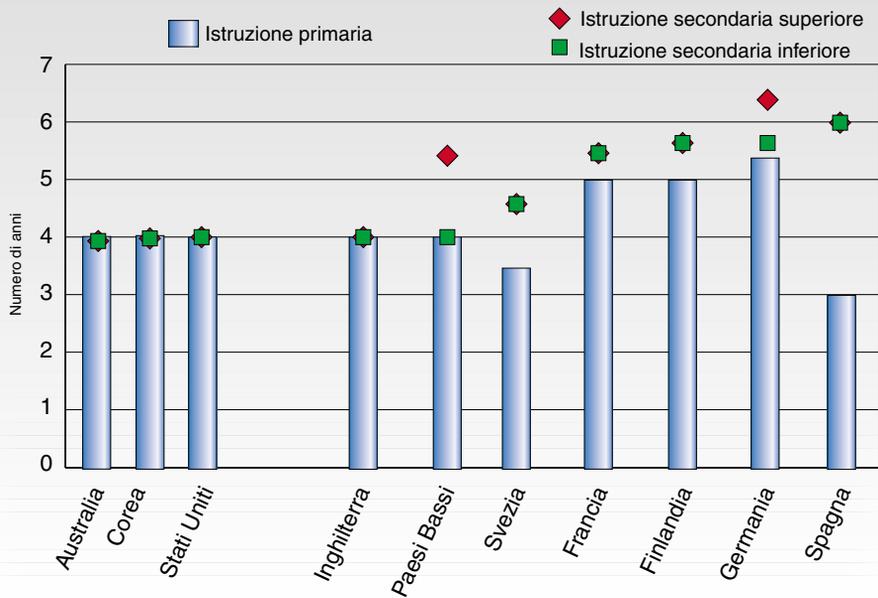
Nei paesi europei la formazione dei docenti è guidata da alcuni principi (si vedano anche le appendici di questo Quaderno):

- la parte più importante della formazione professionale specifica è costituita dall'esperienza sul campo e dall'attività di tirocinio;
- si incoraggia una collaborazione stretta tra università e scuola, assegnando un ruolo crescente agli insegnanti di scuola come ricercatori e formatori dei futuri docenti e puntando sul compito di supervisione dell'università;
- si presta un'attenzione crescente alla formazione mirata ad affrontare i problemi interculturali, il disagio, la disabilità e le situazioni sociali difficili, l'educazione ai valori democratici e alla cittadinanza responsabile;
- si dà ampio spazio alle competenze organizzative e informatiche e alla comunicazione;
- si favorisce una formazione pluridisciplinare e la conoscenza di due lingue straniere;
- la durata della formazione iniziale è contenuta tra i quattro e i cinque anni (in rari casi cinque anni e mezzo per gli insegnanti di liceo) (**Figura 13**);
- si dà grande importanza alla fase dell'ingresso in ruolo, con l'intento di sostenere gli insegnanti nelle prime difficoltà e di evitare che buoni elementi abbandonino la professione;
- si dà grande importanza alla formazione in servizio, pur con diverse modalità da paese a paese, e per essa viene previsto uno specifico budget pubblico.

Per la scuola secondaria inferiore si può vedere anche il rapporto Eurydice, 2003.

Figura 13

**Durata degli studi post-secondari necessari
per accedere all'insegnamento per livello di istruzione (2001)**



Fonte: OCSE 2003, da Chart D4.2

Il profilo professionale degli insegnanti

La capacità professionale dell'insegnante è ciò che gli consente, in un determinato contesto, di dare prestazioni efficaci in relazione ai fini educativi. Un buon esempio di descrizione del profilo professionale si trova nel documento "Standards for the award of Qualified Teacher Status", prodotto dalla Teacher Training Agency, che, insieme al documento di accompagnamento "Handbook of Guidance" costituisce il punto di riferimento del sistema di istruzione inglese. Per l'Italia, un'individuazione puntuale, pur espressa in termini sintetici, è presente nell'Allegato A al D.M. 26 maggio 1998, che ha a suo tempo istituito i corsi di laurea in Scienze della formazione primaria e le scuole di specializzazione all'insegnamento secondario. Altri riferimenti si trovano nella bibliografia. Qui di seguito proponiamo, con particolare riferimento agli insegnanti della scuola secondaria e senza alcuna pretesa di essere esaurienti:

- a) uno schema delle attitudini e delle conoscenze a partire dalle quali si costruiscono le competenze professionali;
- b) un elenco di competenze professionali richieste agli insegnanti.

a) Attitudini e conoscenze a partire dalle quali si costruiscono le competenze professionali

1. Attitudini e valori

Capacità di mettersi in relazione con le persone, disponibilità a confrontarsi e a mettere in discussione le proprie convinzioni, partecipazione allo spirito e alle regole di una cittadinanza attiva e responsabile, rispetto per le altre culture, condivisione dei valori fondanti della convivenza civile.

2. Conoscenze e abilità di base

Consentono all'insegnante di comprendere il contesto generale della vita sociale e di interagire con le persone; dovrebbero essere acquisite nella scuola secondaria superiore e completate con la formazione successiva. Sono saper comunicare, comprendere l'ambiente sociale, naturale e scientifico-tecnologico e conoscere gli elementi della loro genesi storica, usare gli strumenti informatici, saper utilizzare l'inglese ed eventualmente una seconda lingua straniera.

3. Conoscenze e competenze disciplinari specifiche

L'insegnante deve avere una conoscenza a livello universitario delle discipline che insegna, in particolare di un insieme di contenuti che per ciascuna disciplina si è individuato tenendo conto dei pareri delle associazioni scientifiche e delle associazioni professionali degli insegnanti, nonché del quadro internazionale. L'insegnante deve avere una padronanza competente di tali contenuti e dei metodi e paradigmi scientifici ad essi collegati, possibilmente acquisita attraverso un'esperienza di ricerca. Delle discipline che insegna deve conoscere i problemi e i limiti epistemologici,

anche in una prospettiva storica, e conoscere i collegamenti con altri saperi. Inoltre deve coltivare la propria conoscenza disciplinare lungo l'arco di tutta la vita lavorativa.

4. Conoscenza relativa all'apprendimento e alla didattica delle discipline

L'insegnante deve avere una conoscenza specifica della struttura concettuale di base delle discipline che insegna, collegata a una conoscenza degli obiettivi di apprendimento e dei curricula scolastici. Deve avere anche una conoscenza dei processi e dei problemi cognitivi specifici di tali discipline, delle relative metodologie didattiche, delle modalità e degli strumenti per la verifica delle conoscenze, e delle tecnologie per l'insegnamento e l'apprendimento. Inoltre deve essere consapevole delle relazioni che vi sono tra l'apprendimento delle discipline e lo sviluppo complessivo degli allievi, in particolare per quanto riguarda la costruzione di un proprio progetto di vita, la capacità di dialogare con gli altri e l'esercizio attivo e responsabile della cittadinanza.

5. Conoscenze delle scienze dell'educazione e dell'organizzazione scolastica

L'insegnante, per quanto è necessario a sviluppare le competenze professionali, deve possedere conoscenze di psicologia, pedagogia, sociologia, scienze dell'organizzazione e deve conoscere gli obiettivi delle istituzioni scolastiche e il loro funzionamento, la normativa che li regola, i compiti e le responsabilità che sono affidati agli insegnanti.

b) Competenze professionali

Gli insegnanti devono avere qualità e valori come l'amore per il sapere, l'interesse e il rispetto per gli allievi e la capacità di osservarli e ascoltarli. Inoltre devono

- comprendere gli allievi e le loro esigenze, aspettative e difficoltà;
- avere relazioni positive con le famiglie;
- stabilire, individualmente e nella collegialità del consiglio di classe e del dipartimento disciplinare, obiettivi di apprendimento complessivi e intermedi, per la classe e per i singoli allievi, tenendo conto delle indicazioni nazionali, del contesto scolastico e delle caratteristiche degli allievi;
- perseguire, insieme agli obiettivi disciplinari, obiettivi educativi generali, in particolare la formazione di valori etici e democratici, la capacità di dialogare con gli altri e la capacità di partecipare attivamente e responsabilmente alla vita sociale;
- organizzare gli ambienti di apprendimento, i tempi della vita scolastica, le classi e i gruppi di lavoro in modo coerente con gli obiettivi disciplinari e generali;
- programmare, individualmente e nelle sedi collegiali, unità e percorsi didattici, incluse le verifiche, avendo attenzione a ciascuno degli studenti e utilizzando le opportunità di apprendimento extrascolastiche;
- comunicare efficacemente mediante modalità differenziate, usare strategie diverse per far lavorare gli studenti, costruire il lavoro di gruppo;

- stabilire relazioni positive con gli allievi, suscitare il loro interesse, motivare, riconoscere e premiare il loro impegno, sviluppare la loro capacità di progettare lo studio e di assumere la responsabilità di imparare, stabilire un clima di fiducia reciproca e sviluppare la fiducia degli studenti in se stessi;
- seguire ciascuno studente nel suo lavoro, verificare i risultati e riprogrammare eventualmente le attività previste;
- utilizzare efficacemente le tecnologie dell'informazione per l'insegnamento e l'apprendimento, nonché per l'organizzazione professionale e scolastica;
- utilizzare almeno una seconda lingua comunitaria come veicolo per apprendere e per insegnare;
- progettare attività, documentare il lavoro svolto e valutarlo criticamente, essere disponibili alla valutazione esterna del proprio lavoro, mettere a confronto i dati dell'esperienza con le interpretazioni teoriche e, quando è necessario, modificare le proprie convinzioni;
- contribuire alla definizione degli obiettivi e all'organizzazione dell'istituto scolastico, tenendo conto dei contesti sociali e delle opportunità offerte dal territorio; contribuire a formulare e a realizzare progetti di innovazione e di ricerca;
- contribuire alla valutazione dell'istituto scolastico a tutti i livelli;
- stabilire relazioni positive con i colleghi e contribuire a realizzare un buon clima nella scuola;
- pianificare e attuare la propria formazione permanente.

B. Le proposte di TreeLLLe per la formazione iniziale

Premessa alle proposte: la cornice normativa della L. 53 del 28 marzo 2003

Le scuole di specializzazione istituite nel 1999 rappresentavano, potenzialmente, uno strumento per affrontare finalmente le sfide di una formazione professionale qualificata degli insegnanti. Le scuole di specializzazione avrebbero potuto essere opportunamente valutate ed eventualmente corrette; l'intervento legislativo ha preferito invece adottare una diversa soluzione istituzionale, ed è in questo quadro che andiamo quindi a collocare le nostre proposte, cercando di individuare all'interno di esso soluzioni che superino i difetti e mantengano gli aspetti positivi già emersi nell'esperienza degli anni passati.

La L. 53, nell'articolo 5, prevede che la formazione degli insegnanti si realizzi in corsi di laurea specialistica, con accesso programmato sulla base della previsione dei posti effettivamente disponibili, per ogni ambito regionale, nelle istituzioni scolastiche. Anche se la legge consente al Governo di derogare dal Regolamento 509/99 per l'autonomia didattica universitaria, è comunque ragionevole ritenere che le lauree specialistiche per l'insegnamento siano conseguite al termine di uno specifico percorso di studio biennale, successivo a una laurea triennale, la quale è mirata primariamente alla formazione disciplinare.

La legge prevede che le lauree specialistiche per l'insegnamento abbiano valore abilitante, e dice inoltre che gli abilitati, "ai fini dell'accesso nei ruoli organici del personale docente delle istituzioni scolastiche, svolgono, previa stipula di appositi contratti di formazione lavoro, specifiche attività di tirocinio".

La legge dice ancora che "a tale fine e per la gestione dei corsi" di cui sopra "le università, sentita la direzione scolastica regionale, definiscono nei regolamenti didattici di ateneo l'istituzione e l'organizzazione di apposite strutture di ateneo o d'interateneo per la formazione degli insegnanti, cui sono affidati, sulla base di convenzioni, anche i rapporti con le istituzioni scolastiche".

Il testo della legge lascia aperte diverse questioni, che occorre determinare in modo da far sì che il sistema raggiunga gli obiettivi indicati precedentemente. Una parte delle determinazioni deve essere presa dal ministero dell'Istruzione e una parte deve essere presa dagli atenei nell'ambito della loro autonomia.

Che cosa deve fare il ministero

- 1) *Rendere attrattivi i percorsi di formazione iniziale, stabilendo uno stretto collegamento fra il biennio della laurea specialistica e il reclutamento.*

- Ogni insegnante in formazione deve effettivamente disporre, al termine del proprio percorso formativo, di un posto negli istituti scolastici pubblici o paritari nell'ambito territoriale pertinente. Tenuto conto dei tassi di caduta e degli studenti che eventualmente non superassero la prova finale, il numero dei posti banditi (vedi punto seguente) dovrà quindi essere di poco superiore al numero di quelli disponibili per questa forma di reclutamento: a regime essa sarà l'unica, ma in una fase transitoria è inevitabile che una quota del reclutamento venga destinata all'esaurimento delle "graduatorie" - vedi sezione 3.5 -.

- 2) *Definire le procedure per programmare il numero dei posti e per selezionare i candidati.*

- Per ciascuna classe di abilitazione si indicherà ogni anno il numero programmato dei posti, in base ad una stima dei fabbisogni, nell'ambito territoriale pertinente. L'accesso a una laurea specialistica per l'insegnamento avverrà per una specifica classe di abilitazione e dipenderà da una prova di ammissione con il duplice compito di a) garantire opportuni requisiti, di cui si parla nei punti successivi, e b) selezionare i candidati nel numero previsto. Nella scuola secondaria ogni abilitazione sarà programmata in relazione a una specifica disciplina o area disciplinare e la prova di accesso riguarderà principalmente le conoscenze e competenze relative a tale disciplina o area.

- Nella scuola secondaria, oltre alla prima disciplina di abilitazione, ciascun candidato dovrà indicare una seconda (o più di una) disciplina per la quale intende anche conseguire l'abilitazione; ciò per consentire una certa flessibilità nella utilizzazione del personale docente. Il candidato dovrà sostenere una prova di accesso anche per tali ulteriori discipline. Tale prova non avrà

carattere selettivo, ma avrà solamente lo scopo di accertare il possesso delle conoscenze disciplinari richieste.

3) *Disegnare una “mappa ideale” delle competenze professionali dell’insegnante e definire i “requisiti minimi” per l’abilitazione.*

- Occorre stabilire un insieme di requisiti minimi per le competenze professionali e per le conoscenze disciplinari degli insegnanti, che il sistema di formazione iniziale garantisce al sistema scolastico e al paese.

- L'accertamento di quella parte dei requisiti minimi che è più legata alle conoscenze disciplinari e culturali generali deve essere fatto già nella prova per l'accesso alla laurea specialistica. Le prove di accesso devono avere almeno una parte stabilita a livello nazionale.

- Il possesso di alcuni requisiti minimi relativi alle motivazioni, alle capacità e alle attitudini relazionali non è facilmente accertabile in una prova di ammissione, per quanto seria e ben strutturata. La verifica precoce di tali requisiti minimi è peraltro indispensabile anche agli stessi allievi insegnanti per confermare la validità della propria scelta professionale. Occorre quindi che specifiche procedure, da svolgere nei primi mesi della laurea specialistica, prevedano l'osservazione degli allievi insegnanti impegnati in situazioni scolastiche, anche in contesti difficili. I “requisiti attitudinali minimi” dovranno essere basilari e ci si attende che la percentuale dei non idonei in questa fase non sia elevata.

- Le prove finali per la laurea specialistica, che hanno valore abilitante, devono avere una parte uniforme a livello nazionale. Nelle commissioni devono essere presenti membri provenienti da altre sedi universitarie e insegnanti scolastici anche provenienti da altre regioni.

4) *Stabilire la struttura dei curricula delle lauree specialistiche per la formazione degli insegnanti.*

- Occorre definire nuove classi per le lauree specialistiche per l'insegnamento, se necessario anche con una struttura diversa da quella delle classi attualmente previste nel D.M. 509 del 3 novembre 1999.

Nelle classi dovranno essere indicati i numeri di crediti da dedicare alle diverse aree disciplinari. Questo dovrà essere fatto in modi diversi per gli insegnanti dei diversi gradi scolastici, tenendo conto delle specificità dell'insegnamento ad allievi di età diverse. Qui vogliamo considerare in particolare il caso degli insegnanti della scuola secondaria, per i quali è più difficile trovare un equilibrio tra i diversi tipi di attività formative. Tenuto conto che:

- l'abilitazione si deve poter conseguire in non più di 5 anni di studi universitari (ciò è necessario se vogliamo che il percorso risulti competitivo e attragga persone di qualità);
- devono essere rappresentate tutte le aree di saperi, e precisamente le conoscenze e competenze disciplinari, le conoscenze relative all'apprendimento e alla didattica delle discipline, le conoscenze relative alle scienze dell'educazione e alla organizzazione;
- la componente della formazione professionale e dell'esperienza sul campo deve

essere primaria, come peraltro in tutti i paesi dell'Unione Europea;

- un certo numero di crediti a disposizione degli insegnanti in formazione è necessario per dare flessibilità al sistema e per consentire lo sviluppo di progetti individuali;

un punto di equilibrio ragionevole potrebbe essere il seguente:

- 20 crediti (pari al 16% del biennio di laurea specialistica) per l'ampliamento e l'approfondimento disciplinare, inclusi gli aspetti storico epistemologici
- 20 crediti (16%) per i saperi nelle scienze dell'educazione e relativi all'organizzazione, inclusi quelli relativi al sostegno
- 20 crediti (16%) per lo sviluppo delle conoscenze e abilità didattiche disciplinari
- 30 crediti (25%) per lo sviluppo integrato delle competenze professionali, in particolare per attività di tirocinio, laboratorio, ricerca didattica
- 30 crediti ulteriori (25%) da definire complessivamente nelle situazioni specifiche e utilizzabili ad esempio per completare la preparazione disciplinare nel caso di abilitazioni multidisciplinari particolari.

Questo significa che nei cinque anni complessivi di formazione universitaria, gli insegnanti avrebbero

- tra 180 e 200 crediti, pari al 60-66%, dedicati alle discipline;
- 40 crediti complessivi, pari a circa il 13%, per le conoscenze della didattica disciplinare e delle scienze dell'educazione e dell'organizzazione;
- 30 crediti, pari al 10%, per lo sviluppo integrato delle competenze professionali, in particolare per attività di tirocinio, laboratorio, ricerca didattica;
- 30-40 crediti, pari al 10-13%, a disposizione degli atenei e degli insegnanti in formazione per la modulazione dei percorsi di studio a seconda delle esigenze e delle inclinazioni individuali e locali.

La soluzione indicata si può ritenere accettabile per quattro ragioni principali:

- la formazione non si esaurisce con la formazione iniziale e continua per tutta la vita;
- non conta solo la quantità dei crediti relativi alle discipline di insegnamento, ma è importante la qualità delle conoscenze e delle capacità di una persona, che è previsto sia verificata attentamente con la prova di ingresso alla laurea specialistica;
- per abilitazioni con caratteristiche speciali si potrebbero utilizzare, per ampliare o approfondire un'area, i crediti "flessibili";
- ai crediti della laurea specialistica vanno aggiunti quelli da conseguire nel periodo della formazione-lavoro.

Nel periodo di formazione-lavoro, di uno o due anni, successivo alla laurea specialistica occorrerà riservare all'ulteriore formazione una quota delle attività, finalizzata a completare gli strumenti acquisiti per affrontare i concreti problemi dell'insegnamento, anche in relazione alla specifica situazione dell'istituto scolastico in cui si

svolge l'attività. Le attività formative devono anche portare a inserire il nuovo insegnante in una rete di relazioni per la formazione permanente. Lo spazio destinato alla formazione potrebbe essere decrescente (ad esempio il 30% del tempo il primo anno, il 10% il secondo), ed è necessario definire i ruoli rispettivi dell'università e della comunità professionale in questo periodo di formazione-lavoro.

5) *Indicare con chiarezza gli obiettivi e gli standard di prestazione della struttura unitaria di ateneo o interateneo responsabile della formazione degli insegnanti, nonché le modalità di monitoraggio e valutazione del sistema di formazione.*

- Il ministero deve indicare gli standard di prestazione per le strutture di ateneo per la formazione degli insegnanti. In particolare:
 - l'offerta minima necessaria di attività didattiche quali il tirocinio, il laboratorio e la ricerca-azione, idonee allo sviluppo delle competenze professionali;
 - la presenza di un'adeguata quantità di personale docente accademico e scolastico, qualificato scientificamente sia nelle aree disciplinari pertinenti, sia nel settore specifico della formazione degli insegnanti e dell'apprendimento;
 - la piena integrazione delle diverse competenze che concorrono al curricolo formativo, attraverso l'attribuzione alla struttura unitaria della responsabilità sia di definire gli ordinamenti didattici delle lauree specialistiche per l'insegnamento, sia di definire anno per anno il complesso dell'offerta didattica;
 - un'adeguata utilizzazione di insegnanti scolastici qualificati per le attività formative rivolte allo sviluppo professionale (tirocinio, laboratorio, progetti di ricerca); l'utilizzazione di tali insegnanti deve avvenire anche sulla base di impegni pluriennali e deve arrivare a coprire almeno il 40-50% delle attività formative; gli stessi insegnanti devono avere una significativa rappresentanza negli organi della struttura unitaria;
 - una specifica convenzione tra la struttura e le direzioni scolastiche regionali interessate, che preveda intese relative all'utilizzazione degli insegnanti, allo svolgimento di progetti di ricerca e a programmi di formazione continua integrati con la formazione iniziale;
 - una sistematica attività di supervisione per il periodo di formazione-lavoro.
- L'attivazione delle lauree specialistiche per l'insegnamento deve essere subordinata ad una valutazione preliminare positiva sugli standard formativi previsti, in particolare sulle risorse e sul contesto di relazioni tra università e scuola (accreditamento iniziale). La valutazione è compito del CNVSU insieme alla componente Istruzione del MIUR.
- Il rispetto degli standard di prestazione deve essere soggetto a valutazione periodica da parte del CNVSU insieme alla componente Istruzione del MIUR (accreditamento nel tempo). Per misurare questi obiettivi è necessario predisporre strumenti di monitoraggio dei risultati formativi. In particolare, il CNVSU e il MIUR dovranno predisporre opportune griglie per la raccolta dei dati, mentre i dati dovranno essere raccolti dagli atenei con il contributo delle amministrazioni scolastiche regionali e degli istituti scolastici.

6) *Creare condizioni generali che rendano attraente per gli atenei e per gli istituti scolastici, nonché per i docenti di entrambe le parti, collaborare e impegnarsi nella formazione degli insegnanti.*

- Nel noto quadro di sottofinanziamento del sistema universitario italiano rispetto alla media europea (0,8% del PIL contro una media UE dell'1,2%), il ministero deve prevedere risorse specifiche da assegnare agli atenei per la formazione degli insegnanti. Le risorse devono essere in parte consolidate, ossia a tempo indeterminato, e quindi utilizzabili per programmare e attribuire posti di ruolo.
- Occorre prevedere sia specifici finanziamenti alle direzioni scolastiche regionali, sia riconoscimenti individuali, come indicato nelle proposte della sezione 3.6.

7) *Disporre incentivi per la ricerca scientifica nel settore dell'apprendimento e dell'insegnamento e dell'organizzazione scolastica.*

- Per la formazione iniziale degli insegnanti occorrono dei formatori. In questo momento non sono molti i docenti universitari competenti su questo tema. Questo è un problema grave: l'unico modo per risolverlo è promuovere la ricerca scientifica nello specifico settore dell'apprendimento e della formazione degli insegnanti, in particolare la costituzione di progetti di ricerca internazionali, la realizzazione di scuole di dottorato, l'istituzione di centri di eccellenza. Tali progetti di ricerca devono prevedere il coinvolgimento degli istituti scolastici e degli insegnanti, e devono anche in larga parte prevedere attività di ricerca-azione svolte nelle scuole.
- Per tali progetti di ricerca devono essere previsti specifici finanziamenti, anche riservando una quota dei fondi dei PRIN (Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale).

Che cosa devono fare gli atenei

1) *Istituire strutture didattiche unitarie di ateneo o interateneo.*

- Ogni ateneo si dovrà dotare di un'adeguata struttura didattica unitaria, di ateneo o interateneo, alla quale affidare la formulazione degli ordinamenti didattici delle lauree specialistiche per l'insegnamento e la gestione delle relative risorse scientifiche e didattiche. Tali risorse saranno situate nella struttura stessa, ovvero nelle facoltà e nei dipartimenti. La struttura dovrà stipulare le necessarie convenzioni con le direzioni scolastiche regionali interessate e dovrà tenere in modo unitario i necessari rapporti con gli istituti scolastici, anche ai fini della programmazione dei contenuti formativi previsti nei contratti di formazione-lavoro e delle corrispondenti verifiche.

- Alle strutture saranno inoltre assegnati compiti relativi alla formazione in servizio degli insegnanti, anche per quanto riguarda la formazione di specifiche figure professionali, tenendo conto delle esigenze indicate nelle convenzioni con

le direzioni scolastiche e delle richieste degli istituti scolastici.

- Gli atenei daranno alle strutture anche compiti e risorse per la ricerca (si veda più avanti).

- Ciascun ateneo deve definire autonomamente la composizione degli organi e il funzionamento di tale struttura, assicurando che vi siano rappresentate adeguatamente le facoltà e le aree disciplinari pertinenti, nonché le direzioni scolastiche regionali, gli istituti scolastici e gli insegnanti necessariamente coinvolti nella formazione.

2) *Ripensare le lauree triennali e introdurre percorsi specifici per la formazione disciplinare dei futuri insegnanti.*

- Gli atenei dovranno anche individuare nuovi percorsi nelle lauree triennali esistenti e istituire nuovi corsi di laurea, finalizzati a dare una formazione adeguata per l'accesso alle lauree specialistiche per l'insegnamento, avendo in mente in particolare le esigenze di una formazione su più discipline.

Che cosa devono fare gli istituti e le direzioni regionali scolastiche

- 1) *Trattare le convenzioni con le università con l'obiettivo di assicurarsi una collaborazione a pari dignità e garantire la rappresentanza del mondo scolastico nelle strutture unitarie di ateneo, e ai migliori insegnanti la possibilità di docenze e di ricerca.*
- 2) *Contribuire alle attività di formazione iniziale, anche attraverso un opportuno disegno del piano dell'offerta formativa e un'adeguata organizzazione e gestione delle risorse.*

- Le istituzioni scolastiche dovranno considerare tale attività come elemento qualificante dell'intero loro progetto di offerta formativa. Un elemento particolarmente significativo può essere il collegamento della formazione degli insegnanti con progetti università/scuola di ricerca didattica, disciplinare e interdisciplinare, nei quali siano impegnati anche altri insegnanti, oltre a quelli che operano direttamente a contatto con i tirocinanti.

C. Le proposte di TreeLLLe per la formazione permanente

Motivazioni e obiettivi

La formazione permanente degli insegnanti è necessaria per due ragioni principali.

- La professionalità dell'insegnante è molto complessa e nella formazione iniziale non ci può essere il tempo per costruirla in tutti i suoi aspetti. Molte conoscenze

e competenze devono essere completate successivamente, tenendo conto delle richieste dell'ambiente di lavoro; proprio grazie all'esperienza che acquisisce nel lavoro l'insegnante riesce a comprendere meglio i problemi e a porsi in modo più chiaro i propri obiettivi di crescita professionale.

- I problemi educativi, didattici e organizzativi mutano nel tempo, sia a causa dei cambiamenti sociali, sia per effetto di riforme e cambiamenti normativi. Anche gli strumenti a disposizione dell'insegnante cambiano: si introducono nuove tecnologie e si hanno nuove acquisizioni della ricerca didattica. Questo richiede una disposizione al cambiamento e una formazione permanente.

Inoltre, in questo momento occorre una specifica formazione che dia ai docenti già in servizio gli strumenti per affrontare le complesse riforme del sistema scolastico, in particolare l'autonomia, la cui piena attuazione richiederà molti anni, e la riforma dei cicli prevista dalla L. 53 del 28 marzo 2003.

L'insieme degli elementi di criticità individuati nel capitolo 2, che attengono sia al funzionamento del sistema, sia agli atteggiamenti e alle rappresentazioni che gli insegnanti si fanno della propria condizione professionale (capitolo 1), impongono una rivisitazione sostanziale di tutto il sistema di formazione in servizio degli insegnanti, a partire da una valorizzazione delle scuole autonome come sedi di formazione e di crescita. *L'"aggiornamento" oggi non è e non può essere una scelta esclusivamente individuale, ma deve partire dai bisogni della scuola.* Il sistema di formazione in servizio ha lo scopo di:

- sviluppare, tra gli insegnanti, atteggiamenti attivi verso la propria crescita professionale continua, legata ai bisogni degli utenti, alla qualità del servizio e ai progetti della propria scuola;
- collegare la formazione continua con la carriera dell'insegnante, attraverso un sistema di specifici obblighi e incentivi;
- riorganizzare le attuali strutture di formazione, in modo che le attività siano centrate su ciò che avviene nelle scuole, con l'obiettivo di fare delle pratiche individuali e collettive degli insegnanti uno dei "motori" della formazione;
- incentivare gli atenei a predisporre percorsi di studio e attività didattiche adeguati alle esigenze degli insegnanti in servizio;
- incentivare gli istituti scolastici, anche organizzandosi in reti, a offrire agli insegnanti in servizio opportunità di fare esperienze professionali nuove, ad esempio insegnando in indirizzi scolastici diversi e insegnando discipline diverse tra quelle in cui sono abilitati;
- promuovere e sostenere la domanda di ricerca, collegando sistematicamente le sedi deputate a questa funzione, come le università, alle istituzioni scolastiche e all'attività degli insegnanti, in modo da sviluppare una circolarità virtuosa tra didattica e ricerca;
- creare le condizioni affinché ogni insegnante possa perfezionare le proprie competenze professionali e ampliare e approfondire le discipline di insegnamento, partecipando a progetti di ricerca-azione sulla didattica e sulla formazione degli insegnanti, e trascorrendo periodi di studio presso università e istituti di ricerca.

In questo quadro, un ruolo fondamentale deve essere svolto dal dirigente dell'istituto scolastico, il quale dovrebbe assumere sempre più il ruolo di responsabile dello sviluppo delle risorse umane e pianificare gli investimenti del proprio istituto in questa direzione.

Un ambiente integrato di crescita professionale

I punti di partenza per ripensare le condizioni di una formazione continua, che tenga conto delle esigenze degli insegnanti e delle loro pratiche didattiche, sono l'autonomia delle istituzioni scolastiche, la responsabilità del capo d'istituto per la valorizzazione delle risorse umane della scuola che dirige e la responsabilità di ciascun insegnante di pianificare e realizzare un progetto personale di formazione.

- Bisogna quindi mettere ogni insegnante in condizione di accedere a un ambiente integrato di crescita professionale “a domanda”, nel quale poter trovare
 - luoghi fisici e virtuali di incontro e scambio di esperienze;
 - servizi di consulenza facilmente accessibili, sia in presenza che on-line, con insegnanti esperti e centri di ricerca, in particolare universitaria;
 - banche dati e documentazioni sulle tecniche, i materiali e i modelli di azione per risolvere problemi nel campo dell'apprendimento scolastico;
 - opportunità di accedere a percorsi strutturati di formazione, anche di lungo periodo, costituiti da segmenti di diverso tipo, fra cui corsi universitari e partecipazioni a gruppi di ricerca-azione.

Lo strumento più adeguato alla nuova situazione, tenuto conto dell'autonomia degli istituti scolastici e dell'art. 5 della L. 53/03, potrebbe essere la promozione di reti di scuole e la costituzione di centri per la formazione continua degli insegnanti, in grado di assicurare alcune condizioni e opportunità per tutti gli insegnanti di uno stesso bacino di utenza, in quanto sedi:

- per la raccolta e la consultazione della documentazione scientifica nazionale e internazionale;
- per l'incontro informale tra insegnanti, per scambi di idee, valutazioni e riflessioni sul proprio lavoro, per la diffusione dei risultati dei progetti di ricerca, per approfondimenti culturali e disciplinari;
- per condividere problemi e difficoltà con altri colleghi più esperti (ad esempio, gli insegnanti “eccellenti”, di cui alla sezione 3.6)
- per il tutorato delle iniziative di formazione continua.

I centri dovrebbero avere una distribuzione territoriale tale da favorirne l'utilizzo da parte degli insegnanti e dovrebbero anche svolgere una funzione di collegamento tra il mondo della scuola e le strutture universitarie per la formazione degli insegnanti, le quali, in molte situazioni, per motivi di distanza o di dimensioni, sarebbero difficilmente accessibili in modo diretto.

La certificazione e l'accreditamento delle strutture e dei percorsi formativi

In questo ultimo decennio sono stati fatti significativi passi avanti nella direzione di costituire una rete di soggetti e istituzioni capaci di assicurare agli insegnanti una formazione in servizio di qualità.

Il metodo utilizzato dall'Amministrazione, quello cioè della certificazione e dell'accreditamento, è certamente valido sul piano metodologico e ha dato buoni risultati in un sistema prima totalmente privo di regole. In questa direzione è necessario fare ancora un passo avanti verso la costituzione di un nuovo soggetto istituzionale, come

potrebbe essere un'“agenzia”, pubblica o privata, abilitata dal ministero, con il compito di:

- elaborare e aggiornare gli standard per la selezione e l'accreditamento, iniziale e nel tempo, sia dei soggetti che intendono erogare corsi e proporre iniziative di formazione, sia delle iniziative stesse;
- accreditare i soggetti e certificare i percorsi di formazione.

Le finalità e i criteri generali per l'accreditamento dovrebbero in ogni caso essere indicati dal ministero e dalle direzioni scolastiche regionali, insieme alle università e alle associazioni professionali del mondo della scuola.

L'e-learning

Lo sviluppo delle tecnologie della comunicazione è un'occasione da utilizzare puntando sull'individualizzazione della formazione ed evitando di riprodurre modelli di apprendimenti tradizionali. Occorre quindi

- predisporre modalità di relazione e contenuti specifici per il mezzo utilizzato, sviluppando la ricerca nel campo dell'apprendimento on-line;
- sostenere la comunicazione on-line con un'adeguata rete territoriale di sedi dedicate e di tutor competenti e motivati, che assicurino occasioni facilmente accessibili di approfondimento e di verifica degli apprendimenti, tramite il contatto e il confronto personali tra gli insegnanti e tra gli insegnanti e gli esperti.

L'attività dell'INDIRE in questo campo è promettente e va sostenuta sviluppando le attività di ricerca dell'istituto, in collegamento con i centri di ricerca nazionali e internazionali, e favorendo l'innovazione continua.

Nel campo dell'e-learning sono peraltro attivi, o si attiveranno presto, molti soggetti, in particolare le università e le università telematiche (la cui istituzione è stata prevista recentemente). È ragionevole attendersi che saranno avanzate molte proposte, che si attiverà una competizione e che sarà favorita l'affermazione di quelle che meglio sapranno rispondere alle effettive esigenze del sistema e degli insegnanti.

D. Le proposte di TreeLLLe per la ricerca educativa

La ricerca italiana sull'apprendimento e l'insegnamento scolastico e sul funzionamento della scuola come organizzazione complessa risulta insoddisfacente sul piano sia quantitativo che qualitativo. Ci si chiede come sia possibile che una carenza così vistosa non sia percepita dal ministero, dal sistema educativo e dal mondo della cultura.

- La ricerca deve essere promossa in particolare nelle strutture di ateneo incaricate della formazione degli insegnanti, nelle quali deve essere legata alle attività didattiche per la formazione iniziale e per la formazione in servizio, e deve

- coinvolgere, oltre ai docenti universitari, gli insegnanti in formazione e gli insegnanti esperti.
- La ricerca dovrebbe anche essere promossa da enti del mondo della scuola, ad esempio si dovrebbe prender atto dell'opportunità offerta dalla riforma degli istituti regionali di ricerca (IRRE), che potrebbero svolgere un ruolo chiave nel campo della ricerca educativa, a patto che:
 - costituiscano effettivamente un ente strumentale delle direzioni regionali, in grado di alimentare i processi di innovazione sia in campo didattico che organizzativo e gestionale. Solo in tal modo la ricerca può diventare il “carburante” del cambiamento;
 - vengano ulteriormente liberati da sovrastrutture amministrative di carattere burocratico, poco adatte a supportare un ambiente di ricerca;
 - facciano riferimento, nei loro programmi, alle concrete pratiche didattiche degli insegnanti, offrendosi come sede credibile di comunicazione e coordinamento tra tali pratiche e la ricerca universitaria;
 - costituiscano una vera e propria rete di diffusione della “cultura professionale” degli insegnanti anche in collegamento con gli istituti di valutazione (INValSI) e di documentazione (INDIRE);
 - siano sottoposti a valutazione di efficacia, come dovrebbe avvenire anche per le istituzioni scolastiche autonome.
 - Nell'avviare questa nuova e inedita dimensione della crescita professionale bisognerà tener presenti alcuni obiettivi:
 - indirizzare la ricerca, selezionando le priorità e individuando i soggetti cui destinare le risorse;
 - condizionare l'assegnazione delle risorse alla collaborazione tra università e istituzioni scolastiche;
 - favorire il coinvolgimento nella ricerca di insegnanti esperti e insegnanti in formazione, utilizzando strumenti di parziale distacco dall'insegnamento e borse di studio;
 - individuare una “macroarea” all'interno degli attuali piani di ricerca (PRIN), con uno specifico finanziamento, dedicata ai temi dell'insegnamento/apprendimento e alla formazione degli insegnanti;
 - favorire il reclutamento e la selezione presso le università di giovani di talento, con il supporto di borse di studio e di prospettive di carriera nell'università o in centri di ricerca.

Proposte operative

A - Generalità

11. Assicurare un profilo professionale adeguato
 - Definire il profilo professionale richiesto agli insegnanti.
 - Definire caratteristiche della prova selettiva di ammissione alla Laurea specialistica tali da garantire requisiti minimi nazionali di conoscenza
 - Verificare in situazione reale il possesso dei requisiti minimi di motivazione, capacità e attitudini alla relazione subito dopo l'inizio del corso di laurea specialistica.
 - Prevedere prove finali abilitanti per la laurea specialistica, che abbiano una parte uniforme a livello nazionale. Prevedere che nelle commissioni siano inclusi docenti provenienti da altre sedi universitarie e insegnanti della scuola.

B - Per la formazione iniziale

Che cosa deve fare il ministero

12. Programmazione degli accessi
 - Rendere attrattivi i percorsi di formazione iniziale stabilendo uno stretto collegamento fra i posti disponibili per i corsi di laurea specialistica e quelli prevedibilmente disponibili per l'insegnamento sul territorio regionale di riferimento (cioè tra laurea specialistica e reclutamento).
13. Standard dei percorsi formativi
 - Definire le classi di lauree specialistiche per l'insegnamento, assegnando almeno il 60% del tempo alla formazione disciplinare e dando particolare rilievo alle attività di tirocinio, laboratorio e ricerca-azione in situazione scolastica.
 - Prevedere la creazione negli atenei di Strutture didattiche unitarie, anche inter-atenei, e la stipula di convenzioni con le direzioni scolastiche regionali e le scuole, per le attività previste dall'art. 5 della legge 53/2003.
 - Indicare gli obiettivi e gli standard di prestazione per le Strutture unitarie di ateneo e per i corsi di laurea specialistica per l'insegnamento. In particolare:
 - l'offerta minima necessaria di attività didattiche;
 - la presenza di personale docente qualificato scientificamente sia nelle

- aree disciplinari pertinenti sia per quelle specifiche per la formazione degli insegnanti nei diversi ambiti rilevanti;
 - la piena integrazione delle diverse competenze che concorrono al curriculum formativo;
 - un'adeguata utilizzazione di insegnanti scolastici qualificati per le attività formative (tirocinio, laboratorio, progetti di ricerca) per almeno il 40-50% del tempo complessivo;
 - una significativa rappresentanza degli insegnanti scolastici e del sistema scuola negli organi della Struttura unitaria;
 - una convenzione tra la Struttura di ateneo/i e le Direzioni scolastiche regionali per l'utilizzazione degli insegnanti, lo svolgimento di progetti di ricerca e di programmi di formazione continua a sviluppo di quella iniziale;
 - la presenza di una sistematica attività di supervisione della struttura di ateneo (mentoring) per il periodo di formazione lavoro in scuole successivo all'abilitazione.
- Subordinare l'attivazione dei singoli corsi di lauree specialistiche alla positiva valutazione preliminare degli standard formativi previsti (accreditamento iniziale) e alle successive verifiche periodiche (accreditamento nel tempo).
14. Finanziamento e sviluppo delle risorse umane
- Assegnare risorse specifiche per la realizzazione delle lauree specialistiche, per consentire l'avvio e la continuità delle iniziative, nonché la pianificazione dello sviluppo delle risorse docenti.

C - Per la formazione permanente

15. Individuazione di norme e risorse specifiche
- Sostituire la prassi dei corsi di aggiornamento subiti passivamente con la cultura della crescita professionale continua, basata sulla ricerca e sull'autoformazione progettata dagli stessi insegnanti, in rapporto con i bisogni degli utenti, la qualità del servizio ed i progetti della singola scuola. Prevedere quindi risorse e norme utili a:
- Realizzare progetti di ricerca-azione su insegnamento ed apprendimento, da realizzare con il concorso di tutti i soggetti interessati (università, enti di ricerca e formazione, reti di scuole).
 - Incentivare gli Atenei, anche in collaborazione con gli Istituti scolastici, a predisporre percorsi di studio e attività didattiche adeguati alle esigenze degli insegnanti in servizio.
 - Predisporre norme e risorse che consentano a ciascun insegnante di svolgere progetti di ricerca-azione e di dedicarsi a periodi di studio in centri di ricerca.
 - Dare peso alla formazione continua ai fini dello sviluppo professionale a più livelli degli insegnanti, attraverso un sistema di specifici obblighi e incentivi.

- Incentivare le scuole, anche in rete, a predisporre opportunità di esperienze professionali nuove per gli insegnanti (insegnare discipline diverse o in indirizzi diversi).
- Assegnare ai dirigenti scolastici il compito prioritario della valorizzazione e sviluppo del capitale umano degli insegnanti e valutarli, nei limiti delle complesse procedure previste, per come lo svolgono.
- Realizzare un ambiente integrato di crescita professionale “a domanda”, costituito da
 - luoghi fisici di incontro, ad esempio centri situati presso le università o distribuiti sul territorio anche in collegamento con reti di scuole;
 - luoghi virtuali di incontro, utilizzando le reti telematiche;
 - servizi di consulenza e tutorato facilmente accessibili, in presenza e on-line con insegnanti esperti e ricercatori;
 - banche dati e documentazioni.
- Istituire un soggetto (una agenzia pubblica o privata), con il compito di:
 - elaborare ed aggiornare gli standard per la selezione e l’accreditamento, iniziale e nel tempo, sia dei soggetti che intendono realizzare corsi e proporre iniziative di formazione, sia delle iniziative stesse;
 - accreditare i soggetti e certificare i percorsi di formazione.
- Definire le finalità e i criteri generali per l’accreditamento.

D - Per la ricerca

16. Destinazione di risorse nuove e mirate

La ricerca deve essere promossa nelle Strutture di ateneo incaricate della formazione degli insegnanti, legata alle attività didattiche per la formazione iniziale ed in servizio e con l’attività delle scuole.

Nell’avviare questa nuova dimensione della crescita professionale dell’insegnante, bisognerà:

- indirizzare la ricerca, selezionando le priorità e individuando i soggetti a cui destinare le risorse;
- condizionare l’assegnazione delle risorse alla collaborazione tra università e istituzioni scolastiche;
- favorire il coinvolgimento nella ricerca di insegnanti esperti e insegnanti in formazione, anche utilizzando strumenti di parziale distacco dall’insegnamento e borse di studio;
- individuare una “macroarea” all’interno degli attuali piani di ricerca (PRIN), con uno specifico finanziamento, dedicata ai temi dell’insegnamento/apprendimento e alla formazione degli insegnanti;
- favorire il reclutamento e la selezione presso le università di giovani di talento in grado di seguire queste ricerche anche per lunghi periodi, con il supporto di borse di studio e di prospettive di carriera nell’Università o in Centri di ricerca.
- Incentivare gli IRRE a perseguire obiettivi di ricerca e innovazione sulle concrete pratiche didattiche e valutarli in relazione a tali obiettivi.

3.5 Proposte per la quinta anomalia Verso un reclutamento da parte delle scuole dell'autonomia

I principali nodi critici dell'attuale sistema di reclutamento per graduatorie

Nel paragrafo 2.5 abbiamo analizzato l'attuale sistema di reclutamento per graduatorie permanenti, ed evidenziato che si tratta di una delle più gravi anomalie del mercato del lavoro degli insegnanti rispetto all'Europa.

Questo sistema si è venuto strutturando in un arco di quasi cinquant'anni attraverso decine di provvedimenti di legge, ciascuno dei quali ha dovuto tener conto dei "diritti acquisiti" in precedenza. Proprio la questione dei diritti acquisiti ha rappresentato il principale punto di crisi, su cui – oltre alla legge – si sono esercitate le spinte di centinaia di sentenze dei tribunali amministrativi, che hanno ulteriormente contribuito a rendere indecifrabile la logica d'insieme.

L'aver messo a punto procedure massimamente "oggettive" - e cioè meccaniche - di selezione degli aspiranti ha poi perfezionato l'inversione dei fini: vengono tenute presenti e soddisfatte, per quanto possibile, le aspirazioni individuali degli interessati piuttosto che i bisogni degli studenti o delle scuole.

Se questo è il senso complessivo di quanto accade, le occasioni tangibili di crisi sono assai più numerose e varie.

- I tempi delle nomine dipendono dalla disponibilità delle graduatorie aggiornate: poiché l'aggiornamento dei punteggi si fa ogni anno ed in maniera centralizzata (attraverso il sistema informativo del ministero), tutto il sistema viaggia alla velocità del suo terminale più lento. Basta che un ufficio periferico sia inadempiente, o bloccato dalla malattia o dalle ferie di un addetto, perché tutte le graduatorie ritardino. Inoltre, le regole prevedono che contro le graduatorie aggiornate sia possibile presentare ricorso: con centinaia di migliaia di posizioni, i ricorsi sono sempre nell'ordine di decine di migliaia. È ormai prassi che l'anno inizi con graduatorie provvisorie e quindi con nomine di supplenti annuali e temporanei "fino all'avente diritto", come si dice in gergo: la regolarizzazione può tardare di qualche settimana o anche di qualche mese (in una recente occasione, fino a febbraio). Quasi ogni anno, poi, si registra il ricorso collettivo di una qualche categoria di "precaristi", che trova benevola udienza presso i tribunali amministrativi: fra sospensive e giudizi di merito, non è infrequente che le graduatorie siano da riscrivere anche due o tre volte nel corso di un singolo anno scolastico. Questo obbliga a licenziare il personale assunto e a riassumerlo subito dopo, su un altro posto o magari sullo stesso. Si può dire che ben più della metà del tempo di lavoro degli uffici scolastici territoriali (ottomila addetti) e di quelli delle singole scuole sia ormai speso nell'aggiornamento continuo delle graduatorie e nelle procedure di gestione del contenzioso che ne deriva.
- La programmazione didattica si svolge nelle prime settimane di ogni anno scolastico e ha il fine di adattare le linee generali dei programmi ministeriali alla specifica situazione delle singole scuole e dei loro studenti. Con la riforma degli

ordinamenti, questa fase sarà ancora più delicata, in quanto comprenderà la messa a punto dell'offerta formativa locale, diversa da scuola a scuola, in funzione della domanda del territorio e degli utenti. Secondo le norme, questa fase è gestita dai docenti, attraverso una serie di riunioni collegiali (riunioni per materie, consigli di classe, collegi docenti ...) e di passaggi deliberativi a carattere assembleare. Ma i docenti presenti in queste settimane sono, in misura rilevante, temporanei, cioè nominati su graduatorie provvisorie, in attesa di quelle definitive. Sanno quindi di scrivere una programmazione che non sarà attuata da loro: così come quelli che verranno dopo si troveranno a ereditare decisioni che non hanno condiviso e di cui spesso non conoscono o non comprendono i presupposti di analisi. Il risultato è che alla programmazione si dà poca importanza e il lavoro dei singoli diventa sempre più parcellizzato.

- La scelta dei migliori. Nelle graduatorie si progredisce unicamente per anzianità di servizio, a prescindere dall'impegno e dai risultati. Nell'arco dei numerosi anni che sono necessari prima di accedere al "posto di ruolo", l'aspirante docente ha tutto il tempo di assimilare questo messaggio: i suoi sforzi debbono avere per obiettivo la durata del lavoro e non la qualità, perché l'apprezzamento di quella richiederebbe una valutazione della corrispondenza tra i fini e i risultati, e questo comporterebbe, inevitabilmente, una discrezionalità che è invece assente.
- Insegnanti specializzati contro precari. Solo da qualche anno sono stati istituiti i corsi di laurea in Scienze della formazione primaria, per l'accesso all'insegnamento elementare, e le scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario (SSIS) per quello secondario. Queste scuole – cui si viene ammessi per esame selettivo a numero chiuso – dovevano costituire l'unico canale di accesso alla professione. Ma in pratica non appena i primi diplomati delle SSIS si sono affacciati sul "mercato", è venuto alla luce il contrasto insanabile con le aspettative dei "precari storici", i quali – in attesa da anni - non potevano facilmente accettare l'apertura di una corsia preferenziale che rischiava di tagliarli fuori. Si è andati avanti così per qualche anno, fra un ricorso al TAR e un appello al Consiglio di Stato, con continui rifacimenti per via giudiziaria delle liste di attesa. Nel momento in cui viene redatto questo Quaderno è stata da poco emanata una legge (L. 143/2004), che riscrive per l'ennesima volta le regole del gioco. Nell'insieme, gli specializzati si vedono respinti indietro, per effetto sia della compressione dei punteggi (che riduce il peso dei titoli di studio rispetto alle supplenze), sia dell'inserimento nella terza "fascia" delle graduatorie, cioè in coda agli aspiranti "storici".

Le proposte di TreeLLe

Premessa

In linea di principio, nella scuola dell'autonomia non dovrebbero essere le amministrazioni centrali o periferiche del MIUR ma le singole scuole a scegliere i propri insegnanti, tra gli abilitati, sulla base di un reciproco gradimento; i criteri per scegliere tra gli aspiranti saranno definiti dalle scuole stesse e terranno conto delle specifiche esigenze delle scuole oltre che del proprio sviluppo professionale. Questo accade, secondo l'OCSE con successo, in molti paesi (Danimarca, Inghilterra, Irlanda, Paesi Bassi, Norvegia,

Finlandia, Svizzera e Svezia) ed è coerente con il principio di sussidiarietà e con i criteri ispiratori di un'autonomia scolastica responsabile.

Ma a ciò si oppongono una prassi centralistica consolidata e la pressione sociale esercitata dalle centinaia di migliaia di aspiranti alla docenza inseriti nelle esistenti graduatorie. È quindi indispensabile realizzare questa importantissima riforma, senza la quale non esiste vera autonomia, passando attraverso una fase transitoria che tenga realisticamente conto dei condizionamenti attuali. Ciò che non è possibile accettare è che – pur avendo fatto apprezzabili sforzi per migliorare la qualità della formazione iniziale dei docenti – la scuola continui a reclutare le proprie risorse professionali unicamente per scorrimento meccanico di graduatorie fondate sull'anzianità, senza alcuna valutazione di merito.

Nei prossimi dieci anni si renderanno disponibili, per effetto dei pensionamenti, non meno di 300mila cattedre di insegnamento. Occorre resistere alla tentazione di utilizzarle per massicce e indiscriminate immissioni in ruolo di "precari". In caso contrario, si affronterà ancora una volta il problema della qualità della scuola dal lato sbagliato: non la ricerca delle persone adatte per realizzare un progetto, ma il faticoso sforzo di farlo realizzare da persone immesse in ruolo senza un collegamento funzionale con il progetto stesso.

I punti fermi

La proposta di Treille si basa su tre punti fermi:

- 1) *superamento dei concorsi (sia nazionali che regionali);*
- 2) *blocco di qualunque sanatoria, comunque denominata, per l'immissione in ruolo ope legis e sterilizzazione delle graduatorie permanenti;*
- 3) *trasferimento progressivo alle scuole della competenza ad assumere i nuovi docenti, in prospettiva solo attraverso la formazione universitaria specializzata a numero programmato, l'accesso alla quale costituisce il concorso (in forma di corso/concorso).*

Superamento dei concorsi

Il concorso nazionale come modalità esclusiva di accesso ai pubblici uffici rappresenta una previsione costituzionale, erede di una tradizione storica e culturale alta e significativa, ma da tempo svuotata e avvilita nella prassi. È dato di esperienza consolidata che negli ultimi decenni sono stati definiti "concorsi per titoli" anche le sanatorie ope legis. Le cose non sono andate molto meglio quando si è trattato di prove di esame. TROPPE volte, ormai, si è dovuto constatare che queste procedure:

- sono divenute una lotteria inaffidabile (il rapporto è di molte migliaia di concorrenti per ogni posto);
- sono fonte di contenzioso permanente, che genera tempi lunghi e incertezza negli esiti;
- alimentano pressioni corruttive troppo spesso incontrollabili;
- individuano i vincitori, quando va bene, su conoscenze teoriche e non su competenze professionali verificate e su risultati valutati;

- il costo per ogni addetto reclutato è altissimo, soprattutto se rapportato alla modestia dei risultati;
- il concorso nazionale è espressione di un monopolio statale sull'istruzione che non esiste più, superato dalla L. 59/97 sull'autonomia e dalla stessa Costituzione (titolo V, art. 117).

Per questi motivi, una riqualificazione del reclutamento degli insegnanti deve ormai prescindere – mediante opportuni interventi normativi – dallo strumento del concorso tradizionale. Dare valore concorsuale alla prova di accesso, rigorosamente regolamentata, alla scuola di specializzazione rispetta le norme costituzionali e al contempo la logica non più centralistica.

Sterilizzazione delle graduatorie permanenti

Perché sia possibile superare l'attuale situazione, occorre che le graduatorie esistenti siano sterilizzate, se necessario per decreto-legge: cioè che non possano accogliere altri aspiranti. Da qui in avanti, esse debbono funzionare solo ad esaurimento, e solo su una quota dei posti annualmente disponibili. La parte rimanente va riservata al percorso di specializzazione previsto dalla legge e indispensabile per riqualificare la professione.

Trasferimento progressivo alle scuole della competenza ad assumere

Le scuole autonome dovrebbero chiamare direttamente i docenti su costituende liste di idoneità (non sulle attuali graduatorie) per la copertura di tutti i posti disponibili a tempo determinato, e in particolare:

- supplenti sulle assenze dei docenti in servizio
- nomine a tempo determinato di qualunque durata
- insegnamenti compresi nella quota locale (regionale e di istituto) del curriculum.

In prima applicazione, tali liste comprendono gli aspiranti docenti in possesso di abilitazione che abbiano presentato domanda presso la scuola stessa.

Inoltre, le scuole possono assumere direttamente i docenti su insegnamenti per i quali le graduatorie siano esaurite.

Si può stimare che l'insieme di tali posti rappresenti, a regime (cioè, una volta attivata la quota locale del curriculum) tra il 25% ed il 30% del totale annuo.

In aggiunta, le scuole dovrebbero poter assumere su una quota predeterminata (la metà?) dei posti disponibili annualmente per nomine a tempo indeterminato, attingendo per chiamata diretta unicamente dall'elenco dei docenti specializzati che abbiano compiuto con esito positivo il periodo di tirocinio, preferibilmente nella stessa scuola.

Reclutamento attraverso la formazione universitaria

Attualmente, gli unici docenti specializzati sono i diplomati delle cosiddette SSIS, che hanno frequentato un corso selettivo biennale a numero chiuso dopo il conseguimento della laurea tradizionale. La legge di riforma (L. 53 del 2003, già

vigente) prevede che l'accesso all'insegnamento avvenga in futuro dopo una apposita laurea specialistica, seguita da due anni di tirocinio (meglio "praticantato").

Tenuto conto di ciò, la chiamata diretta dovrebbe funzionare nel modo seguente:

- nell'immediato, le scuole devono poter assumere per chiamata diretta (non su graduatoria) diplomati SSIS, con contratti di formazione lavoro, per un periodo di tirocinio non inferiore a due anni. Tale chiamata potrebbe avvenire solo su posti vacanti e disponibili per le nomine in ruolo, nei limiti della quota (si ipotizza: metà del totale) indicata periodicamente dagli uffici regionali. Al termine del periodo di formazione-lavoro, previa valutazione positiva dell'esperienza da parte della scuola e accertato che il posto è tuttora disponibile per nomina a tempo indeterminato, secondo le quote fissate a livello territoriale, le scuole assumono definitivamente il docente, che si impegna a permanere nella sede per almeno tre anni;
- nel medio periodo, dopo l'entrata a regime del sistema delle lauree specialistiche per l'insegnamento, la stessa procedura si applicherebbe ai docenti in possesso di quel titolo.

Il vantaggio di tale proposta è duplice:

- il docente in formazione-lavoro sarebbe stimolato a impegnarsi per ottenere una valutazione positiva della scuola, che gli assicurerebbe – al termine del periodo di tirocinio – l'assunzione a tempo indeterminato;
- la scuola sarebbe impegnata a scegliere i migliori diplomati e a formarli con cura, perché li preparerebbe per se stessa.

Il periodo di tirocinio potrebbe essere prolungato di un anno in caso di esito non positivo, per offrire al docente una possibilità di consolidamento della sua professionalità. Se al termine del terzo anno il giudizio continuasse a essere negativo, è giusto, a garanzia degli utenti, non consolidare il rapporto di lavoro.

Gestione delle graduatorie permanenti nella fase transitoria

Le graduatorie permanenti non possono essere abolite con effetto immediato. Occorre però garantire che ad esse non sia possibile alcun ulteriore accesso.

Nella fase transitoria, gli uffici scolastici regionali potrebbero continuare a conferire nomine a tempo indeterminato secondo il metodo preesistente del doppio canale (metà agli idonei dei vecchi concorsi, metà agli abilitati inclusi in graduatoria), ma solo sul cinquanta per cento dei posti complessivi annualmente disponibili, l'altro cinquanta dovendo essere riservato alle scuole per la chiamata diretta, previo tirocinio, di personale specializzato.

Per determinare la durata di tale fase transitoria, è necessario accertare quanti sono gli inclusi nelle graduatorie permanenti tuttora interessati a conseguire la nomina, depurando le graduatorie dai nominativi di coloro che già svolgono permanentemente un altro lavoro o non hanno manifestato esplicitamente, in tempi recenti, un interesse a permanervi (la cancellazione automatica, ogni due anni, di coloro che non richiedano di restarvi è stata finalmente disposta dalla legge 143/2004).

Sostituzione dei docenti assenti

Il precariato è continuamente riprodotto dal fenomeno delle supplenze brevi. Qualunque intervento sulle graduatorie sarebbe di breve durata se non si provvedesse contemporaneamente a prosciugare le radici del fenomeno. La proposta di una sterilizzazione delle graduatorie permanenti dovrebbe comportare anche la cancellazione degli effetti giuridici di quelle supplenze brevi che dovessero comunque essere conferite. Tale modifica in pejus delle aspettative attuali degli aspiranti potrebbe eventualmente trovare un bilanciamento in un trattamento economico più favorevole dei servizi così prestati. È anche il caso di ricordare quel che tutti gli operatori della scuola sanno, a cominciare dagli stessi precari: e cioè che le supplenze “brevi” (quelle di qualche settimana o qualche mese) non rappresentano quasi mai un contributo significativo alla formazione degli studenti, in quanto sia l’insegnante che gli alunni non “prendono sul serio” un rapporto di breve durata.

Si tratta quindi di un lavoro che ha costi alti, rappresenta un carico di lavoro enorme per le segreterie, genera aspettative per lo più infondate (e comunque remote nel tempo) di “sistemazione” e, nella maggior parte dei casi, ha ridotta valenza didattica.

Il problema è stato già affrontato e, almeno in parte, risolto in altri paesi con varie formule (**Figura 11** a pag. 65), che potrebbero essere adottate anche da noi, magari in combinazione fra loro:

- *determinazione autonoma, da parte delle scuole, del proprio organico* (entro un minimo e un massimo indicato dalle autorità scolastiche competenti, in relazione al numero degli alunni e non delle classi). Nella gestione oculata del monte di risorse professionali poste a disposizione, potrebbero trovare spazio anche quelle necessarie a coprire le assenze dei docenti ordinari;
- *obbligo per i docenti in servizio di sostituire gli assenti* fino a un tetto massimo di ore di lavoro per settimana e per anno (attualmente tale possibilità è subordinata alla loro disponibilità, che di rado si manifesta);
- *flessibilità plurisettimanale dell’orario* (cioè possibilità di spostare “pacchetti di ore” da un momento all’altro dell’anno scolastico, per assorbire le assenze di media durata di questo o quel docente).

Il primo passo dovrebbe essere costituito dall’azzeramento radicale, per legge o per decreto-legge, di tutta l’attuale normativa primaria e secondaria in materia di supplenze. Data l’enorme stratificazione di disposizioni in materia, qualunque intervento correttivo che non partisse da questo punto sarebbe destinato ad arenarsi di fronte alla vischiosità dell’esistente.

Proposte operative

17. Bloccare immediatamente qualunque sanatoria e qualunque immissione in ruolo ope legis, comunque denominata.
18. Superare il modello dei concorsi – regionali o nazionali – così come li abbiamo conosciuti.
19. Sterilizzare le graduatorie permanenti esistenti (non devono accogliere altri aspiranti oltre a quelli già presenti). La gestione di coloro che vi sono attualmente inseriti va considerata come un processo unicamente ad esaurimento.
20. Trasferire progressivamente alle scuole la competenza ad assumere. Da subito, su tutti i posti a tempo determinato (di qualunque natura e origine) e inoltre su una quota dei posti annualmente disponibili per le immissioni in ruolo; sulla rimanente parte, non appena chiusa la fase ad esaurimento delle graduatorie permanenti.
21. In prospettiva (ma anche da subito per la quota delle nomine attribuita alle scuole), procedere al reclutamento per chiamata diretta, con adeguate procedure, degli aspiranti abilitati, riconosciuti tali attraverso la specifica formazione universitaria a numero programmato. Al termine del previsto biennio di formazione-lavoro, le scuole li confermeranno in ruolo sul posto già ricoperto, con vincolo di permanenza di tre anni.
22. Prosciugare le radici del precariato, alimentato dalle assenze e dalle conseguenti supplenze brevi: le scuole debbono coprire le assenze temporanee dei docenti con il ricorso a strumenti organizzativi interni (flessibilità oraria, modularità dei percorsi, orario di insegnamento aggiuntivo, etc.). La chiamata di supplenti esterni deve essere residuale e regolata in modo tale da non comportare il sorgere di aspettative di assunzione futura.

3.6 Proposte per la sesta anomalia

Valutare e premiare diversi livelli di professionalità

I principali nodi critici

Nella sezione 2.6 abbiamo descritto e analizzato la situazione degli insegnanti italiani, la cui professionalità non è valutata né premiata, a differenza di quanto da tempo avviene in molti paesi europei.

Qui di seguito sono elencati i principali nodi critici da superare.

La situazione dell'Italia discende da una scelta di gestione del personale costante nel tempo, quella di privilegiare l'aspetto quantitativo rispetto a quello qualitativo.

Oltre ottocentomila persone addette all'insegnamento costituiscono un problema di gestione di risorse umane estremamente complesso, soprattutto per una struttura amministrativa che, fin dalle sue origini post-unitarie, si è modellata secondo principi centralistici, assorbendo in profondità la cultura burocratica dell'uniformità e del "precedente". Data questa impostazione di fondo (che non è stata intaccata nella sostanza neppure dalla recente contrattualizzazione del rapporto di lavoro), si è scelto di affrontare tale complessità negandola, cioè, considerando tutti eguali.

Il motivo è comprensibile: riconoscere e trattare diversamente la differenza – cioè il merito, o l'eventuale demerito, individuale – comporta il dovere di motivare le scelte e di affrontare il relativo contenzioso, politico-sindacale prima e più che amministrativo e giudiziario. La scelta di trattare tutti allo stesso modo a prescindere dai meriti ha però dei costi:

- scoraggia i migliori, che non hanno alcuna prospettiva di un percorso professionale corrispondente ai propri meriti;
- incoraggia nei docenti un atteggiamento impiegatizio e attendista;
- impedisce la crescita di una cultura e di una pratica della valutazione;
- ostacola le riforme, poiché per valutarne l'efficacia occorrerebbe poter distinguere gli effetti strutturali da quelli legati ai comportamenti dei singoli (ciò che richiederebbe, appunto, una valutazione);
- impedisce all'opinione pubblica di formarsi un'idea attendibile di come funziona la scuola. Ciò che non viene mai valutato, alla lunga finisce con il non avere più un valore riconoscibile: in questo clima è fatale che ogni responsabilità per le difficoltà dei giovani, che hanno origini molto diversificate, venga fatta risalire ai soli docenti;
- impedisce di destinare ulteriori risorse a un sistema di istruzione rispetto alla cui efficienza non esistono indicatori attendibili;
- alimenta quella che viene chiamata "sindrome di burnout", cioè l'usura psicologica dei docenti. Da qui si innesca un pericoloso cortocircuito: è difficile che adulti sfiduciati riescano a trasmettere ai giovani un messaggio positivo. Con quel che segue.

Distinguere per comprendere

La consapevolezza che questa situazione non è più sostenibile si fa sempre più diffusa. Si moltiplicano quindi le analisi e le proposte e ricorrono termini come sviluppo professionale, carriera, stato giuridico, etc., usati però in modo confuso e spesso contraddittorio. Occorre invece distinguere con chiarezza alcuni concetti:

- a) ***Sviluppo professionale***: è la crescita della qualità professionale dei docenti in quanto tali (a prescindere dal fatto che assumano funzioni o responsabilità diverse dall'insegnamento). Finora l'unico riconoscimento allo sviluppo professionale si è avuto in funzione dell'esperienza (cioè del trascorrere del tempo) e in misura eguale per tutti. È ora di chiedersi se non vi siano altre variabili - rilevanti e riconoscibili a parità di esperienza - per rilevare e retribuire diversi gradi di tale crescita.
- b) ***Carriera***: è quella dimensione della crescita professionale che conduce alcuni docenti ad assumere responsabilità, temporanee o permanenti, diverse dall'insegnamento, per una parte del proprio tempo di lavoro o anche per la totalità di esso. Si possono citare, a titolo di esempio, attività quali vicari del dirigente, formatori nelle SSIS o nelle università, funzioni di studio e ricerca, e così via. Queste funzioni non danno luogo ad alcun riconoscimento permanente, né a specifiche progressioni economiche, al di là di una temporanea retribuzione accessoria legata solo alla misura oraria dell'impegno. Vanno invece considerate come scalini di un'ascesa nella professionalità, che va riconosciuta e incentivata.
- c) ***Esercizio di professionalità diverse dall'insegnamento***: è l'esercizio di professionalità indispensabili nella scuola dell'autonomia per far fronte a nuove necessità formative, che non possono tutte essere ricondotte sotto la dimensione dell'istruzione. Ogni volta che si profila o si riconosce la necessità di svolgere funzioni diverse - genericamente riconducibili sotto la dimensione dell'educazione - ci si rivolge agli insegnanti, per chiedere loro di fare ciò che non sono preparati a fare e di improvvisarsi attori in ambiti che non corrispondono alla loro vocazione e alla loro professionalità. Basti pensare alle funzioni di educazione alimentare, stradale, ambientale, sessuale, sanitaria, oppure a funzioni di consulenza e ascolto psicologico o ancora di orientamento professionale. In alcuni paesi queste funzioni esistono, ma non vengono affidate agli insegnanti: ed è un bene che sia così, perché si evitano sia l'improvvisazione sia una pericolosa confusione di ruoli.
- d) ***Dimensione temporale dell'impegno***: vi sono anche diversità legate alla misura temporale dell'impegno, in relazione a incarichi aggiuntivi comunque svolti da insegnanti. Il nostro sistema, che tende alla rigidità, continua a favorire il tempo unico delle diciotto ore. Il tempo parziale esiste in teoria ma è di fatto scoraggiato; il tempo aggiuntivo è solo ammesso come lavoro straordinario saltuario e occasionale; il tempo pieno, semplicemente, non esiste, o almeno non è riconosciuto a coloro che di fatto lo svolgono. Sarebbe invece opportuno prevedere e gestire, separatamente dai profili precedenti, anche questo tipo di variabili.

Le proposte di TreeLLLe

a) *Sviluppo professionale*: si propone un nuovo sistema di “sviluppo professionale degli insegnanti a più livelli”. La delicatezza e la complessità del tema ci ha imposto una trattazione che, per il livello di dettaglio necessario, è sviluppata in modo distinto in questa sezione a pag. 124 col titolo “Un modello da sperimentare”.

b) *Carriera*: è il passare a fare altro dall’insegnare; per esempio, diventare dirigente scolastico o ispettore, docente universitario a contratto, formatore nelle scuole di specializzazione post-universitaria, tutor dei nuovi assunti, ricercatore, addetto agli uffici scolastici territoriali in funzioni di supporto all’autonomia degli istituti, etc. In questo senso, la carriera è un’uscita dall’insegnamento (come, in forme diverse, avviene anche per le altre professioni), che può essere definitiva o temporanea, a tempo pieno o tempo parziale. Presuppone il superamento di prove o accertamenti di idoneità, che non possono che essere aggiuntivi e diversi rispetto all’accertamento delle competenze professionali strettamente legate all’insegnamento.

Per questo motivo, essa non va confusa con lo sviluppo professionale, pur se può comportare a sua volta – ma separatamente da quello – benefici economici. Trattandosi di attività potenzialmente esterne rispetto a quella della scuola, non mette conto di dilungarsi molto nell’esaminarne i diversi aspetti all’interno di questa ricerca, che è rivolta ad approfondire le questioni relative agli insegnanti in quanto tali, cioè in quanto insegnino nella scuola.

Costituendo il coronamento di una crescita professionale, le opportunità di carriera esterna dovrebbero essere offerte unicamente ai docenti che hanno raggiunto il livello più alto di sviluppo professionale (gli “eccellenti”, e per alcuni profili anche gli “esperti”).

c) *Esercizio di professionalità diverse dall’insegnamento* (e necessarie alla scuola dell’autonomia).

Si è già detto della presenza, nella scuola, di una serie di attività formative che sono riconducibili all’ambito dell’educazione, cioè della formazione della persona nella sua dimensione individuale e sociale e non in quella cognitiva o delle abilità operative. Queste attività richiedono spesso una formazione specifica, a volte anche specialistica: eppure, finora, sono state sistematicamente affidate a insegnanti più o meno volontari, magari dopo un breve e sommario “corso” di riqualificazione, e in aggiunta ai normali compiti didattici.

L’arricchimento dell’offerta formativa attraverso queste attività è giusto e necessario, date le trasformazioni sociali e culturali da tempo in atto nella nostra società (indebolimento del ruolo della famiglia, della religione, delle varie agenzie formative tradizionali; diffusione di messaggi e stili di vita ispirati al consumo edonistico di beni; indebolimento del sistema di valori condivisi): ma la risposta è stata finora inadeguata.

Le attività in questione possono anche essere molto importanti e sofisticate, come l’assistenza psicologica o l’ascolto degli adolescenti in difficoltà; l’orientamento nella scelta dei percorsi di lavoro; l’educazione sanitaria. Affidarle a persone preparate costituirebbe un vantaggio per la loro efficacia formativa ed eviterebbe anche un improprio sovraccarico di lavoro per l’insegnante. Una parte dell’usura professionale di questi ultimi deriva anche dall’essere confrontati, in misura sempre crescente,

con compiti che non attengono strettamente alla loro professione e per i quali non sono stati formati. La forte valenza etico-valoriale di tali compiti finisce con il caricarli di un acuto senso di responsabilità personale e del conseguente senso di colpa per non riuscire a svolgerli.

Per non dire di un altro rischio: che il ruolo dell'educatore e quello dell'insegnante finiscano con il sovrapporsi e confondersi, cosicché il singolo – coinvolto nei problemi di un adolescente in difficoltà – non riesce sempre a percepire con esattezza dove finisca il ruolo del consigliere spirituale o dell'assistente sociale e dove inizi quello del docente che deve valutare gli apprendimenti.

Occorre superare il tabù per il quale la scuola è il luogo esclusivo dell'insegnamento e degli insegnanti. L'evoluzione da monopolio dello Stato a servizio per la comunità richiede che vi siano spazi anche per attività formative di diversa natura, che hanno la funzione di cementare il senso di appartenenza (sport, volontariato, animazione, impegno sociale, etc.). In molte scuole di altri paesi è richiesto agli studenti di svolgere, come parte del loro impegno scolastico, un pacchetto di attività di volontariato e di solidarietà, che la scuola predispone e organizza. Ma queste attività non sono guidate da insegnanti.

È tempo di riconoscere anche da noi che la scuola è il luogo di professionalità diverse, che devono interagire fra loro, ma che non vanno necessariamente esercitate dalle stesse persone. Queste attività debbono essere affidate a personale qualificato, anziché all'improvvisazione di docenti di buona volontà: né occorre pensare a un ulteriore ampliamento dell'organico, che avrebbe il solo risultato di far crescere la spesa e irrigidire la flessibilità dell'offerta.

Va invece prevista la possibilità di contratti temporanei di lavoro autonomo, distinti da quelli degli insegnanti, e con esclusione di ogni vincolo di subordinazione. Tali contratti potrebbero essere stipulati con una rete di scuole, oltre che con scuole singole, il che consentirebbe di ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili e anche di trovare più facilmente persone competenti.

Discorso analogo (nella proposta, se non del tutto nella premessa) è quello relativo ad altre funzioni di supporto che pure esistono da tempo nelle scuole, ma che vengono svolte in modo improvvisato e non professionale da alcuni insegnanti: documentatori, bibliotecari, e simili.

Anche per questi occorrerebbe pensare a figure specialistiche, formate e certificate ad hoc, regolate da contratti flessibili e a tempo determinato, a sostegno del lavoro di una o più scuole.

d) *Dimensione temporale dell'impegno* (differenziazione necessaria per la scuola dell'autonomia).

Il nuovo sistema di sviluppo professionale a più livelli (che qui viene proposto) è destinato a riconoscere e incentivare unicamente la crescita del docente in quanto tale, e non lo svolgimento di compiti diversi.

Ma tali compiti sono sempre più numerosi in relazione alla diversificazione dell'offerta formativa e sono indispensabili per la scuola (non da ultimo, richiedono un impegno temporale di misura anche molto diversa). Dunque, qualcuno deve svolgerli e deve essere compensato per questo.

È opportuno distinguere situazioni diverse:

a) gli incarichi di natura temporanea, sia organizzativa che didattica (coordinatori per materie, funzioni strumentali al piano dell'offerta formativa, collaboratori del dirigente,

fiduciari di sedi e plessi staccati, responsabili di commissioni e gruppi di studio, etc.): dovrebbero essere, come ora, retribuiti per la loro durata e in misura corrispondente all'impegno effettivo, ma anche differenziati in relazione alla complessità delle competenze richieste. I compensi relativi non dovrebbero entrare stabilmente a far parte del trattamento economico, in quanto legati a compiti circoscritti nel tempo, che non comportano automaticamente uno sviluppo professionale;

b) gli incarichi di durata permanente o prolungata nel tempo, che comportino un "fare altro" dall'insegnamento, in tutto o in parte, dovrebbero essere considerati come carriera (vedi punto b. pag. 121 in questa sezione).

Occorre però formulare alcune precisazioni aggiuntive:

- gli incarichi, anche temporanei, dovrebbero poter essere conferiti unicamente a docenti che siano inseriti almeno al livello intermedio ("esperti") dello sviluppo professionale. Questo a garanzia della qualità della loro prestazione, e per fornire un ulteriore incentivo agli insegnanti inseriti nel livello "ordinario" affinché si impegnino per progredire professionalmente. Non sembra corretto che chi ha scelto di non farsi valutare (o è stato valutato negativamente) abbia accesso a opportunità di incarichi retribuiti;
- gli incarichi in questione sono uno dei benefici connessi a un percorso di sviluppo professionale già compiuto, almeno nel primo passaggio: ma, se svolti positivamente, e debitamente valutati e certificati, costituiscono crediti professionali, sia ai fini dell'ulteriore sviluppo (dal secondo al terzo livello – da "esperti" a "eccellenti" - vedi oltre) sia ai fini dell'eventuale passaggio ad altri compiti (sviluppo di carriera).

Il tempo aggiuntivo (o flessibile) si deve poi configurare anche come possibilità di accettare o richiedere ulteriori incarichi di insegnamento rispetto all'orario normale, fino ad arrivare al tempo "pieno": per questa via, i singoli potrebbero realizzare miglioramenti economici separati da quelli legati allo sviluppo professionale (anche se solo per il tempo dell'incarico), mentre le scuole potrebbero realizzare notevoli benefici economici (risparmio sulle supplenze annuali per le cattedre incomplete) e organizzativi (ricorso a risorse professionali interne e validate, piuttosto che a precariato esterno e occasionale).

Analogamente, dovrebbe essere possibile fare ricorso, con molta maggiore flessibilità dell'attuale, a prestazioni a tempo parziale, in funzione di necessità personali o professionali dei docenti, ma anche di opportunità organizzative delle scuole.

Un caso particolare di tempo parziale potrebbe essere altresì previsto e consisterebbe nella possibilità di ridurre progressivamente l'orario di lavoro (anche con un pensionamento parziale) a partire da una certa età anagrafica, realizzando una modalità di accompagnamento verso la cessazione dal servizio, anche per tener conto del logoramento precoce che è insito nel lavoro del docente. Tale facoltà – che già esiste in altri paesi – dovrebbe costituire un diritto dei singoli, che l'amministrazione sarebbe tenuta ad accordare. Si otterrebbero, per questa via, diversi risultati positivi: quello di attenuare l'impatto personale del brusco passaggio dall'impegno pieno all'inattività; quello di poter continuare a utilizzare risorse di esperienza qualitativamente significative (ma non più in grado di sostenere carichi elevati di lavoro); e anche quello di innalzare, senza forzature sociali, l'età media del pensionamento degli insegnanti.

Tutte queste forme di differenziazione negli orari di servizio dovrebbero essere poste nella disponibilità delle singole istituzioni scolastiche, senza necessità di alcuna autorizzazione e senza alcun potere di veto da parte dell'amministrazione, in quanto costituiscono forme di autonomia organizzativa, funzionale rispetto alle necessità dell'offerta educativa elaborata in sede locale.

Un modello da sperimentare

per un sistema di sviluppo professionale degli insegnanti a più livelli

Necessità di una fase sperimentale

Una trasformazione significativa dell'esistente richiederà numerosi aggiustamenti sulla base dell'esperienza, oltre a una riconsiderazione delle risorse economiche necessarie che dovrà essere operata per gradi. Per tali motivi, la nostra proposta (mirata soprattutto alla valutazione degli insegnanti delle superiori) non può essere altro che un modello da sperimentare – per un tempo definito e con modalità di verifica trasparenti – in un ambito circoscritto: ad esempio alcune reti di scuole, distribuite in diversi contesti socio-geografici. Un vero e proprio progetto-pilota sul campo, coordinato e monitorato da un gruppo di osservazione, partecipato da esperti in rappresentanza dei diversi attori da coinvolgere per gli aggiustamenti necessari. L'effetto che ci si attende, là dove si svolgerà la sperimentazione, sarà quello di verificare le diverse fasi del meccanismo: agli insegnanti che faranno domanda e che saranno teoricamente valutati meritevoli di passaggio di livello, si riconoscerà un beneficio economico una tantum e null'altro.

Perché intervenire

Con l'avvio dei processi dell'autonomia, aumenta la responsabilità degli insegnanti e crescono gli spazi aperti alla loro capacità progettuale. È necessario che questo divario venga colmato perché:

- questo è l'unico settore dove il merito individuale non viene riconosciuto affatto;
- non si possono motivare ottocentomila persone – cui vengono richieste prestazioni professionalmente qualificate – unicamente attraverso il meccanismo dell'anzianità;
- la progressione per solo decorso del tempo mortifica i più giovani e i più attivi, e incoraggia un atteggiamento passivo rispetto al proprio lavoro;
- l'esistenza di più livelli professionali stimola tutti a migliorare;
- è giusto offrire di più a chi dà di più;
- motiva ad accedere alla professione e permanervi; in Europa già si manifestano problemi di shortage (penuria) e retention (fidelizzazione nell'attività).

Alcuni punti fermi in relazione ai metodi di valutazione

I meccanismi di valutazione devono garantire:

- tempi brevi per l'entrata a regime, anche se con le necessarie gradualità;
- semplicità di gestione;
- procedure i cui risultati non possano essere facilmente impugnati per via contenziosa;

- credibilità, cioè evidente corrispondenza fra il riconoscimento e i meriti;
- livello di gestione il più vicino possibile a quello dove il servizio è reso (cioè le scuole autonome);
- riconoscibilità (il percorso di carriera deve essere noto e trasparente);
- economicità (le risorse disponibili non devono essere assorbite dalla complessità delle procedure di controllo, come avviene, invece, per i concorsi);
- costi certi (e quindi predeterminazione dei contingenti da ammettere nei diversi livelli);
- un livello significativo di condivisione da parte degli interessati, oltre che dei decisori politici.

Come intervenire

C'è chi ritiene che questa materia – in quanto incide sul rapporto di lavoro e sulla retribuzione – debba essere affrontata unicamente in sede contrattuale. Altri, partendo dalla considerazione che ben tre contratti successivi (in un arco di dieci anni), pur riconoscendone esplicitamente la necessità, non sono riusciti a risolvere il problema, propongono che sia il Parlamento ad assumere l'iniziativa con una legge sullo stato giuridico dei docenti. A questa alternativa – e alle sue diverse implicazioni – è dedicata una specifica sezione di questo quaderno: si vedano le proposte alla sezione 3.7.

Bisogna valutare l'attività dei singoli insegnanti oppure i risultati ottenuti da gruppi di insegnanti oppure dagli istituti scolastici nel loro insieme?

L'efficacia didattica di una scuola non dipende solo dalla sommatoria dei singoli contributi di ciascuno, indipendenti e isolati, ma dall'interazione dei diversi soggetti, e in particolare dal costituirsi di validi gruppi di lavoro e dallo stabilirsi di un contesto educativo positivo e motivante (quel che di solito viene chiamato il clima della scuola).

Ma la valutazione non può limitarsi all'ambito collegiale per due motivi:

- a) le scuole come istituzioni non sono ancora valutabili, perché non sono ancora disponibili indicatori condivisi di efficacia e di efficienza;
- b) non sono disponibili strumenti per valutare i gruppi se non passando attraverso i professionisti che li compongono.

D'altra parte, questo Quaderno è dedicato alle problematiche degli insegnanti e non delle scuole. In una prossima ricerca, che avrà per oggetto le scuole autonome, si cercherà di esplorare le soluzioni per agire e premiare anche i gruppi di lavoro che si distinguono e la qualità della scuola come comunità professionale.

Che cosa valutare

Ci sono, infine, alcune considerazioni generali relativamente alla natura delle qualità professionali che dovrebbero essere prese in considerazione per l'avanzamento di livello e sui soggetti di cui sarebbe necessario o opportuno acquisire il parere. Ecco le principali:

- la professionalità docente costituisce una funzione complessa: sapere, saper insegnare, sapersi rapportare - con i colleghi, con gli studenti,

- con le famiglie -, saper motivare, saper valutare, etc.;
- ciascuna di queste qualità - e ancor più la loro efficace sintesi professionale - è difficilmente misurabile da indicatori oggettivi;
- l'apprezzamento di tale professionalità è costoso e problematico, se realizzato da parte di soggetti lontani ed esterni rispetto al contesto della singola scuola;
- per contro, il giudizio complessivo sulle capacità e sulle prestazioni dei singoli (inteso come mix apprezzato di alcune delle capacità sopra indicate) è diffuso all'interno delle singole scuole e difficilmente si allontana dal vero;
- l'obiettivo è dunque quello di individuare procedure trasparenti per far emergere quello che già esiste ed è ben noto al livello di prossimità (metodo "reputazionale", o metodo della reputazione documentata).

Le pagine che seguono (e che si avventurano nella descrizione analitica di un possibile modello operativo) vanno considerate come uno studio di fattibilità, non come un pacchetto chiuso da prendere o lasciare. Tutto il percorso che viene descritto può essere rivisitato. Quel che è realmente essenziale è che si superi finalmente il tabù della fittizia uniformità professionale. È vero che tutti gli insegnanti fanno lo stesso lavoro: non è vero (e non è giusto, né intellettualmente onesto, far finta che lo sia) che tutti lo facciano allo stesso modo e con gli stessi risultati. Molti fanno bene: ancor più numerosi sono quelli che possono fare meglio. Occorre solo trovare il coraggio di dirlo con chiarezza e di offrire, a chi si impegna su questa via, un incentivo che è solo parzialmente quello economico. Il vero messaggio che viene da questa proposta è quello di ridare ai molti docenti bravi l'orgoglio di vedersi riconosciuti come tali e di innalzare i livelli medi del sistema.

Per un nuovo modello di sviluppo professionale degli insegnanti a più livelli

È confermato da varie indagini sociologiche sulle famiglie, sugli studenti, sugli stessi insegnanti (vedi sintesi delle ricerche nel capitolo "Allegati", segnatamente nella ricerca riportata alla lettera A "La valutazione degli insegnanti vista da docenti e capi d'istituto") che l'efficacia e quindi la qualità professionale degli insegnanti si colloca a livelli diversi, almeno tre dei quali sono definibili con una certa sicurezza:

- i docenti, che convenzionalmente chiameremo "ordinari", che svolgono la propria funzione senza eccellere per varie ragioni. Per esempio: a) sono ancora giovani e poco esperti; b) si sono adagiati nella routine professionale e avrebbero bisogno di stimoli esterni; c) sono demotivati nei confronti del proprio lavoro perché hanno altre priorità, familiari o professionali; d) l'impegno e le difficoltà della professione li hanno logorati; e) non hanno margini significativi di miglioramento. Situazioni molto diverse fra loro, che comprendono nel loro insieme – secondo stime attendibili – circa un terzo degli insegnanti;
- docenti "esperti", che svolgono la propria funzione a livelli buoni, avendo

consolidato un'esperienza professionale sufficientemente lunga, ma conservano margini di miglioramento significativi in relazione alle proprie capacità. Si possono stimare attorno alla metà del totale, quelli che fanno la qualità media delle scuole: sorretti da una forte motivazione individuale, non ricevono però adeguati stimoli dal sistema, e per questo sono anche a rischio di usura precoce;

- docenti molto bravi, gli "eccellenti" (catedráticos in Spagna, agrégés in Francia, advanced skill teachers nel Regno Unito). Si tratta di insegnanti riconosciuti dai propri colleghi e dagli studenti come persone di grande livello culturale e professionale, veri e propri leader educativi, che creano intorno a sé isole di qualità formativa. Sono inegualmente distribuiti fra le scuole, ma non sono pochissimi in assoluto: se ne può stimare il numero in circa il 20% del totale.

Questi diversi livelli di qualità professionale - analizzati con maggior dettaglio nel primo capitolo di questo Quaderno al paragrafo "L'eccellenza come modello di riferimento" - sono sempre esistiti. Quel che vorremmo modificare è la proporzione fra quelli che "avrebbero i numeri" per appartenere alle diverse tipologie e quelli che di fatto vi appartengono: ed è qui che entra in gioco la funzione di un nuovo sistema di sviluppo professionale a più livelli, che si potrà realizzare attraverso modalità valutative descritte nel seguito di questa sezione e che riguarderà solo gli insegnanti che si candideranno per un'eventuale promozione.

Un tale sistema serve a:

- rendere visibili gli "eccellenti", e proporli come esempio da imitare;
- gratificare gli "esperti" per i livelli di miglioramento professionale già raggiunti e stimolarli a crescere ulteriormente;
- spingere i docenti "ordinari" - che hanno margini di miglioramento - a impegnarsi per ottenere un riconoscimento più qualificato.

Alla luce di quanto sopra:

- il sistema di sviluppo professionale dei docenti dovrebbe prevedere almeno tre livelli (più uno "di ingresso" per i supplenti e i tirocinanti);
- le quote di docenti da immettere (a regime) in ciascuno dei livelli successivi a quello di base dovrebbero rimanere entro un tetto predeterminato per legge;
- il ministero dovrebbe ogni anno mettere a disposizione un'aliquota di posti per l'accesso ai livelli intermedi e superiori dello sviluppo professionale, compatibilmente con le risorse economiche;
- la saturazione di tali quote dovrebbe avvenire progressivamente, in un arco di tempo compreso fra i cinque e i dieci anni, per garantire che in ciascun anno ci sia possibilità di promozione;
- nel livello più alto dovrebbe trovare posto non più del 20% del totale dei docenti;
- nel livello immediatamente inferiore a quello più alto potrebbe trovare posto fino al 50% dei docenti;
- la promozione di livello, una volta conseguita, non sarebbe più reversibile;
- alla collocazione nei livelli dovrebbe corrispondere una differenza retributiva significativa (per esempio 25% in più per gli "esperti" e 50% in

- più per gli “eccellenti”);
- una qualche modesta progressione economica per anzianità (decisamente più modesta dell'attuale) potrebbe continuare a esistere all'interno di ciascun livello (ma non dovrebbe in nessun caso costituire un'alternativa comparabile con la progressione per merito).

Sistema dei livelli e unicità della funzione docente

Dovrebbe risultare chiaro dal contesto della proposta che i “livelli” ipotizzati non costituiscono rottura della unicità della funzione docente, ma solo articolazioni interne ad essa. Non a caso, il meccanismo proposto prende in considerazione unicamente la qualità - valutata e riconosciuta - dell'insegnare, mentre le funzioni diverse da questa sono trattate sotto distinte definizioni: carriera esterna, differenziazione professionale, tempo aggiuntivo. Si rinvia alla lettura delle pagine precedenti di questa stessa sezione.

Chi deve valutare

Uno sviluppo professionale basato sull'apprezzamento della qualità dei singoli presuppone un credibile e condiviso sistema di valutazione. La sua creazione incontrerà però notevoli difficoltà perché:

- i dirigenti scolastici sono diventati tali da poco tempo e la cultura prevalente nella scuola non è ancora pronta ad accettarne il ruolo di garanzia, oltre che a riconoscerne la piena competenza;
- l'autonomia delle scuole stenta a decollare e a far sua la cultura della “rendicontabilità”, opposta alla prassi della autoreferenzialità;
- gli organi collegiali di governo delle scuole non sono stati ancora riformati per adeguarli alle innovazioni introdotte dall'autonomia; e sono spesso svuotati dall'esercizio insistito di una funzione di rappresentanza e di autotutela, piuttosto che di indirizzo e di controllo;
- la comunità dei docenti (dei “pari”), nell'esercizio della legittima titolarità delle decisioni che le competono in materia didattica, cede però in più occasioni alla tentazione di arroccarsi su posizioni di autodifesa corporativa;
- il sistema nazionale di valutazione, molte volte promesso come imminente, è ancora ai primi vagiti e, per il momento, non sono disponibili rilevazioni sistematiche, rigorose e affidabili sugli apprendimenti (test nazionali);
- la funzione ispettiva del MIUR è ormai quasi estinta (i dirigenti tecnici non arrivano in complesso a duecento unità) e viene per lo più impiegata solo nella sporadica gestione delle patologie più gravi.

C'è chi, partendo da queste considerazioni, sostiene che – prima di parlare di valutazione – bisogna aver messo a posto tutti questi elementi. Ma aspettare per un tempo indeterminato, e certamente lungo, sarebbe – per gli studenti e per la stessa categoria degli insegnanti – assai più dannoso che avviare da subito un modello sperimentale, magari imperfetto,

però aperto a successivi miglioramenti. Proprio per questo va avviato subito un progetto pilota capace di innescare un meccanismo virtuoso di promozione professionale e di incentivo a migliorare.

Cinque sono gli elementi sui quali dovrà basarsi la procedura sperimentale:

1. *l'autovalutazione professionale dei singoli*, attraverso lo strumento del portfolio (la cui struttura andrebbe standardizzata secondo uno schema messo a punto dall'INValSI);
2. *la valutazione del dirigente* sugli aspetti organizzativi, amministrativi e relazionali della partecipazione del docente alla vita della scuola;
3. *la valutazione di altri docenti* (dei "pari") sulla rilevanza e il livello delle esperienze professionali e di formazione prodotte dagli interessati, da esprimere anche a seguito di un colloquio diretto;
4. *la valutazione "reputazionale" dell'utenza* (da condursi su una griglia predeterminata) in relazione agli aspetti che l'utenza stessa è legittimata ad apprezzare (impegno, deontologia, equilibrio relazionale, imparzialità nel giudizio, prestigio personale, etc.). Questi aspetti sono stati fino a oggi poco utilizzati dal sistema pubblico (mentre lo sono normalmente in ambito privato). Vi sono invece buone ragioni, sorrette dall'esperienza, per ritenere che l'utenza, a certe condizioni, sia affidabile nei propri giudizi: basti pensare alle pratiche, ormai consolidate, di rilevazione della customer satisfaction. Questa novità non deve allarmare nessuno: è ormai generalizzata e soddisfacente la pratica della valutazione dei docenti universitari da parte dei loro studenti. Si tratta solo di collocare tali contributi, con un peso opportunamente calibrato, in un quadro di altri elementi significativi;
5. *la valutazione dell'INValSI (test nazionali) sugli apprendimenti degli studenti*, in termini di valore aggiunto (se e quando sarà rigorosa, affidabile ed effettivamente disponibile). Fino a quel momento, questo elemento, che sarebbe di primaria importanza, non può entrare nel quadro generale.

Le fasi e le sedi di valutazione dovrebbero essere due:

- *il nucleo di valutazione di istituto*: per "istruire" la procedura e pre-selezionare le singole candidature dando luogo a una rosa;
- *il nucleo di valutazione di rete di scuole*, a base territoriale, non coincidente con ambiti amministrativi del MIUR o degli enti locali, per la scelta finale dei candidati da promuovere.

La procedura (sperimentale) di valutazione della qualità professionale

- Nessuno sarebbe valutato d'ufficio se non si candida per un avanzamento; nessuno potrebbe aspirare a un avanzamento senza accettare di essere sottoposto a valutazione;
- una volta noto il numero dei posti disponibili nell'anno per la promozione ai diversi livelli, gli insegnanti in possesso dei requisiti minimi potrebbero presentare la propria candidatura a livello di istituto;
- per la candidatura dovrebbero essere necessari almeno cinque anni di

- permanenza nel livello di appartenenza e almeno tre anni di continuità nella singola scuola (per dare un senso alla valutazione reputazionale del dirigente e degli utenti; per questa via si incentiverebbe anche la continuità del rapporto educativo con la comunità di riferimento);
- il punto di partenza sarebbe costituito dall'*autovalutazione degli interessati*, accompagnata da un portfolio di esperienze e crediti professionali, predisposto secondo una struttura nazionale determinata dall'INValSI ("mi sento maturo per un avanzamento in base alle seguenti considerazioni e dati di fatto [...]; e questi sono i titoli professionali che sono in grado di produrre a sostegno della mia candidatura ..."). Nel portfolio dovrebbero trovare posto unicamente esperienze professionali o formative certificate e possibilmente accompagnate da una valutazione esterna circa la loro efficacia; la sua struttura dovrebbe escludere categoricamente ogni tabella di punteggi per i singoli titoli o servizi e servire solo da schema logico di riferimento per individuare ciò che può essere ritenuto significativo e utile a sostenere la valutazione. Si prevede che il portfolio dovrà poi essere illustrato e discusso dall'interessato col nucleo di valutazione d'istituto;
 - i nominativi dei candidati sarebbero presentati alla *valutazione reputazionale dell'utenza* di riferimento (genitori e/o studenti, individuati secondo opportuni criteri – vedi oltre). Il parere sarebbe anonimo, volontario e strutturato su una griglia predisposta in modo da evitare sconfinamenti. Si tradurrebbe, con criteri automatici, in un punteggio, che peserebbe per il 35% del totale;
 - *il nucleo di valutazione d'istituto* – composto dal dirigente e da due docenti (individuati per sorteggio, a regime, fra quelli del livello più alto; per la fase transitoria, vedi oltre) – esprimerebbe una valutazione numerica senza espressione di giudizio sulla rilevanza e il livello dei titoli e dei crediti professionali contenuti nel portfolio. Ciascuno dei due docenti disporrebbe di quaranta punti, il dirigente di venti. Il punteggio complessivo peserebbe per il 45% nel totale;
 - il dirigente esprimerebbe poi, autonomamente ed individualmente, una propria separata valutazione relativa alla qualità professionale del docente per quanto riguarda la sua partecipazione agli aspetti organizzativi, amministrativi e relazionali della vita della scuola (è puntuale? partecipa attivamente al lavoro in comune? è collaborativo con i colleghi? è disponibile a mettersi in discussione?). Questa valutazione numerica peserebbe per il 20% nel totale;
 - superebbero questo livello di selezione i docenti che: a) raggiungessero un minimo di sessantacinque punti su cento (nella somma ponderata delle tre valutazioni sopra indicate); b) rientrassero nella quota dei promuovibili, indicata per quell'anno dall'autorità scolastica. Al vaglio del nucleo territoriale di rete potrebbero essere inviate anche candidature in eccesso (non più del cinquanta per cento) rispetto alla quota teorica spettante ad ogni scuola, per consentire un raffronto allargato (e un'eventuale compensazione);
 - le candidature delle singole scuole confluirebbero a un *nucleo di valu-*

tazione di rete di scuole (in via orientativa si potrebbe proporre di costituire nuclei con scuole che abbiano tra 300 e 1000 docenti in totale, a seconda della densità della rete scolastica);

- il nucleo sarebbe presieduto da un esperto scientifico esterno, designato – per esempio – dal rettore di un'università locale, e composto da due dirigenti e da due docenti, estratti a sorte fra (o votati da) i componenti dei nuclei di valutazione delle scuole afferenti alla rete. I quattro votati o sorteggiati dovrebbero provenire da quattro scuole diverse ed essere rinnovati ogni anno;
- il nucleo di rete valuterrebbe le posizioni di tutti i candidati per scrutinio comparativo dei rispettivi portfolio e di tutti gli altri elementi di valutazione espressi a livello di scuola, ma senza procedere a una graduatoria dei punteggi attribuiti al primo livello (altrimenti, il risultato sarebbe già predeterminato dal nucleo di scuola);
- il raffronto riguarderebbe tutti i docenti segnalati dalle singole scuole e risulterebbero promossi complessivamente, al massimo, tanti candidati quanti ne rientrano nei posti messi annualmente a disposizione, senza riguardo alla scuola di provenienza, né all'equilibrio fra le discipline. Questo consentirebbe di non promuovere automaticamente tutti i candidati di una scuola – se comparativamente meno meritevoli di altri – solo perché quella scuola non ha espresso niente di meglio. Sarebbe quindi possibile che alcune scuole avessero un numero di promossi superiore alla quota media autorizzata per quell'anno e altre un numero inferiore, o addirittura nessuno. Questa previsione sarebbe un modo per ammortizzare in parte (a livello delle scuole di una rete) le inevitabili differenze nei criteri di valutazione usati nelle singole scuole. In presenza di titoli ritenuti non abbastanza significativi, potrebbero essere promossi meno candidati di quelli consentiti (la differenza si aggiungerebbe alla quota dell'anno successivo);
- la partecipazione allo scrutinio comparativo di rete, non seguita dalla promozione, costituirebbe comunque un credito professionale, da includere nel portfolio e utile anche in occasione di successive valutazioni per la promozione allo stesso livello.

Approfondimento sulla procedura di valutazione reputazionale comparativa

- *il ruolo dell'utenza*: degli aspetti su cui l'utenza sarebbe chiamata a pronunciarsi si è già detto qualcosa. Resta da chiarire chi sia da considerarsi utenza nei vari casi. È scontato che, almeno fino al livello di scuola media, a pronunciarsi debbano essere i genitori, che del resto, fino a questo grado di scuola, sono abbastanza presenti e attenti nella vita scolastica dei figli. Per le scuole secondarie superiori dovrebbero essere anche gli stessi studenti, con due vincoli: a) non essere più alunni dei docenti su cui si esprimono; b) essere maggiorenni. Si potrebbe ulteriormente restringere l'area dei chiamati a pronunciarsi, escludendone gli alunni bocciati e i relativi genitori (per evitare possibili tentazioni di “rivalsa” da una parte, oppure indebite “genero-

sità” dall'altra). La partecipazione al giudizio non potendo essere imposta, si dovrebbe forse stabilire una soglia minima di partecipazione dell'utenza perché essa venga ritenuta significativa. Importante è però non trarre motivo dalle prevedibili difficoltà e dai rischi di questo allargamento per rinunciarvi. Fino a quando il docente si sentirà responsabile solo verso l'Amministrazione e non verso i suoi studenti, non si potranno fare veri passi avanti sulla strada dell'autonomia.

Al tempo stesso, è importante che genitori e studenti siano responsabilizzati attraverso domande significative “per loro” e non chiamati, neppure indirettamente, a dare giudizi su aspetti per i quali non possiedono competenza (la preparazione culturale o le scelte didattiche del docente, per esempio);

- *il ruolo dei docenti* (dei “pari”): il loro ruolo sarebbe “tecnico”, quello di valutare la rilevanza e il livello delle esperienze professionali e di formazione prodotte dagli interessati col portfolio (anche a seguito di un colloquio diretto tra il candidato e il nucleo di valutazione dell'istituto). A regime, i due docenti componenti del nucleo di valutazione di istituto dovranno essere estratti a sorte fra quelli del livello più alto (i più qualificati a valutare e quelli che non sono in concorrenza, perché sono già al top). Prima che emerga e venga certificata questa élite professionale, occorre avviare il meccanismo ricorrendo ad altri metodi per individuare i primi due insegnanti che comporranno il nucleo di valutazione dell'istituto;
- *il ruolo del dirigente*: è il più delicato, per via delle diffidenze che investono il ruolo, prima che le persone. È rischioso, anche perché necessariamente espressione di un giudizio individuale. Ma non se ne può prescindere, perché è portatore di un punto di osservazione fondamentale, in quanto complessivo; e anche perché il dirigente è al tempo stesso un ex-docente (e quindi in possesso delle competenze tecniche e professionali proprie del ruolo) e il responsabile del progetto formativo verso l'utenza e verso l'amministrazione, attraverso la sinergia fra le risorse professionali disponibili. La proposta di attribuirgli solo il venti per cento del peso all'interno del nucleo di istituto va letta in combinazione con l'attribuzione anche di un parere “esterno”. È l'unico a cui – in ragione della complessità del suo ruolo - verrebbe chiesto di pronunciarsi su più aspetti. I rischi esistono, ma sono inferiori rispetto alla potenzialità e alla ricchezza del contributo. E il rischio di sbagliare non è mai stato una valida ragione per rinunciare a operare;
- *la “distribuzione” dei giudizi*: per evitare che i diversi soggetti chiamati a valutare siano tentati di attribuire un giudizio uniformemente elevato a tutti i candidati, si potrebbero introdurre dei correttivi. Per esempio, il totale dei punti effettivamente attribuiti da ciascun valutatore non dovrebbe superare nel suo complesso l'ottanta per cento di quelli teoricamente disponibili; oppure non si potrebbe utilizzare più di una volta lo stesso voto. Lo scopo sarebbe quello di “forzare” una valutazione comparativa e quindi un giudizio nel merito rispetto dei singoli, anziché scegliere la via “facile” del “non scontentare nessuno”. Questo

rischio dovrebbe peraltro attenuarsi con il consolidamento del modello e con la presa d'atto delle sue ricadute positive sul funzionamento della scuola;

- *la "pesatura" dei pareri a livello di istituto.* Nel modello proposto, l'utenza – a livello di istituto – peserebbe per il 35%, mentre non avrebbe alcun ruolo diretto a livello del nucleo territoriale, quello dove si prende la decisione finale. La funzione complessiva attribuitale sarebbe quindi più quella di concorrere a escludere (eventualmente) dallo scrutinio finale, che di determinarne l'esito. Ed è giusto che sia così: il parere negativo dell'utenza riguarderebbe un deficit di natura soprattutto deontologica e relazionale, che è fondamentale in ambito educativo. A pronunciarsi sugli aspetti tecnici e professionali, e a dire l'ultima parola, è giusto che siano gli addetti ai lavori, quelli che sono in possesso delle competenze specifiche. I "pari" peserebbero per il 36%, cioè per una maggioranza relativa, ma non sufficiente a determinare l'esito: a garanzia che non si instauri una sorta di complicità interna alla categoria. Il dirigente – attraverso la combinazione dei suoi due pareri – peserebbe complessivamente per il 29%, meno di tutti gli altri, a bilanciamento del fatto che si esprime in forma individuale. Ma al di là di qualche punto in più o in meno, quel che importa è che il modello proposto richiede il concorso di almeno due dei tre attori coinvolti per determinare un giudizio positivo: nessun blocco favorevole o nessun pregiudizio contrario sono da soli sufficienti a determinare l'esito. E questo è forse l'aspetto più rilevante: in un processo (sperimentale) di valutazione, tutti i singoli possono sbagliare e possono (perfino) essere sospettabili di pregiudizio. Ma nessuno di loro risulterebbe determinante, anche se tutti concorrono: è difficile immaginare che tanti soggetti diversi e indipendenti convergano nel falsare deliberatamente l'esito. La proposta qui formulata è forse una soluzione accettabile, adesso e qui, per non rinunciare ad avviare un processo virtuoso, che faccia uscire gli insegnanti dall'equazione perversa "nessuno mi può giudicare: e quindi tutti possono condannarmi senza prove e senza appello". Nessuno potrebbe mettere in discussione un riconoscimento professionale ottenuto attraverso il concorso di competenze, esperienze e punti di vista così diversi e un così attento bilanciamento dei pareri.

Proposte operative

23. Distinzioni concettuali: non confondere a) sviluppo professionale nell'ambito delle attività di insegnamento; b) carriera con responsabilità diverse rispetto all'insegnamento (es. vicedirigenti, formatori, ricercatori); c) differenziazioni in professionalità specifiche diverse dall'insegnamento (es. psicologi, orientatori, consulenti, etc.); d) dimensioni temporali

- dell'impegno: possibilità di lavorare con impegni temporali differenziati, come tempo ordinario, parziale, aggiuntivo, pieno.
24. Istituire un nuovo sistema di sviluppo professionale a più livelli da sperimentare e monitorare in alcune reti di scuole. Il modello prevede tre livelli di insegnanti: "ordinari", "esperti" (a regime, fino a un tetto del 50% del totale degli insegnanti, con una maggiorazione retributiva del 25%), "eccellenti" (a regime, fino a un tetto del 20% del totale degli insegnanti, con una maggiorazione retributiva del 50%).
 25. Ridurre l'incidenza della progressione economica per anzianità.
 26. La valutazione del dirigente per accedere a questi livelli riguarderà soltanto coloro che si candideranno volontariamente nell'ambito del numero delle promozioni autorizzate ogni anno dal MIUR.
 27. Gli elementi da utilizzare per la valutazione degli insegnanti potranno essere:
 - portfolio di autovalutazione (su schema INValSI) certificato e possibilmente con valutazione;
 - valutazione del dirigente della scuola (e poi della rete territoriale di scuole);
 - valutazione dei pari della scuola (e poi della rete territoriale di scuole);
 - valutazione reputazionale dell'utenza della scuola (famiglie e studenti maggiorenni) su una griglia predisposta ad hoc;
 - risultati dei test nazionali dell'INValSI sugli apprendimenti degli studenti in termini di valore aggiunto (quando saranno disponibili).
 28. Le fasi e le sedi di valutazione saranno due:
 - una prima selezione (più ampia del numero delle promozioni autorizzate), operata da un Nucleo di valutazione di istituto (dirigente più due insegnanti sorteggiati tra gli eccellenti). Il meccanismo di selezione previsto per determinare un esito positivo richiede il concorso di almeno due componenti sulle tre titolate a valutare (dirigente, insegnanti, utenza);
 - la scelta finale dei candidati da promuovere, operata da un Nucleo di valutazione di rete di scuole a base territoriale (due dirigenti, due insegnanti e un esperto esterno).
 29. Consentire solo agli insegnanti promossi al livello di "eccellenti" (e per qualche profilo anche di "esperti") di accedere a sviluppi di carriera verso attività parzialmente o totalmente diverse dall'insegnamento (vicedirigente, formatore, ricercatore, etc.).
 30. Affidare a professionisti esterni in possesso di specifica formazione quelle attività che richiedono competenze diverse dall'insegnamento e che sono utili alla scuola dell'autonomia (consiglieri psicologici, orientatori, educatori, etc.). La posizione sarà fuori organico e a tempo determinato (gestibile anche da reti di scuole).
 31. Per gli insegnanti chiamati a svolgere compiti aggiuntivi di tipo organizzativo o didattico (coordinatori, funzioni strumentali, collaboratori del dirigente, etc.) commisurare i compensi alla natura e alla durata dell'impegno.
 32. Nei limiti e per i fini dell'efficacia organizzativa della scuola autonoma, concordare con gli insegnanti contratti a tempo parziale, aggiuntivo, pieno.

3.7 Proposte per la settima anomalia

Una legge sullo stato giuridico e un contratto per gli insegnanti

Premessa

Nella sezione 2.7, “Dalla legge alla contrattazione e ritorno“, abbiamo spiegato come i modelli di contrattazione consolidati siano inadeguati alla scuola dell’auto-nomia, che reclama innovazione nell’organizzazione del lavoro, flessibilità governata, nuove articolazioni di compiti e funzioni, la compresenza nella scuola di personale insegnante nonché di specifiche figure professionali esterne.

Una nuova articolazione dei contratti di lavoro degli insegnanti - e più in generale di tutto il personale scolastico - è dunque essenziale.

Il mondo della scuola ha il diritto di esigere una chiara definizione degli obiettivi da parte della comunità, cioè del “mandato sociale” che la società civile e politica intende assegnarle, con la predisposizione delle risorse e degli strumenti per realizzarlo. La società, a sua volta, ha il diritto di esigere dal mondo della scuola tutto l’impegno e la flessibilità necessari per affrontare il cambiamento.

Le organizzazioni sindacali degli insegnanti devono certamente difendere gli interessi dei propri aderenti. Ma, secondo il rapporto Delors all’UNESCO (non è infatti solo un problema italiano), “si tratta di organizzazioni molto potenti, in cui è prevalso troppo lo spirito corporativo. È necessario, nell’interesse stesso della categoria, che si riapra un dialogo, illuminato di nuova luce, tra la società, i poteri pubblici e le organizzazioni sindacali... per rompere la sensazione di isolamento e frustrazione degli insegnanti stessi... per instaurare nella professione un clima di fiducia e un atteggiamento positivo nei confronti delle innovazioni educative”. *La scuola non potrà più essere organizzata prioritariamente in funzione degli interessi del personale che in essa lavora, così come troppo spesso interpretati dal sindacato: il focus dovrà essere spostato sugli interessi e i bisogni degli studenti.*

Le proposte di TreeLLLe

Una nuova legge sullo stato giuridico degli insegnanti

Un intervento legislativo non solo è giuridicamente fondato (L. 59/97 art. 1), ma assolutamente necessario nel quadro delle nuove regole del sistema di istruzione e formazione, anche alla luce delle modifiche al titolo V della Costituzione.

La dimensione unitaria e nazionale del sistema (un sistema in cui le autonomie territoriali e l’autonomia scolastica avranno un ruolo determinante) esige una nuova normazione legislativa “nazionale” del profilo docente, dei suoi diritti e doveri e dei diritti degli utenti.

a) *Per i docenti:* diritti, garanzia della libertà di insegnamento, dell’autonomia culturale, diritto alla mobilità su tutto il territorio nazionale; doveri nei confronti della propria amministrazione e delle autonomie territoriali. Doveri anche, e in

primo luogo, nei confronti del soggetto che apprende. Questa dimensione – oltre a dover essere descritta, almeno nei suoi elementi fondamentali, da una norma di legge - potrebbe utilmente trovare una sua forte valorizzazione nell'istituzione di organi collegiali di rappresentanza della professione, con il compito tra l'altro di definire gli standard e il codice deontologico dei docenti.

L'esigenza di un regolamento di questa natura è resa indifferibile dall'attuale situazione in materia di disciplina del personale. Le norme in materia, cui i contratti fanno riferimento da dieci anni, rinviano a decreti del 1974, che a loro volta rimandano a un testo unico del 1957, il quale riguardava genericamente gli "impiegati civili" dello Stato. Tutto si può dire, meno che ai docenti si debba proporre come modello quello di semplici "impiegati civili". Ma la conseguenza è che, se quelle norme non sono applicabili, e quindi non vengono applicate, altre non ve ne sono a cui fare riferimento. I comportamenti di ottocentomila "professionisti dipendenti" dovrebbero essere guidati e orientati in assenza di principi disciplinari!

Il quadro giuridico necessita di una profonda innovazione per sottrarre il delicatissimo campo delle responsabilità professionali del docente nei confronti degli studenti alla pura osservanza del T.U. degli impiegati civili dello Stato del 1957.

- b) *Per i diritti degli utenti*: sono materia di interesse collettivo, che non può essere oggetto di accordo – e quindi di scambio – fra le parti contrattuali. Monte ore annuale, garanzie di continuità del servizio e di raggiungimento di livelli minimi di qualità, diritti all'obbligo formativo fino a diciott'anni: ecco altrettanti punti che debbono essere garantiti da un soggetto "terzo" rispetto alla dinamica datore di lavoro-lavoratore.

L'obiettivo considerato irrinunciabile da questo Quaderno di TreeLLLe è la realizzazione di un nuovo modello per lo sviluppo professionale a più livelli per i docenti (vedi sez. 3.6).

Si apre qui una grande questione: questo obiettivo si deve perseguire e collocare nell'ambito contrattuale o legislativo? Non spetta a TreeLLLe sciogliere questo nodo che è squisitamente politico.

La nostra tesi è comunque netta: questo obiettivo deve essere responsabilmente assunto sia dai soggetti politici (ministro, governo e parlamento) sia dalla rappresentanza sindacale (a livello confederale e di categoria). Ciascuno ha i propri strumenti per realizzarlo. Il governo ha due strade possibili:

- 1) emanare una legge sullo stato giuridico dei docenti che comprenda già un'articolazione in diversi livelli di professionalità (alla contrattazione spetterà poi il compito, nell'ambito delle risorse disponibili, di definire diversi livelli di retribuzione e altro);
- 2) formulare una direttiva (atto di indirizzo) all'ARAN con forti e precise indicazioni sugli obiettivi da raggiungere nella contrattazione: per una volta, una vera e propria piattaforma da parte ministeriale su cui confrontarsi con i sindacati.

I comportamenti e le scelte degli interlocutori renderanno esplicito chi si colloca sul versante dell'innovazione o della conservazione.

Entrambe le vie comportano rischi. Rimettere lo snodo di questa materia a un atto legislativo, a parte l'opposizione dei sindacati, ha due inconvenienti principali:

- implica il ritorno alla situazione esistente fino all'inizio degli anni '90, i cui effetti distorsivi sono stati già verificati in passato;

- eventuali modifiche alle norme richiederebbero ulteriori passaggi parlamentari, sempre lunghi e di esito incerto.

Rimettere la soluzione alla contrattazione può essere meno efficace e fare perdere ulteriore tempo prezioso. Il problema è all'ordine del giorno da dieci anni e non ha trovato finora una soluzione.

Non spetta a TreeLLe, lo ripetiamo, sciogliere questo nodo che è squisitamente politico.

Non c'è tuttavia alcun dubbio che se dovesse permanere un sostanziale immobilismo nelle proposte sindacali, la "politica" è destinata a occupare nuovi spazi per risolvere problemi irrisolti che coinvolgono certo i lavoratori interessati, ma rivestono ancor più un carattere di interesse generale: la qualità della scuola, da cui dipende in buona parte il futuro economico e sociale del paese.

Un contratto specifico per gli insegnanti

Il modello "dell'inquadramento unico" del personale della scuola (insegnanti e personale ATA) riflette una condizione difensiva, chiusa e arretrata della professionalità docente. È imperativo un nuovo modello contrattuale che dia visibilità alla professionalità docente attraverso un contratto specifico per i soli docenti o, in subordine, attraverso un contratto di comparto che al proprio interno differenzi davvero, e non solo sul piano formale come avviene oggi, le diverse aree professionali. Questa innovazione è fondamentale per superare l'appiattimento salariale, l'assenza di una carriera, di uno sviluppo professionale e di nuove articolazioni della funzione docente.

Razionalizzazione e riduzione dei livelli di contrattazione

Vanno ridefiniti i livelli di contrattazione, oggi eccessivamente frammentati, deboli sul piano dei contenuti e anacronistici rispetto ai processi di autonomia in atto nella scuola. Le norme in vigore prevedono solo due livelli di contrattazione: nazionale e integrativo. La prassi che si è venuta consolidando negli ultimi anni, invece, ha moltiplicato tali livelli portandoli a quattro: nazionale, integrativo nazionale, integrativo regionale e integrativo di istituto. Si tratta di una patologia che, oltre a limitare gravemente l'autonomia delle scuole, la cui possibilità di gestire le risorse umane viene in larga misura intaccata da decisioni contrattate a livelli esterni, impugna gran parte del tempo e dell'attenzione dei dirigenti del sistema scolastico.

Si propone una radicale semplificazione dei livelli di contrattazione secondo il seguente schema:

- a) *un solo livello di contrattazione nazionale* (quello trattato dall'Aran, senza ulteriori passaggi al Miur) relativo alla definizione del nuovo inquadramento economico del personale, secondo le regole e le scansioni previste dall'accordo 23 luglio '93. Il contratto nazionale regola altresì gli istituti fondamentali del rapporto di lavoro (orario, ferie, congedi, etc.).

È peraltro necessario che questo livello di contrattazione riscontri un sostanziale rafforzamento della controparte datoriale pubblica. Abbiamo già visto nella sezione 2.7 i tradizionali limiti della parte datoriale rappresentata funzionalmente dall'ARAN: quest'ultima in concreto finisce per subire, durante le trattative, il peso della componente politica spesso più preoccupata di evitare il conflitto sociale che di migliorare l'efficacia e l'efficienza del servizio. Pertanto si ritiene necessario:

- che gli atti di indirizzo del ministro all'ARAN siano il risultato di un'elaborazione e diano luogo a una piattaforma concordata tra ministro, amministrazione centrale e una rappresentanza della dirigenza scolastica (quest'ultima fino a oggi assente dallo scenario). Tali indirizzi dovrebbero essere chiari ed espliciti e soprattutto non dovrebbero essere smentiti alle prime difficoltà;
 - che sia valorizzato in concreto il ruolo autonomo e specialistico dell'ARAN;
 - che la compagine tecnica incaricata della trattativa veda la presenza non solo degli esperti dell'ARAN e dell'alta dirigenza dell'amministrazione centrale, ma anche della rappresentanza dei dirigenti scolastici; delle competenze di questi ultimi, vere e proprie controparti sul campo, non si dovrà fare a meno anche in relazione alle crescenti responsabilità di gestione connaturate allo sviluppo di un'autonomia responsabile delle scuole;
- b) *un livello regionale*, in cui la parte sindacale sia rappresentata non dalla categoria ma dalle sole confederazioni per la concertazione della programmazione della rete scolastica (numero, dimensioni, tipologia delle scuole) in relazione alle dinamiche sociali e produttive del contesto regionale, con esclusione di ogni contrattazione salariale sull'erogazione del servizio;
- c) *un livello di contrattazione a livello di istituto* che dovrebbe assumere significato e consistenza parallelamente all'implementazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle scuole. Un livello di contrattazione a livello d'istituto è necessario per gestire con la necessaria flessibilità gli adattamenti organizzativi ai differenti contesti ambientali e dimensionali. Questo livello di contrattazione esige il trasferimento di una certa quota di risorse finanziarie alle singole scuole per rendere praticabile la negoziazione dell'organizzazione del lavoro: turni, orari, flessibilità delle prestazioni. È a questo livello, in sostanza, che si possono trattare non certo i passaggi degli insegnanti a differenti livelli retributivi, ma un'organizzazione del lavoro coerente con l'ambiente, politiche incentivanti, tempi aggiuntivi, remunerazioni per incarichi temporanei, etc. nell'ambito delle risorse attribuite alle scuole per questi fini.

Proposte operative

33. Spostare il focus dell'organizzazione sugli interessi e i bisogni degli studenti e non solo su quelli del personale.
34. Dare luogo a una nuova legge sugli aspetti fondamentali dello stato giuridico dei docenti, utile anche alla luce delle recenti modifiche costituzionali. La necessità di nuove regole è resa evidente anche dall'inattuabilità pratica di tutte le attuali norme disciplinari.
35. Decidere se lo specifico problema del nuovo modello di sviluppo professionale a più livelli debba essere attuato per via di legge o attraverso il contratto: un problema esclusivamente politico.
36. Dare luogo a un contratto specifico per i docenti, distinto da quello del personale ATA.
37. Semplificare e razionalizzare gli attuali livelli contrattuali:
 - un solo livello nazionale (presso l'ARAN)
 - uno regionale (con le sole confederazioni e per la sola programmazione della rete scolastica) senza contenuti salariali
 - un livello di istituto (parallelamente all'implementazione effettiva della piena autonomia organizzativa e finanziaria delle scuole).

APPENDICE

UN QUESTIONARIO DI TREEELLE:

GLI INSEGNANTI IN FRANCIA, INGHILTERRA, SVEZIA

Per estendere questa ricerca al contesto internazionale è stato chiesto a tre esperti europei – Alain Michel, Peter Matthews e Thord Österberg – di rispondere a una serie di domande. Di seguito, il questionario con le risposte relative ai tre paesi scelti: Francia, Inghilterra e Svezia. Se ne è tenuto conto per formulare le nostre proposte.

A. Formazione iniziale

1. Quanti anni complessivi - tra università e tirocinio - sono necessari per essere abilitati all'insegnamento?

Francia: come minimo, un periodo di cinque anni di formazione terziaria.

Inghilterra: di norma quattro anni, e cioè tre anni di laurea di primo grado seguiti da un anno di specializzazione (PGCE – Post-Graduate Certificate of Education), oppure una laurea quadriennale specifica in Scienza dell'educazione (Bachelor in Education).

Svezia: tra tre e cinque anni e mezzo, a seconda del tipo di laurea. Per gli insegnanti di scuola dell'infanzia e del primo ciclo dell'obbligo sono previsti tre anni e mezzo di studio a tempo pieno. Per gli insegnanti del secondo ciclo della scuola dell'obbligo e per la scuola secondaria, da quattro anni e mezzo a cinque anni e mezzo. Per gli insegnanti delle scuole professionali secondarie, vengono richiesti tre anni e buone qualifiche professionali.

2. Periodo di prova degli insegnanti: ha luogo durante o dopo la formazione iniziale? E' remunerato?

Francia: dura un anno e ha luogo nel secondo anno di studio presso un IUFM (Institut universitaire de formation des maîtres). Comprende sei ore la settimana di insegnamento in classe sotto la supervisione di un docente esperto.

Inghilterra: il periodo di prova degli insegnanti dura un anno e ha luogo dopo il periodo di formazione terziaria. Inizia al momento del primo incarico dell'insegnante

in una scuola come Newly Qualified Teacher (NQT) ed è quindi remunerato.

Svezia: all'interno del periodo di formazione terziaria sono previste da venti a trenta settimane di tirocinio pratico.

3. Dopo la laurea triennale c'è una selezione a numero chiuso per l'ammissione a scuole specialistiche o master (due anni) necessari per l'abilitazione?

Francia: sì, dopo la laurea triennale c'è un concorso a numero chiuso, al quale ci si può preparare con un corso di un anno presso un IUFM. L'esame è nazionale per gli insegnanti di scuola secondaria e regionale per quelli della primaria. Inoltre, ci sono diversi tipi di concorso: la maggior parte dei candidati affronta l'esame chiamato "certificat d'aptitude au professorat du second degré" (CAPES); alcuni scelgono l'esame più difficile e prestigioso denominato "agrégation", che richiede una laurea quadriennale specifica (maîtrise).

Inghilterra: no. L'ammissione avviene attraverso la laurea triennale, la verifica della qualità della domanda di ammissione e un colloquio per valutare l'idoneità del candidato. Ulteriori procedure di valutazione si applicano al sistema "fast track" (corsia preferenziale), applicato ai candidati che vengono giudicati potenzialmente adatti a ruoli di leadership.

Svezia: no, esiste il numero chiuso soltanto per il dottorato. La formazione specifica per diventare insegnanti fornisce una qualifica generale per il dottorato.

4. Gli insegnanti di norma insegneranno una sola materia (es. matematica) o anche due o più materie affini (matematica-fisica; matematica-fisica-scienze)? Come si riflette tutto ciò nella formazione iniziale?

Francia: gli insegnanti della scuola secondaria insegnano una sola materia (tranne per storia-geografia-educazione civica, insegnate dallo stesso docente).

Inghilterra: la maggior parte degli insegnanti di scuola primaria insegna tutte o quasi le materie del programma. La loro formazione iniziale si concentra sull'insegnamento di literacy e numeracy (leggere, scrivere e far di conto) e su altre materie, ma ci si può anche specializzare in alcune materie.

Gli insegnanti di scuola secondaria di solito insegnano materie studiate a livello terziario o materie correlate, ad esempio un laureato in fisica può anche insegnare scienze o matematica.

Svezia: la formazione degli insegnanti è costituita da tre parti. La prima riguarda la pedagogia generale, che comprende discipline fondamentali per la professione e lo studio di materie interdisciplinari. Le materie riferite ad apprendimento, insegnamento e didattica per alunni con bisogni particolari sono esempi delle aree fondamentali che vengono affrontate. Una seconda area importante è costituita dalla missione sociale dell'insegnamento, che attiene ai valori civili e democratici. Questa componente fondamentale della formazione fornisce una base comune di competenze per chi studia per diventare insegnante. La seconda componente della formazione dei docenti consiste nello studio di una particolare materia o area di materie, e permette agli studenti di scegliere un proprio profilo professionale. Tra le materie che si possono scegliere, vi sono quelle tradizionali, come inglese o matematica, ma anche studi interdisciplinari di aree tematiche. La didattica delle singole materie è

un elemento importante per tutti i campi di studio. Gli studenti possono scegliere l'area specifica all'inizio degli studi o in seguito. La terza parte della formazione è un'ulteriore specializzazione.

5. Chi forma gli insegnanti? Docenti universitari e/o gli insegnanti più esperti? In che percentuale sono questi ultimi rispetto agli accademici?

Francia: i docenti degli IUFM possono essere docenti universitari (50%), docenti scolastici esperti (40%) e ispettori (10%).

Inghilterra: Tutti i docenti dei dipartimenti universitari di pedagogia (University Departments of Education) sono essi stessi docenti scolastici qualificati ed esperti che hanno peraltro ottenuto qualifiche più alte a livello di master o dottorato.

Svezia: non viene fornita risposta specifica.

B. Reclutamento

6. Gli insegnanti abilitati sono inseriti in una graduatoria - nazionale? territoriale? - predisposta da autorità pubbliche, in base alla quale sono poi assegnati alle scuole? Oppure le scuole hanno la possibilità di scelta (ad esempio su una graduatoria territoriale)? Oppure sono liberi professionisti sul mercato (inseriti in un albo, con titoli e esperienze certificate) tra cui lo Stato, le autorità locali o le scuole scelgono liberamente? Nei due casi, sono assunti a tempo indeterminato o a tempo determinato?

Francia: i candidati che hanno superato i vari concorsi sono collocati in una graduatoria nazionale e poi allocati nelle scuole dal ministero. Per quanto possibile si tiene conto delle esigenze e delle necessità manifestate dagli insegnanti. Ogni candidato può selezionare un certo numero di regioni in cui ha maggiori probabilità di essere assunto se ottiene un buon punteggio. Questi nuovi laureati devono peraltro competere con insegnanti più esperti che desiderano trasferirsi da una regione all'altra. All'interno di ogni regione educativa (académie), gli insegnanti sono allocati alle scuole dal Recteur. Pertanto nel settore pubblico le scuole non possono scegliere i loro insegnanti. Invece le scuole private riconosciute dallo Stato con un contratto (accolgono circa il 20% degli alunni), possono scegliere i loro insegnanti. Entrano in una graduatoria nazionale anche questi insegnanti, una volta superato l'esame pubblico nazionale, che è simile a quello delle scuole pubbliche ma un po' meno competitivo, e rilascia un titolo meno prestigioso. Al termine del periodo di prova di un anno, nella scuola pubblica gli insegnanti devono superare un altro esame, il cosiddetto "Examen de qualification professionnelle" (EQP) che si basa su osservazioni in classe.

Inghilterra: non esiste una graduatoria degli insegnanti. Le scuole scelgono i loro insegnanti. L'assunzione avviene attraverso annunci economici e vige il libero mercato. Tutti gli insegnanti devono essere qualificati dal Department for Education and Skills ed essere registrati presso il General Teaching Council. I contratti sono di norma a tempo indeterminato, a condizione che venga superato positivamente il periodo di prova.

Svezia: le scuole locali hanno libertà di scegliere i loro docenti. Tuttavia devono

assumere personale abilitato all'insegnamento e seguire le normali regole del mercato del lavoro. Lo stipendio è fissato a livello individuale.

7. Un insegnante abilitato ha automatico diritto a un posto di lavoro oppure, per essere assunto, deve superare un concorso pubblico (nazionale, regionale, o altro)?

Francia: l'insegnante abilitato del settore statale è un pubblico funzionario e ha un posto di lavoro fisso. Può essere licenziato solo per gravi motivi a seguito di una complessa procedura.

Inghilterra: l'insegnante abilitato non ha automatico diritto a un posto di lavoro fisso. Peraltro, una volta scelto e assunto da una scuola, la tutela del posto è regolata dalla normativa sul lavoro.

Svezia: l'insegnante abilitato può trovare un posto di lavoro a tempo indeterminato fintanto che esiste la scuola che lo ha assunto. Non ci sono esami al di là di quelli universitari.

8. Chi decide l'organico della scuola per le differenti categorie di personale (insegnanti a tempo indeterminato, a tempo determinato, non insegnanti, personale tecnico-amministrativo)? Il ministero, le autorità locali, la scuola? Ci sono criteri fissi "minimi" da rispettare (rapporto con numero studenti, numero classi)?

Francia: è il ministero a decidere l'organico della scuola: il capo di istituto e i suoi vice sono nominati direttamente dall'amministrazione centrale; insegnanti e personale non docente vengono nominati dal Recteur all'interno di ogni "académie". Ci sono criteri fissi da rispettare (rapporto docenti e personale non docente/numero degli studenti).

Inghilterra: Le singole scuole decidono quanti insegnanti vogliono e possono permettersi. Compete all'ente che governa la scuola (Governing Body) assumere il personale e gestire il budget scolastico, decidere su numero di insegnanti, rapporto tra insegnanti a tempo pieno e insegnanti a tempo parziale e sul resto del personale. Un contratto nazionale di categoria regola gli stipendi e le condizioni di lavoro, ma il Governing Body ha il dovere di specificare gli obiettivi per i capi di istituto e gli insegnanti e poi controllare i risultati.

Svezia: Il sistema scolastico è decentrato. Le municipalità decidono la gestione della scuola. C'è un curriculum nazionale, un sistema di valutazione nazionale e controlli di qualità. Nell'ambito delle municipalità, possono esservi varie forme di delega. In molti casi, la singola scuola ha molte responsabilità. Non ci sono regole riguardo alle dimensioni delle classi. Anche il concetto di classe è di difficile uso perché gli insegnanti lavorano con gruppi che possono comprendere molti studenti.

C. Contratti di categoria

9. Le condizioni di lavoro (stipendio, etc.) sono stabilite per legge o attraverso un sistema di contrattazione tra le parti (ministero o agenzia ministeriale e sindacati di categoria)?

Francia: le condizioni di lavoro sono stabilite per legge (ad es. numero di ore di

lavoro) e attraverso la contrattazione con i sindacati.

Inghilterra: lo stipendio e le condizioni di lavoro degli insegnanti vengono definite a livello nazionale attraverso un sistema di contrattazione in cui il ministero è rappresentato da una commissione nazionale. Gli organi di governo della scuola hanno una certa flessibilità riguardo agli stipendi e agli scatti di stipendio.

Svezia: lo stipendio è fissato a livello individuale. Un contratto nazionale tra l'Organizzazione Nazionale delle Municipalità e l'organizzazione degli insegnanti fissa gli stipendi minimi: le municipalità poi decidono in proposito. Possono così sussistere notevoli differenze nelle remunerazioni di insegnanti con la stessa formazione, dello stesso sesso e età. Gli stipendi vengono decisi sulla base delle loro prestazioni, cioè con lo stesso principio con cui è regolato il mercato del lavoro in generale.

10. Oltre al contratto nazionale, esiste anche un contratto "integrativo" di scuola? Quali sono, nel caso, le materie oggetto della contrattazione di scuola?

Francia: non esiste un contratto integrativo a livello di scuola, ma vengono stabilite condizioni particolari per le aree educative prioritarie (quelle più difficili).

Inghilterra: agli insegnanti possono essere riconosciuti premi di produttività che sono di cinque livelli, da 1638 a 10.572 sterline. Le scuole hanno anche la possibilità discrezionale di concedere premi di ingaggio o gratifiche per trattenere gli insegnanti migliori.

Svezia: vedi risposta alla domanda 9.

*11. Nel caso gli insegnanti, come liberi professionisti, siano scelti dalle scuole
a. chi li sceglie (capi di istituto? Commissioni miste capo di istituto + insegnanti in staff + esperti o funzionari esterni alla scuola)?*

Francia: soltanto il personale non insegnante è scelto dalle scuole; gli insegnanti sono scelti dal "Recteur".

Inghilterra: gli insegnanti sono scelti in base a metodi decisi dall'organo di governo della scuola, che spesso dispone di una commissione nomine. Il capo di istituto di solito ha un forte peso sulle nomine. In molte scuole secondarie, l'organo di governo può delegare la nomina di nuovi insegnanti a capo di istituto e personale più anziano.

Svezia: varia a seconda delle municipalità. In quelle piccole, c'è una commissione che comprende l'ente di governo della scuola, il capo di istituto e rappresentanti sindacali. Nelle municipalità più grandi, questo compito è spesso svolto da una commissione in seno alla scuola, formata da capo di istituto, rappresentante degli insegnanti e del sindacato.

b. hanno contratti a tempo determinato (di quanti anni, in media) o vengono assunti a tempo indeterminato? Quale è il rapporto tra insegnanti a tempo determinato e tempo indeterminato?

Francia: vedi risposta alla domanda 11a.

Inghilterra: la maggior parte degli insegnanti a tempo pieno viene assunto a tempo indeterminato.

Svezia: in genere sono assunti a tempo indeterminato, il che significa finché c'è

lavoro in quella scuola. Una variazione demografica, ad esempio, può significare la riduzione delle cattedre, nel qual caso gli insegnanti possono essere licenziati.

c. esiste un contratto collettivo di lavoro (nazionale o regionale) con minimi salariali o vengono assunti con contratti individuali?

Francia: vedi risposta alla domanda 11a.

Inghilterra: la scala degli stipendi è determinata da un contratto nazionale.

Svezia: vedi risposta alla domanda 11b.

12. Nel caso gli insegnanti come impiegati pubblici siano assegnati dal ministero o dalle autorità locali

a. qual è la percentuale tra insegnanti con contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato?

Francia: la percentuale degli insegnanti a tempo indeterminato è stata di circa il 95% nell'anno scolastico 2002-2003.

Inghilterra: dato mancante.

Svezia: vedi tutte le risposte alla domanda 11.

b. è previsto un numero di anni minimo di insegnamento nella stessa scuola prima di poter chiedere il trasferimento?

Francia: non esiste un periodo minimo fisso di permanenza nella stessa scuola prima di poter chiedere il trasferimento, ma tutto il sistema di migrazione da una scuola all'altra si basa sul sistema dei crediti: più si rimane nella stessa scuola, maggiori crediti si acquisiscono. Questo per garantire una certa stabilità ed evitare un eccessivo avvicendamento degli insegnanti.

Inghilterra: no.

Svezia: no. Sussiste il libero mercato. Gli insegnanti possono cambiare scuola. Di solito, il contratto prevede un paragrafo che stabilisce un periodo di sei mesi prima del licenziamento o di un trasferimento.

c. le scuole hanno la possibilità di concedere agli insegnanti incentivi o gratifiche una tantum (al di là dei minimi del contratto di categoria)? Per premiare il maggior tempo dedicato alla scuola? Per premiare prestazioni eccellenti? Fino a che percentuale sulla remunerazione di base?

Francia: le scuole non hanno la possibilità di concedere gratifiche una tantum agli insegnanti, ma gli straordinari sono pagati secondo quanto stabilisce la legge a livello nazionale.

Inghilterra: sono fissate soglie di prestazioni e di responsabilità che hanno come risultato incentivi salariali, ma le scuole non hanno la facoltà di offrire gratifiche.

Svezia: vedi risposta alla domanda 12b. Gli stipendi sono individuali.

13. Esiste per gli insegnanti la possibilità di contratti a tempo pieno (circa 35 ore da passare a scuola per funzioni varie, ad esempio in staff al preside o simili)? Questi contratti a tempo pieno possono essere sia a tempo determinato che a tempo indeterminato?

Francia: capi di istituto e personale non insegnante di solito lavorano a tempo pieno, e cioè 35 ore la settimana.

Inghilterra: gli insegnanti devono lavorare 1275 ore l'anno. Vengono impiegati secondo quanto stabilito dalla scuola di concerto con gli insegnanti in staff al preside. I contratti a tempo pieno sono in genere a tempo indeterminato, ad eccezione degli incarichi temporanei.

Svezia: dipende dai singoli contratti. Un contratto a tempo pieno prevede di solito 40 ore la settimana, che possono essere impiegate in percentuale variabile per insegnamento, funzioni amministrative, valutazione, rapporti con le famiglie, etc.

D. Carriera e valutazione degli insegnanti

14. Gli insegnanti sono tutti di pari livello e salario? Se ci sono più livelli, quanti sono, con che denominazione sono identificati (junior, senior, etc.) e con che percentuale di differenza salariale? Esiste un numero chiuso massimo per i livelli superiori?

Francia: Da un lato, ci sono alcune categorie di insegnanti di scuola secondaria: insegnanti di scuole professionali, insegnanti certifiés e agrégés. Quest'ultima categoria ha lo stipendio più alto ma rappresenta soltanto il 12% della totalità degli insegnanti. D'altro lato, per ciascuna di queste categorie c'è una scala di progressione di carriera: undici livelli per le classi normali e per il 15% più alto di ogni categoria c'è una classe di distinzione (la cosiddetta "hors-class") con ulteriori sei livelli. Inoltre, alcuni insegnanti di una categoria possono essere promossi a una categoria superiore.

Inghilterra: No. La principale scala salariale per chi insegna varia da 18.105 a 30.000 sterline. Ci sono sei scale di punti, dalla principale, M1, alla M6. All'interno di ogni livello ci sono punti discrezionali che possono essere usati dall'organo di governo della scuola per differenziare gli stipendi. Gli insegnanti possono chiedere che venga valutata la loro attività (valutazione di soglia) per accedere alla scala stipendiale superiore. Questa ha cinque livelli, dalla U1, a 28.665 sterline, alla U5, a 33.150 sterline (39.093 a Londra). Ci sono anche riconoscimenti superiori per gli "advanced skills teachers".

Svezia: le regole sono quelle che si applicano al mercato del lavoro in generale. C'è un capo di istituto, un capo per i gruppi di insegnanti e i leader scolastici.

15. Ammesso che i livelli siano più di uno, qual è la percentuale di insegnanti per ognuno di questi livelli, fatto cento il totale degli insegnanti?

Francia: la distribuzione degli insegnanti della secondaria, secondo le diverse fasce, è la seguente

Agrégés: 12%; certifiés: 62%; altri: 26%. Quest'ultima fascia comprende categorie che stanno scomparendo e insegnanti a tempo determinato.

Inghilterra: dato non disponibile.

Svezia: di solito c'è un capo d'istituto e, se la scuola è grande, anche un vice; le squadre di insegnanti sono in genere costituite da 4-5 insegnanti compreso un leader.

16. *La valutazione dei meriti e delle performance degli insegnanti è certificata*
- sulla base dei risultati dei test nazionali sugli apprendimenti degli studenti? Attraverso test sul valore aggiunto degli apprendimenti degli studenti?*
 - sulla base di un questionario distribuito agli studenti?*
 - su valutazioni dei colleghi e del capo di istituto?*
 - sulla base del giudizio di ispettori esterni o esperti?*
 - su un mix dei punti sopraddetti, decisi dal capo di istituto? Da una commissione mista (ad esempio capo di istituto, colleghi + ispettori/esperti esterni)?*

Francia: la valutazione degli insegnanti da parte dell'ispettorato si basa su osservazioni in classe e un colloquio in media quinquennale, più spesso durante il primo anno della loro carriera.

Inghilterra: per la valutazione individuale gli insegnanti devono fornire, insieme alla domanda, documentazione sui progressi dei loro studenti. Spesso si usa il parametro del valore aggiunto. Presentano anche documentazione sulla valutazione annuale esterna del loro lavoro. La domanda di ammissione è esaminata dal capo di istituto insieme a un esperto esterno. Queste valutazioni non fanno parte del normale sistema delle ispezioni delle scuole (OFSTED). Gli insegnanti che lo desiderano, possono aggiungere alla documentazione le risposte degli studenti a un questionario.

Svezia: dipende dagli accordi presi in sede locale.

17. *Come avviene la progressione di carriera? Per nomina, seguendo una graduatoria basata su portfolio certificati, oppure ci sono concorsi basati su un esame o anche su titoli (portfolio certificato) + esame? In che ambito territoriale si operano le promozioni di carriera (locale, nazionale, provinciale, per reti di scuole o singole scuole)?*

Francia: la progressione di carriera avviene secondo tre parametri diversi a seconda del merito: il 30% a progressione lenta, denominata "à l'ancienneté"; il 40% a progressione media, chiamata "au petit choix", e il 30% a progressione veloce, chiamata "au grand choix". Si applica a ogni cambiamento di grado: un insegnante di qualità modesta può progredire al ritmo più lento durante tutta la carriera; un insegnante di media qualità progredisce a volte a ritmo medio, altre volte a ritmo veloce, a seconda del giudizio di un ispettore.

Inghilterra: gli incarichi per posti di livello più alto sono pubblicizzati sulla stampa e gli insegnanti concorrono per ottenerli. Soltanto per diventare capi di istituto sono richiesti esami particolari, che valutano se i candidati hanno le competenze stabilite dalle Qualifiche Professionali Nazionali per i dirigenti scolastici.

Svezia: non ci sono graduatorie o esami al di fuori dell'esame per diventare insegnanti. Tuttavia, gli insegnanti seguono corsi di formazione continua e in servizio e possono essere più o meno specializzati o diventare capi di istituto o funzionari presso gli uffici scolastici municipali. Alcuni tornano all'università per superare il dottorato e continuare come insegnanti universitari o ricercatori.

18. *Come si affronta il problema delle assenze? Sostituzioni con insegnanti della stessa scuola, con supplenti esterni, o altro? In che percentuale tra i due?*

Francia: Le assenze brevi non vengono sistematicamente colmate con supplenti. Di solito gli insegnanti stessi cercano di recuperare il programma. Per assenze di più di due settimane, vengono assunti supplenti temporanei (di solito insegnanti giovani assegnati a una zona geografica più che a una specifica scuola). Tuttavia, l'attuale carenza di insegnanti - soprattutto per certe materie, come matematica - rende sempre più difficile trovare supplenti disponibili. In questo caso si chiede agli insegnanti della stessa scuola o delle zone vicine di fare lo straordinario (pagato secondo quanto stabilito a livello nazionale).

Inghilterra: Di norma le scuole cercano supplenti all'interno della scuola, ma vengono ampiamente usati anche supplenti esterni, di norma forniti da agenzie di supplenti.

Svezia: Nel budget è previsto un fondo speciale per le assenze. Ciascuna municipalità decide come affrontare il problema.

19. Qual è la pensione massima in rapporto all'ultimo stipendio (percentuale)?

Francia: attualmente, dopo 37 anni e mezzo di servizio si raggiunge il massimo della pensione, che corrisponde al 75% dello stipendio medio degli ultimi sei mesi di servizio. Questo avviene per tutti i dipendenti statali ed è più favorevole per gli insegnanti statali che per quelli del settore privato, in parte per compensare il fatto che gli stipendi nel settore pubblico sono più bassi che nel settore privato per lo stesso livello di qualifica. Tuttavia, il progetto di riforma delle pensioni dovrebbe gradualmente aumentare a quarant'anni la durata del servizio necessario per ottenere il massimo della pensione.

Inghilterra: il 50%.

Svezia: dipende dalla durata del servizio. La pensione massima si aggira intorno al 70% dello stipendio.

E. Governo della scuola

20. Qual è il massimo organo di governo della scuola (consiglio di amministrazione o di istituto)?

Francia: il consiglio di istituto.

Inghilterra: il "Governing Body", di 9-20 membri volontari.

Svezia: il consiglio di istituto, eletto politicamente ogni quattro anni.

21. L'organo di governo è costituito da persone nominate o elette all'interno della scuola?

Francia: l'organo di governo, presieduto dal capo di istituto, ha come membri fissi i vice e il direttore finanziario ("intendant"). I rappresentanti del personale scolastico e degli studenti vengono eletti.

Inghilterra: l'organo di governo fa il possibile per avere i consiglieri eletti da coloro che rappresentano. In alcune scuole, dove non c'è un numero sufficiente di volontari, i consiglieri sono nominati dagli altri consiglieri dell'organo di governo.

Svezia: l'organo di governo è eletto politicamente ogni quattro anni.

F. Studenti con bisogni educativi particolari

22. *Nella scuola primaria e secondaria, quanti sono gli studenti definiti disabili dall'autorità sanitaria?*

Francia: gli studenti disabili sono 119mila nelle scuole speciali e 22.300 quelli integrati in scuole normali.

Inghilterra: gli studenti per i quali sono stati certificati particolari bisogni educativi nel 2002 sono stati 248.970, il 3% del totale.

Svezia: Impossibile rispondere, perché dipende dalla definizione di handicap. La strategia è quella di identificare gli studenti con bisogni speciali, che possono essere costituiti da handicap permanenti, come la cecità, oppure temporanei, determinati da ragioni sociali.

23. *Gli studenti disabili sono inseriti in scuole "normali" o in scuole "speciali"? Se coesistono le due modalità, in che percentuale sono nell'una e nell'altra?*

Francia: vedi risposta alla domanda 22.

Inghilterra: il 34,6% di questi studenti frequenta scuole speciali, il resto è inserito in scuole primarie e secondarie "normali". La strategia è di inserire questi studenti nelle scuole normali laddove possibile.

Svezia: la linea è di inserirli in scuole normali, e di riservare le scuole speciali agli studenti affetti da handicap molto gravi.

24. *Nel caso in cui siano inseriti in scuole "normali", sono previsti "insegnanti di sostegno" per questi studenti? Quanti sono gli insegnanti di sostegno in rapporto al numero degli studenti disabili?*

Francia: sì, ci sono insegnanti di sostegno, di solito psicologi.

Inghilterra: ci sono varie figure di supporto per questi alunni, in un rapporto di 1:5. Possono essere insegnanti specializzati, assistenti all'insegnamento o assistenti sanitari.

Svezia: dipende dal tipo di bisogni speciali. Non c'è un modello generale, ma varie strategie per affrontare i singoli bisogni. Significa che ci possono essere insegnanti speciali, gruppi di lavoro o supporto di esperti, e così via.

COMMENTI

Commento di Alain Michel (Francia)

Ispettore generale del Ministero dell'educazione

Membro del Governing Body del CERI/OCSE dal 1994

Esperto/consulente di Unesco, Commissione Europea e Consiglio d'Europa

Già presidente dell'Associazione Nazionale Francese dei dirigenti dell'istruzione

La qualità dell'Education è, innanzitutto, un problema di qualità dell'insegnamento e degli insegnanti. Vale la pena di sottolineare questa ovvia affermazione, visto che negli ultimi dieci anni l'attenzione si è andata sempre più concentrando sull'ambiente socioculturale degli alunni e sulle strutture organizzative. Questi due aspetti sono evidentemente importanti, ma non va dimenticato che un solido apprendimento dipende soprattutto dalla motivazione ad apprendere, che a sua volta è strettamente legata alla qualità degli insegnanti. In particolare, anziché focalizzarsi solo sull'eterogeneità degli studenti, si dovrebbe tener conto anche dell'eterogeneità degli insegnanti e dei contesti educativi.

Nei prossimi dieci anni, la maggior parte dei paesi europei dovrà provvedere all'assunzione di grandi numeri di insegnanti per far fronte al pensionamento delle generazioni figlie dell'esplosione demografica del Dopoguerra: oggi è quindi fondamentale delineare a livello nazionale un programma di gestione delle risorse umane per la professione docente. Tale programma dovrebbe permettere di attrarre, formare, reclutare e tenere in servizio insegnanti di qualità. Da qui la necessità di prendere in considerazione cinque problemi fondamentali:

- 1) reclutamento
- 2) formazione iniziale degli insegnanti
- 3) formazione a inizio carriera e in servizio
- 4) valutazione degli insegnanti
- 5) sviluppo della carriera

Le tesi e le proposte che seguono sono sviluppate nel contesto istituzionale di un sistema educativo marcatamente centralizzato - come quello francese e quello italiano - partendo dal presupposto che i sindacati degli insegnanti e una parte rilevante dell'opinione pubblica manifestano grande riluttanza verso cambiamenti drastici. In altre parole, propongo un approccio pragmatico, teso a migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema scolastico attraverso una migliore gestione delle risorse umane, a sua volta connesso a una maggiore autonomia delle scuole.

1. Reclutamento

Il problema principale è come attrarre studenti di qualità, vista la difficoltà di aumentare in modo significativo lo stipendio all'inizio della carriera per non gravare sul bilancio pubblico. La capacità di attrazione della professione docente dipende dalla situazione generale del mercato del lavoro: quando il tasso di crescita economica accelera, i giovani sono meno attratti da questa professione, mentre avviene il contrario in un contesto di crescita lenta e di minori opportunità di lavoro.

Partendo dal presupposto che nei prossimi anni in Europa è improbabile un nuovo periodo di crescita economica rapida, si dovrebbe fare il possibile per aumentare l'attrattività della professione docente. Le misure da adottare potrebbero essere:

- aumentare il numero e l'entità delle borse di studio degli studenti che si preparano ai concorsi per diventare insegnanti con l'impegno contrattuale di rimanere nella professione per almeno dieci anni. Le dimissioni prima della scadenza dovrebbero prevedere un parziale rimborso allo Stato;
- migliorare il prestigio sociale della professione docente attraverso campagne di comunicazione e migliori condizioni di lavoro (uffici, computer, etc.);
- migliore sviluppo di carriera attraverso vari incentivi (vedi più avanti), e maggiore mobilità all'interno e all'esterno dei sistemi educativi;
- migliore gestione qualitativa delle risorse umane;
- più alto stipendio per gli insegnanti di materie in cui si verifica carenza di docenti, per quelli che accettano di insegnare in zone con problemi particolari (ad esempio, violenza), e anche per gli insegnanti di qualità (vedi più avanti).

2. Formazione iniziale degli insegnanti

Il problema è molto importante, visto che nella maggior parte dei paesi gli insegnanti criticano la formazione iniziale ricevuta. Le critiche si appuntano soprattutto sul fatto che la formazione non è di grande aiuto nello svolgimento quotidiano del lavoro. C'è un divario tra la teoria e la pratica dell'insegnamento in situazioni concrete.

Per questo motivo, la formazione iniziale dovrebbe prevedere almeno il 50% del tempo dedicato al tirocinio pratico a scuola, con frequenti esercitazioni ad insegnare in situazioni reali sotto la guida di insegnanti esperti ancora in servizio.

Il 50% del personale addetto alla formazione dovrebbe essere costituito da ispettori o insegnanti, e il restante 50% da docenti universitari di diverse materie.

La formazione dovrebbe concedere ampio spazio all'istruzione dei docenti su approcci interrelazionali, pratiche di valutazione degli studenti, uso delle nuove tecnologie, comunicazione e lavoro di gruppo.

3. Formazione a inizio carriera e in servizio

La formazione all'inizio della carriera, cioè l'integrazione dei nuovi insegnanti, è

molto importante perché la fase iniziale del lavoro è un fattore determinante per il successivo sviluppo della carriera. Nei primi due anni di servizio, il nuovo insegnante dovrebbe procedere sotto la guida di un collega esperto e ricevere una volta all'anno la visita di un ispettore o di un consulente. Si dovrebbero prevedere corsi specifici per rispondere ai particolari bisogni dei nuovi insegnanti, come la gestione di classi molto eterogenee.

Uno dei problemi principali della formazione in servizio è che, purtroppo, sono soprattutto gli insegnanti migliori a frequentare i corsi di aggiornamento, mentre i peggiori non vi partecipano. Pertanto, la frequenza ai corsi dovrebbe essere obbligatoria per certi insegnanti, decisa da ispettori e/o capi di istituto sulla base della valutazione della competenza degli insegnanti.

Per quanto riguarda il contenuto dell'offerta formativa, si deve tener conto contemporaneamente delle aspettative degli insegnanti, dei bisogni rilevati attraverso l'osservazione in classe e dei problemi indotti da politiche e riforme educative. Si dovrebbe trovare un punto di incontro soddisfacente tra tutte queste esigenze attraverso un processo di negoziazione con gli insegnanti.

4. Valutazione degli insegnanti

Tutti i professionisti devono sottostare a processi valutativi. Medici e avvocati sono valutati dai loro clienti, i deputati dai loro elettori, etc. Un insegnante deve essere valutato sia da un ispettore che dal suo capo di istituto.

Ciò comporta l'elaborazione di un protocollo trasparente che definisca precisi criteri di valutazione. La situazione ideale sarebbe valutare gli studenti in ogni materia attraverso test standardizzati all'inizio e alla fine dell'anno scolastico. Ciò consentirebbe di accertare il valore aggiunto determinato da ogni insegnante. Tuttavia ci vuole tempo perché questa procedura sia accettata da tutti gli insegnanti. Un modo pragmatico per avviare questa nuova "cultura della valutazione" in tutto il sistema educativo consiste nell'avviare un esperimento con volontari, come avviene in Francia da circa cinque anni.

5. Sviluppo della carriera

In un sistema centralizzato, un primo passo può essere quello di adottare un meccanismo di sviluppo di carriera che tenga conto della valutazione degli insegnanti da parte di ispettori e capi di istituto, insieme ad altri criteri quali anzianità di servizio, compiti o responsabilità supplementari, partecipazione a corsi di aggiornamento, conseguimento di nuovi titoli, etc.

Il sistema francese, in base al quale la carriera degli insegnanti progredisce a tre diverse velocità a seconda dei loro meriti, non viene messo in discussione dai sindacati di categoria, fintanto che si basa principalmente sulla valutazione da parte dell'ispettorato. Così, il 30% degli insegnanti progredisce a passo lento, il 40% a passo

medio e il 30% è sulla corsia veloce. Questo avviene per ogni scatto di grado. Dopo una nuova ispezione, l'insegnante può spostarsi da un gruppo all'altro. Ciò richiede che tutti gli insegnanti siano oggetto di ispezione almeno una volta ogni quattro o cinque anni.

Tuttavia un buono sviluppo di carriera dovrebbe tenere conto al tempo stesso della competenza e delle aspettative degli insegnanti nonché dei bisogni della scuola e degli studenti. Dovrebbe essere messa in atto un'efficace gestione delle risorse umane. Si dovrebbero prendere in considerazione i bisogni specifici delle singole scuole e cercare di armonizzarli con le competenze e la personalità di ogni insegnante.

In un sistema centralizzato in cui il capo di istituto non può scegliere i propri insegnanti (che vengono nominati nella scuola dal ministero), si dovrebbero almeno riservare alcune funzioni a insegnanti con un profilo specifico e la scelta tra candidati a queste funzioni dovrebbe competere al capo di istituto, coadiuvato dall'ispettore.

Infine, ma non meno importante, si dovrebbe facilitare la mobilità all'interno e all'esterno del sistema educativo. In particolare è fondamentale attuare procedure per permettere agli insegnanti che incontrano gravi difficoltà di qualificarsi per un'altra professione.

Queste raccomandazioni nascono nel contesto di un sistema educativo centralizzato, nel quale i sindacati di categoria non sono pronti ad accettare la nascita di un mercato del lavoro degli insegnanti come esiste, ad esempio, in Inghilterra e in Svezia.

Commento di Peter Matthews (Inghilterra)

Fattori chiave per migliorare la qualità della scuola

1. Che cosa determina la qualità di una scuola? In che modo l'azione della scuola può divenire più incisiva? È a questi interrogativi che va data risposta per migliorare la qualità della scuola. In genere, l'efficacia di una scuola è definita in base ai risultati conseguiti dai suoi studenti: i progressi che compiono, le competenze che acquisiscono, lo sviluppo complessivo della loro personalità. Alcune scuole sono più efficaci di altre, nel senso che gli studenti migliorano più del previsto rispetto alle loro condizioni di partenza.
2. In Inghilterra l'Office for Standards in Education (Ofsted) ha commissionato uno studio sugli elementi che determinano l'efficacia di una scuola. I ricercatori hanno identificato undici fattori, cinque dei quali riferiti all'insegnamento. Sono i seguenti.

Caratteristiche di un insegnamento efficace

<i>aspetti</i>	<i>caratteristiche</i>
1. focalizzazione su insegnamento e apprendimento	ottimizzazione dei tempi di apprendimento attenzione per gli aspetti concettuali forte orientamento verso i risultati
2. insegnamento finalizzato	efficienza organizzativa chiarezza di obiettivi strutturazione delle lezioni per obiettivi personalizzazione della didattica
3. alte aspettative rispetto agli studenti	alte aspettative generali esplicitazione delle aspettative offerta di sfide intellettuali
4. conferme e rinforzi positivi	disciplina chiara ed equa feedback
5. monitoraggio	monitoraggio dei progressi degli studenti valutazione dei risultati della scuola

3. Quasi tutte le ricerche sull'efficacia delle scuole dimostrano l'importanza del ruolo del capo di istituto, che dovrebbe dirigere la scuola con fermezza e chiarezza di obiettivi, ascoltare le opinioni dei protagonisti della scuola - attraverso gruppi di lavoro - e ispirare l'unità di intenti; avere come missione fondamentale il miglioramento della qualità. Il capo di istituto è il professionista che guida la scuola.

4. L'efficacia della scuola deve essere alla base di ogni politica per sviluppare la professionalità docente. Un secondo aspetto è costituito dalla rendicontazione dei risultati, che sta alla base della professionalità. Sono tre le strategie adottate in Inghilterra per rendere efficaci le scuole, che sono tenute a rendere conto dei risultati:

- a) riforma della formazione iniziale degli insegnanti;
- b) individuazione degli insegnanti eccellenti;
- c) introduzione della cultura dei risultati nelle scuole con forte enfasi sulla formazione alla leadership.

Queste strategie sono state sostenute dalla revisione delle scale stipendiali per collegarle più direttamente ai risultati e per riconoscere e ricompensare le professionalità. La trasparenza dei risultati è accompagnata da autonomia delle scuole, autovalutazione e valutazione esterna con pubblicazione dei risultati, pubblicazione dei risultati della scuola nel suo complesso. L'Italia, che ha un contesto alquanto differente, condivide con il Regno Unito e altri paesi la priorità di migliorare gli standard educativi. Una buona politica dovrebbe affrontare i seguenti temi.

Evitare l'accesso alla professione degli insegnanti non idonei

5. Significa stabilire standard nazionali per le competenze degli insegnanti, accertare la loro preparazione al momento del reclutamento, valutare la qualità della

- formazione iniziale, stabilire gli standard per la formazione e finanziare soltanto quella formazione che risponde a tali standard.
6. L'obiettivo dell'insegnamento dovrebbe focalizzarsi sulle conoscenze, la comprensione, le competenze, le attitudini e i valori necessari per svolgere un ruolo professionale nella società di domani. L'insegnamento dovrebbe avere le caratteristiche elencate nella precedente tabella. In Inghilterra, gli obiettivi individuati da sviluppare sono
 - valori e competenze professionali
 - conoscenza e comprensione (corrispondenti al grado scolastico)
 - insegnamento
 - a. programmazione, aspettative e obiettivi
 - b. monitoraggio e valutazione
 - c. insegnamento e gestione della classe.
 7. Ogni obiettivo è definito da un insieme di standard; ad esempio, monitoraggio e valutazione hanno i seguenti standard:
 - uso appropriato di monitoraggio e valutazione per accertare i progressi e migliorare la programmazione
 - valutazione dell'insegnamento in situazione reale, fornendo risposte immediate e costruttive
 - valutazione accurata dello svolgimento del programma
 - identificazione e sostegno degli studenti più e meno abili
 - registrazione di progressi e risultati
 - uso delle registrazioni per aggiornare i genitori

Identificare gli insegnanti più efficaci e incoraggiarli a condividere le loro competenze con gli altri

8. A tale scopo, sarebbe necessario disporre di una procedura per nominare e premiare gli insegnanti leader, gli "eccellenti", quelli le cui capacità sono ampiamente riconosciute all'interno della scuola e della comunità. La procedura, peraltro, richiederebbe una valutazione esterna. Questi insegnanti dovrebbero essere incentivati con remunerazioni straordinarie, e avere la possibilità di dedicare parte dell'orario di servizio a formare altri nella stessa scuola o altrove.

Fare in modo che il miglioramento della qualità sia la priorità chiave per i capi di istituto di tutte le scuole

9. Ciò comporta l'affidare ai capi di istituto il compito di valutare e migliorare la qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento nella loro scuola e quello di rendere conto dei risultati complessivi degli studenti. Tale politica dovrebbe comprendere la valutazione degli insegnanti e avere conseguenze sullo stipendio e le condizioni di lavoro sia degli insegnanti sia dei capi di istituto. È praticabile soltanto in quelle scuole che godono di ampia autonomia, e comporta l'attribuzione alle scuole stesse della facoltà di scegliere i propri docenti. Ci vuole tempo e una formazione ad hoc per sviluppare la cultura del miglioramento della qualità. Si potrebbe partire chiedendo a ogni insegnante di assumersi la responsabilità di valutare l'efficacia del proprio operato: dunque, con un approccio dal basso.

Studiare e mettere a punto una strategia per valutare i risultati degli insegnanti e l'efficacia delle scuole

10. Lo Stato conosce l'efficacia di ogni singola scuola? Le scuole tengono conto dei risultati dei propri studenti in confronto con quelli di altre scuole simili? Esistono meccanismi per identificare e risolvere le difficoltà incontrate da insegnanti o da scuole mediocri, che destano preoccupazione? Le scuole hanno chiari i loro obiettivi? Ci sono aspettative bene identificate sul loro conto e si programmano strategie per rispondere a tali aspettative? Il sistema pubblico di istruzione e i suoi operatori sono responsabili dei risultati? In che modo, e verso chi?
11. Le risposte a queste domande fondamentali sono alla base del miglioramento della qualità del sistema formativo, e i principali strumenti di cambiamento sono i bravi insegnanti e i bravi capi di istituto. Il Regno Unito ha iniziato ad affrontare questi problemi importanti e a trovare risposte. Ma è partito con un grande dibattito, seguito da linee guida, a loro volte seguite da drastici cambiamenti nella struttura e nell'organizzazione della scuola. Non ha risposto in modo egualmente soddisfacente a tutte le sfide, ma ha comunque compiuto notevoli passi avanti.

Commento di Thord Österberg (Svezia)

Da dodici anni l'istruzione scolastica in Svezia è gestita direttamente dagli enti locali. E' stata una riforma necessaria per promuovere il processo di miglioramento del sistema formativo, che ha consentito di trasferire poteri e responsabilità dal governo centrale a chi, a livello locale, ha responsabilità dirette sulla formazione dei giovani. In tutti i processi di decentramento è sempre importante la distinzione delle responsabilità tra il governo centrale e quello locale, cioè tra quei compiti che devono rimanere al centro e quelli che devono essere trasferiti in periferia.

Per un'offerta educativa di qualità

Tocca al governo centrale garantire che giovani e adulti ricevano un'istruzione di alta qualità. Le autorità locali e quelle scolastiche (insieme a insegnanti, capi di istituto e altro personale scolastico) sono le prime responsabili del raggiungimento degli obiettivi educativi. Le misure adottate dal governo centrale sono di importanza strategica per assicurare che in tutto il paese l'offerta educativa sia uniforme e di buon livello, e per sostenere gli Enti locali per il miglioramento dell'offerta. Ciò comporta, da parte dello Stato, un esteso e attento monitoraggio, un lavoro di valutazione, ispezione e supervisione. Questo lavoro deve aggiornarsi continuamente per fare fronte alle situazioni che cambiano e tenere conto che, anche se idealmente l'istruzione dovrebbe essere eguale in tutto il paese, le scuole sono in concreto molto

diverse. Per migliorare l'istruzione, le scuole hanno bisogno di diversi supporti da parte delle autorità centrali.

Certamente importante per il miglioramento della qualità delle scuole è il diffondersi di pratiche di autovalutazione relativamente all'insegnamento e all'apprendimento. Ogni anno, le singole scuole devono redigere un rapporto sulla qualità e inviarlo all'ente responsabile presso le autorità locali. La redazione di rapporti e la documentazione sul miglioramento della qualità devono diventare parte della routine quotidiana degli insegnanti. Se le scuole migliorano i metodi di autovalutazione e la qualità del loro lavoro, possono trarre maggiore beneficio dal monitoraggio nazionale e dalla supervisione. E il lavoro sulla qualità deve essere un impegno per tutti coloro che operano all'interno della scuola.

Per migliorare la professione degli insegnanti

Per quanto riguarda la situazione degli insegnanti, è necessario migliorare ulteriormente le opportunità di carriera. Gli insegnanti devono avere la possibilità di accrescere continuamente le loro competenze e partecipare a ricerche e iniziative di aggiornamento.

A mio parere, è opportuno operare alcuni cambiamenti nella situazione lavorativa degli insegnanti. Tali cambiamenti coinvolgono i loro compiti, i metodi, e la necessità di acquisire nuove competenze. I rapidi mutamenti sociali, l'avvento e le potenzialità delle nuove tecnologie e la società multiculturale di cui la scuola è parte hanno un enorme impatto sulla professione dell'insegnante. A causa della nuova ripartizione delle responsabilità nel sistema-scuola e del focus centrato sul raggiungimento degli obiettivi di qualità, la professione dell'insegnante è oggi percepita come più importante, ma anche più impegnativa di un tempo.

Gli insegnanti devono poter usufruire della formazione in servizio, e a questo scopo si è concordato che ogni anno dedichino quattordici giorni lavorativi a tale formazione. Permane peraltro la necessità di migliorare i contenuti, in modo da adeguarli ai rapidi cambiamenti che gli insegnanti si trovano ad affrontare nell'ambiente di lavoro.

La nuova formazione degli insegnanti

Il decentramento dell'istruzione scolastica e l'attenzione alle prestazioni hanno reso necessario cambiare il sistema di formazione iniziale degli insegnanti. La componente obbligatoria della nuova formazione ha lo scopo di fornire le stesse conoscenze e competenze a tutti gli insegnanti. La struttura della nuova formazione degli insegnanti offre maggiore scelta e flessibilità rispetto alla precedente, e il tirocinio pratico in classe ne è diventato oggi una componente più importante. C'è un grande bisogno di ricerca in campo educativo, soprattutto per quanto attiene insegnamento e apprendimento. La decisione di riformare la formazione degli insegnanti ed introdurre una nuova organizzazione per la ricerca educativa, con rilevanti investimenti, hanno decisamente migliorato le prospettive della ricerca educativa e della specializzazione post laurea in questo settore.

I primi insegnanti che hanno avuto accesso al nuovo sistema di formazione iniziale usciranno dall'università l'anno prossimo, saranno molto più flessibili di quelli attualmente in servizio, ma ci vorrà molto tempo prima che essi costituiscano la maggioranza degli insegnanti in Svezia. Tuttavia io ritengo che a partire da quel momento gli insegnanti che si affaceranno alla professione favoriranno l'accelerazione del processo di miglioramento del servizio. Essi infatti avranno goduto di una formazione basata sulla ricerca, di una maggiore possibilità di scelta delle materie e di una considerevole possibilità di approfondimento nei loro specifici campi di interesse. Tutto questo, peraltro, deve essere accompagnato dalla formazione in servizio estesa a tutti gli insegnanti.

La ricerca in campo educativo

I dati disponibili nel campo della ricerca educativa vengono utilizzati solo parzialmente per migliorare e sviluppare l'insegnamento e l'istruzione. Ci sono due problemi fondamentali: il primo deriva dal fatto che molti di coloro deposti alla formazione degli insegnanti non posseggono un PhD. Per questa ragione, non promuovono l'importanza della conoscenza basata su dati scientifici nel campo dell'insegnamento e dell'apprendimento. E' dunque necessario aumentare gradualmente la quota di formatori in possesso di PhD, senza i quali è difficile utilizzare in modo adeguato i dati scaturiti dalla ricerca. Il secondo problema sta nella difficoltà di assimilare i risultati della ricerca, per cui è importante diffondere e migliorare le informazioni su tali dati. Lo si può ottenere concedendo ai ricercatori l'opportunità e il tempo di scrivere sintesi accessibili del loro lavoro e dando la possibilità sia al personale insegnante sia ai ricercatori di dibattere i risultati della ricerca nell'ambito dei programmi di formazione. Gli insegnanti che usciranno dal nuovo sistema di formazione iniziale saranno senz'altro più preparati a tener conto dei risultati della ricerca nella loro futura pratica professionale.

Il governo della scuola

In seguito alla nuova divisione delle responsabilità tra governo centrale e locale, la precedente struttura di governo della scuola è stata sostituita da un sistema orientato su obiettivi in base al quale le scuole sono responsabili dei loro risultati. Questo, a sua volta, ha radicalmente mutato le condizioni di lavoro e i compiti dei capi di istituto, ai quali spettano ora le funzioni di coordinamento didattico e gestione amministrativa. Altra conseguenza della nuova ripartizione delle responsabilità è che il capo di istituto risponde ora a due autorità: viene assunto dall'ente locale, ma deve anche svolgere alcuni compiti obbligatori a nome del governo centrale e questo doppio ruolo deve essere integrato nelle sue funzioni.

Il capo di istituto è il dirigente responsabile della gestione della scuola. Altri membri dello staff che dirige la scuola possono coadiuvarlo e supportarlo, ad esempio il vice capo di istituto e il personale amministrativo. I compiti e i doveri del capo di istituto sono elencati nell'"Education Act" ed esposti in dettaglio nel curriculum. Il principale compito del capo di istituto è organizzare e promuovere le attività della scuola.

Tra i compiti del capo di istituto rientra la gestione del personale, il che comporta fare i colloqui per gli stipendi e le carriere, negoziare gli stipendi e redigere i progetti per la valorizzazione delle risorse umane. E' inoltre responsabile dell'ambiente di lavoro, e quindi tocca a lui adottare tutte le iniziative per migliorarlo e provvedere alle ispezioni regolari in materia di sicurezza.

Per svolgere le loro mansioni e fare fronte a tutto quanto viene loro richiesto, i capi di istituto hanno bisogno di aggiornare continuamente le loro qualifiche di base. Condizione essenziale per una guida efficace della scuola è che i capi di istituto abbiano tutte le competenze necessarie per il loro lavoro. I capi di istituto devono essere sufficientemente qualificati per dirigere le attività didattiche e per rispondere a tutte queste domande.

ALLEGATI

RISULTATI DI INDAGINI E RIFLESSIONI SUGLI INSEGNANTI

In questi allegati viene presentata una selezione di risultati tratti da alcune indagini e riflessioni sugli insegnanti europei. La presentazione è articolata in quattro sezioni, corrispondenti ad altrettanti gruppi di attori sociali: gli stessi operatori scolastici (docenti e dirigenti d'istituto), i giovani (la maggior parte dei quali sono studenti, o lo sono stati di recente), le famiglie (e in genere la popolazione adulta italiana) e, infine, gli imprenditori. Nella sezione A (insegnanti e dirigenti scolastici), quello evidentemente più specializzato e per il quale la base empirica permette di svolgere analisi più puntuali, l'attenzione è posta quasi esclusivamente su problemi attinenti alla valutazione dell'insegnamento; per le sezioni B e C l'oggetto delle indagini è più generale e rimanda all'"immagine" del corpo docente italiano. La sezione D tratta invece di analisi e proposte di sette "confindustrie" europee per valorizzare la professione insegnante e modernizzare il management scolastico.

A. La valutazione degli insegnanti vista da docenti e capi di istituto

Nel 2001 l'Istituto Regionale per la Ricerca Educativa (Irre) della Lombardia ha promosso un'indagine, realizzata dall'istituto di ricerca Iard di Milano, con l'intenzione di offrire elementi di riflessione per il dibattito sulla ri-definizione del ruolo professionale dei docenti e sulla valutazione del lavoro di insegnante. La ricerca - i cui risultati sono riportati in un rapporto di ricerca inedito ("Il ruolo professionale dei docenti: la valutazione del lavoro di insegnante secondo i docenti e i dirigenti scolastici", di G. Gasperoni, 2002) esplorava le percezioni degli stessi docenti e dei dirigenti scolastici in merito al contenuto specifico del lavoro didattico e all'individuazione di suggerimenti concreti riguardo all'introduzione di procedure di riconoscimento e di valorizzazione della professionalità. La fase più impegnativa della ricerca si è basata sulla somministrazione di un questionario strutturato (nell'autunno del 2001) a un campione nazionale di 2.439 docenti. Una seconda fase si è basata sulla conduzione di trenta focus groups, i cui partecipanti erano capi d'istituto.

Orientamenti generali verso la valutazione dell'insegnamento

Agli insegnanti del campione della prima fase della ricerca è stata somministrata una batteria di cinque coppie di frasi aventi per oggetto la valutazione dell'insegnamento; è stato chiesto anche loro di indicare, per ciascuna coppia, a quale delle due affermazioni si sentissero più vicini. Il testo delle frasi è riportato nella **Tabella A.1** (le frasi "favorevoli" alla valutazione si trovano nella colonna sinistra della tabella, quelle più "ostili" alla valutazione si trovano a destra).

La prima coppia di frasi attiene ai possibili effetti del conferimento dell'autonomia agli istituti scolastici relativamente all'opportunità di introdurre forme di valutazione dell'insegnamento. *Il 56% del campione nel suo complesso ritiene che l'autonomia scolastica rende necessaria l'introduzione di forme di valutazione.* Questa maggioranza è più accentuata fra i maestri della scuola elementare. La seconda coppia di frasi presenta una distribuzione molto simile: il 56% del campione – con punte più elevate fra i maestri elementari – crede che sia possibile elaborare criteri di valutazione "oggettivi". Nella terza coppia di frasi la distribuzione dei consensi fra le due frasi è più equilibrata: per il 54% degli intervistati forme di valutazione costituirebbero fonti di assicurazione per i docenti, mentre il rimanente 46% esclude che i docenti abbiano bisogno di assicurazioni del genere. Di nuovo, sono soprattutto i maestri elementari ad optare in misura maggiore per la frase pro valutazione.

La quarta coppia lega l'introduzione di forme di valutazione alla retribuzione dei docenti. Entrambe le frasi premettono implicitamente che gli attuali livelli salariali sono bassi, e che andrebbero adeguati a "livelli europei"; inoltre, la frase che propone di fare dipendere lo stipendio dagli esiti delle procedure di valutazione precisa che tale nesso riguarderebbe soltanto "una parte della retribuzione". *Il campione si spezza in due parti quasi eguali, con il 51% degli insegnanti che esclude l'istituzione di un nesso fra valutazione e salario e il 49% che l'approva.* I maestri elementari, a differenza di quanto osservato per le coppie finora commentate, annacquano i loro consensi fino a diventare il corpo docente più tiepido verso la valutazione. Sono i docenti della scuola secondaria superiore ad esprimere i maggiori livelli di sostegno per l'istituzione di un legame fra valutazione e retribuzione. La quinta e ultima coppia verte sulle conseguenze migliorative della valutazione sull'insegnamento. *La grande maggioranza degli intervistati (63%) esclude che la valutazione migliori "necessariamente" la qualità dell'insegnamento.* Ancora una volta, i livelli di approvazione della frase pro valutazione fra i maestri elementari sono i più elevati.

Ad esclusione di quest'ultima coppia di frasi – che si differenzia dalle altre anche sul piano semantico (si può sottoscrivere la frase modale anche senza essere contrari a una valutazione rigorosa dell'insegnamento) – *nel complesso si rileva un elevato grado di polarizzazione:* per ogni coppia di frasi il campione si articola in due parti di consistenza quasi eguale, con una leggera prevalenza delle posizioni favorevoli all'introduzione di forme di valutazione dell'insegnamento.

Tabella A.1

**Favore per la valutazione dell'insegnamento
presso il corpo docente italiano**

(percentuale di intervistati che approva l'una o l'altra di una coppia di frasi)

<i>L'autonomia organizzativo-didattica delle scuole rende necessaria l'introduzione di forme di valutazione dell'insegnamento</i>	56	44	<i>L'autonomia organizzativo-didattica delle scuole non richiede affatto nuove forme di valutazione dell'insegnamento</i>
<i>E' possibile elaborare criteri oggettivi per valutare l'insegnamento</i>	56	44	<i>Valutare l'insegnamento in maniera oggettiva è di fatto impossibile</i>
<i>Criteri di valutazione condivisi per la verifica dell'insegnamento potrebbero assicurare i docenti</i>	54	46	<i>Gli insegnanti non hanno bisogno di rassicurazioni per valutare la qualità del loro insegnamento</i>
<i>Dopo averla aumentata a livelli europei, sarebbe opportuno che una parte della retribuzione degli insegnanti fosse determinata dagli esiti di procedure di valutazione della qualità del suo insegnamento</i>	49	51	<i>Dopo averlo aumentato a livelli europei, lo stipendio dell'insegnante non dovrebbe dipendere in alcuna misura dagli esiti di procedure di valutazione della qualità del suo insegnamento</i>
<i>La valutazione dell'insegnamento comporta sempre un suo miglioramento</i>	37	63	<i>La valutazione dell'insegnamento ne accerta forse il valore, ma non necessariamente lo migliora</i>

FONTE: Irre-Lombardia, ricerca su "Il ruolo professionale dei docenti: la valutazione del lavoro di insegnante secondo i docenti e i dirigenti scolastici", condotta nel 2001.

Fattori per la valutazione della professionalità di un docente

Agli insegnanti è stato sottoposto un elenco di “fattori che possono completare la valutazione della professionalità di un docente” (oltre a quelli scontati, inerenti alle capacità relazionali e didattiche nei confronti degli alunni, alle capacità di lavorare con attori rilevanti per le attività scolastiche e alle attività organizzative e gestionali), con l’invito di indicare quanta importanza ciascun fattore dovrebbe avere nel processo di valutazione. Un primo gruppo di fattori raccoglie una grande quantità di indicazioni favorevoli (l’85% di risposte nelle categorie “abbastanza” o “molto importante”): la realizzazione di progetti di sperimentazione, ricerca, innovazione; la partecipazione ad iniziative di aggiornamento; la progettazione di iniziative di sperimentazione, ricerca, innovazione. Un secondo gruppo di fattori è caratterizzato da livelli di sostegno elevati, ma inferiori ai precedenti (60-80% di risposte nelle categorie “abbastanza” e “molto importante”): il conseguimento di qualifiche formali esterne (titolo di studio, ecc.); lo svolgimento di un tirocinio; l’anzianità di servizio; la partecipazione a commissioni di studio/lavoro formali; il livello di preparazione iniziale accertato mediante concorso. I rimanenti fattori sono considerati poco o per nulla importanti, ai fini della valutazione dell’operato dei docenti, dalla maggioranza degli intervistati: lo svolgimento di incarichi di coordinamento o gestione presso amministrazioni scolastiche; la partecipazione ad organi collegiali; le collaborazioni di lavoro esterne al sistema scolastico; l’appartenenza a un’associazione professionale di docenti; lo svolgimento di incarichi presso altre amministrazioni pubbliche. Si tratta, in effetti, di compiti relativamente distanti dall’attività didattica; ma lo stesso si può affermare per alcune delle voci cui gli insegnanti hanno invece assegnato molta importanza.

I giudizi degli insegnanti, circa il ruolo che i vari fattori loro sottoposti dovrebbero avere nelle procedure di valutazione dell’insegnamento, non presentano grandi differenze in funzione del grado scolastico. Gli insegnanti dei gradi più avanzati sono più sensibili alle qualifiche formali, alle abilitazioni concorsuali e alle collaborazioni esterne, ma questo dipende verosimilmente dal fatto che i docenti che prestano servizio nelle scuole secondarie hanno conseguito titoli di studio superiori a quelli dei maestri, affrontato concorsi più selettivi e – anche in virtù di tali credenziali – goduto di maggiori opportunità di ottenere collaborazioni esterne. Di converso, i maestri elementari attribuiscono una valenza maggiore alla partecipazione a commissioni, agli incarichi presso amministrazioni scolastiche e alla partecipazione ad organi collegiali, spesso le uniche attività aggiuntive che sono loro accessibili.

Tecniche e soggetti per accertare la qualità dell’insegnamento

Gli intervistati sono stati invitati ad esaminare un elenco di dieci tecniche di accertamento della qualità dell’insegnamento (vedi **Tabella A.2**) e ad indicare gli strumenti a loro avviso più adatti. *Le preferenze dei docenti sono altamente divergenti.* Tutte le tecniche elencate sono state raccomandate da gruppi non trascurabili di docenti, ma nessuna tecnica genera una quantità di consensi tale da prevalere in maniera netta sulle altre.

Tabella A.2**Tecniche consigliate dai docenti per la valutazione dell'insegnamento,
per grado scolastico (%)**

	Grado scolastico		
	<i>Elementare</i>	<i>Media inferiore</i>	<i>Media superiore</i>
Autovalutazione individuale	59	61	66
Osservazione in aula	59	51	56
Questionari agli alunni	47	54	60
Accertamento progressi alunni	53	50	57
Valutazione tra pari	46	39	42
Svolgimento unità didattica	40	34	37
Prova di aggiornamento pedagogico-didattico	41	35	34
Questionari ai genitori	34	39	34
Prova di aggiornamento disciplinare	39	29	34
Ispezione dei piani, registri, compiti	22	29	36
Numero medio di tecniche consigliate	4,3	4,1	4,5

FONTE: Irre-Lombardia, ricerca su "Il ruolo professionale dei docenti: la valutazione del lavoro di insegnante secondo i docenti e i dirigenti scolastici", condotta nel 2001.

Tabella A.3**Figure da coinvolgere, secondo i docenti, nella valutazione dell'insegnamento
per grado scolastico (%)**

	Grado scolastico		
	<i>Elementare</i>	<i>Media inferiore</i>	<i>Media superiore</i>
Docente stesso	78	74	73
Capo d'Istituto	52	50	48
Colleghi di materia e istituto	48	43	46
Allievi	37	44	53
Colleghi di classe	45	36	31
Altri esperti estranei	38	31	36
Genitori degli allievi	22	31	30
Colleghi solo di materia	24	21	29
Colleghi "certificati"	26	19	24
Ispettore ministeriale	25	18	26
Studiosi universitari	26	18	23
Consiglio di Istituto	15	16	16
Colleghi di Istituto	13	12	10
Capi d'Istituto estranei	10	8	8
Colleghi "estranei"	5	4	6

FONTE: Irre-Lombardia, ricerca su "Il ruolo professionale dei docenti: la valutazione del lavoro di insegnante secondo i docenti e i dirigenti scolastici", condotta nel 2001.

L'autovalutazione da parte del singolo docente con obbligo di redigere una relazione annuale – consigliata dal 62% degli insegnanti interpellati – è la tecnica più “popolare”. Tuttavia, nonostante la mancanza di vincoli sul numero di strumenti che si potevano consigliare, una quota assai consistente di intervistati non la raccomanda. Lo stesso dicasi per le altre tecniche suggerite dalla maggioranza degli intervistati, solo un poco meno apprezzati dell'autovalutazione: *osservazione periodica delle attività di insegnamento* e di interazione con gli alunni che hanno luogo in aula 56%; *somministrazione di questionari agli alunni* 54%; *somministrazione di una prova di conoscenza agli alunni per rilevare i loro progressi* 53%.

La mancanza di una convergenza di vedute si registra anche entro ogni grado scolastico. Esistono, comunque, alcune differenziazioni degne di commento. Ad esempio, la somministrazione di questionari agli alunni è consigliata più dai docenti delle scuole secondarie superiori che non dai maestri elementari, com'era facilmente prevedibile alla luce della maggiore capacità e autonomia di giudizio degli alunni dei primi. I maestri elementari, di converso, esprimono un maggiore gradimento per le prove di verifica sull'aggiornamento delle conoscenze circa gli approcci pedagogici e didattici. Gli insegnanti delle scuole medie inferiori si distinguono per avere concentrato i loro consigli su un numero più ridotto di tecniche rispetto ai loro colleghi degli altri gradi scolastici.

Se si esaminano le distribuzioni di risposta a un quesito diretto a rilevare gli *atteggiamenti degli intervistati verso il coinvolgimento di varie figure nella valutazione* (Tabella A.3), *l'insegnante* è di gran lunga la figura indicata con maggiore frequenza, da tre docenti su quattro. (Poiché non c'era alcun vincolo sul numero complessivo di figure che gli intervistati potevano indicare, può sorprendere che un quarto degli intervistati non abbia incluso la propria categoria professionale fra le figure da coinvolgere nelle procedure di valutazione dell'insegnamento.) Seguono a distanza *il capo d'istituto* (50%), *i colleghi* in senso stretto (che insegnano la stessa materia nello stesso istituto: 46%) e *gli alunni* (45%).

La graduatoria delle figure da implicare nella valutazione rappresenta una *propensione a coinvolgere principalmente soggetti che facciano parte dell'immediato contesto locale di insegnamento* e che, presumibilmente, lo conoscono e sono in grado meglio di altri di vagliare i vincoli e le risorse con cui gli insegnanti devono fare i conti. È comunque significativo che i docenti sembrano preferire esperti esterni e genitori piuttosto che altri colleghi non “stretti” (che condividono con gli insegnanti da valutare soltanto l'ambito disciplinare, oppure l'istituto in cui prestano servizio, o addirittura nulla e contraddistinti soltanto dalla bravura “certificata”). *Il coinvolgimento del docente, così come del capo d'istituto, viene invocato soprattutto dai maestri elementari, mentre la partecipazione degli alunni è richiesta in misura maggiore dagli insegnanti di scuola secondaria superiore.*

Conseguenze della valutazione dell'insegnamento

Un elemento cruciale di qualsiasi procedura di valutazione dell'insegnamento attiene, naturalmente, alle sue conseguenze. Quali effetti dovrebbero derivare, per gli

insegnanti, dagli esiti delle procedure di accertamento della qualità del loro operato? Agli insegnanti intervistati si è chiesto di indicare, ordinandole, tre benefici tra quelli elencati nella **Tabella A.4**.

L'unica risposta che raccoglie i consensi della maggioranza (neppure particolarmente marcata: 61%) degli intervistati consiste nell'aumento permanente della retribuzione salariale. Questa voce, peraltro, viene quasi sempre indicata al primo posto. Inoltre, l'altro riconoscimento legato a una variazione salariale – l'aumento consistente ma temporaneo (fino alla valutazione successiva) della retribuzione – è indicato al primo posto più spesso di qualsiasi altro beneficio.

Una volta che si esclude dall'analisi questo suggerimento “scontato”, le indicazioni del campione presentano un'elevata dispersione. I riconoscimenti più graditi consistono in una maggiore possibilità di attuare progetti di sperimentazione didattica (40%), di assumere funzioni di ricerca (35%), di accedere alla carriera dirigenziale (29%) e di assumere funzioni organizzative (28%). Alcuni di questi “premi” agevolano l'allontanamento degli insegnanti da funzioni docenti. Decisamente poco apprezzate le gratificazioni incentrate sull'opportunità di determinare in autonomia alcuni aspetti organizzativi della propria attività didattica: l'anno di corso degli alunni, l'orario, la classe, la disciplina.

L'aumento retributivo per gli insegnanti “bravi” è rivendicato soprattutto da parte degli insegnanti delle scuole secondarie inferiori (**Tabella A.4**). L'unica differenza davvero degna di nota fra i gradi scolastici riguarda la maggiore preferenza, da parte dei maestri elementari, per la possibilità di scegliere l'ambito disciplinare entro il quale svolgere la docenza.

Altri aspetti della valutazione dell'insegnamento

Ulteriori quesiti della prima fase della ricerca dell'Irre-Lombardia indagano altri aspetti tecnici delle potenziali procedure di accertamento della qualità dell'istruzione. In particolare, le domande trattano dei livelli in cui vanno stabiliti i criteri di valutazione, della periodicità delle procedure e delle condizioni della loro attivazione.

Il primo quesito, dedicato *al livello* cui dovrebbero venire stabiliti i criteri e le procedure di valutazione, offriva sei alternative di risposta – a livello nazionale, regionale, di rete preconstituita di istituti, di istituto, di classe o di disciplina/gruppo disciplinare – e la possibilità di sceglierne due. Le distribuzioni di risposta evidenziano, analogamente ad altre tematiche analizzate in questa ricerca, *una forte polarizzazione*. Il 34% degli intervistati esprime, come prima scelta, il livello nazionale, mentre il 25% opta per procedure di valutazione stabilite a livello di singolo istituto. Se si considerano entrambe le risposte a disposizione di ogni intervistato, *il livello nazionale viene indicato dal 42% degli insegnanti, quello di istituto dal 45%*. Si tratta, com'è evidente, di due soluzioni quasi diametralmente opposte.

Il *gruppo disciplinare* viene suggerito come ambito privilegiato di individuazione dei

criteri di valutazione solo dal 13% degli intervistati, ma molti lo indicano come seconda preferenza, per cui finisce per essere indicato in misura analoga al livello nazionale (42%). Il *livello regionale* è quello preferito soltanto per il 6% degli intervistati e viene indicato nel complesso (al primo o al secondo posto) solo dal 17% dei docenti. Si direbbe che gli insegnanti hanno recepito l'ideologia sottesa all'autonomia degli istituti scolastici, ma senza sposare il "federalismo" regionale.

Il secondo quesito ha a che fare con *la periodicità* di applicazione delle procedure di valutazione. Le risposte permettono di rilevare, in primo luogo, l'esistenza di un forte nocciolo di ostilità ("mai dopo l'abilitazione": 27%) alle procedure di valutazione, particolarmente diffuso fra gli insegnanti delle scuole medie inferiori (32%). La risposta modale (40%), tuttavia, inerisce a una periodicità quinquennale, ossia una via di mezzo fra l'applicazione decennale (sostenuta dal 14%) e soluzioni che prevedono cadenze diverse in funzione del grado di anzianità di servizio (ogni 2 anni, poi sempre meno spesso: 13%; ogni 5 anni, poi sempre più spesso: 7%).

Il terzo quesito integrativo sugli *aspetti tecnici* delle procedure di valutazione, infine, attiene alle loro condizioni di attuazione. Per il 61% dei docenti, "la valutazione dell'attività didattica deve essere universale, ossia coinvolgere tutti i docenti". Per un'altra quota cospicua di insegnanti (21%), le procedure vanno avviate "solo su richiesta del singolo docente che chiede di essere valutato". Viene quindi rifiutata dalla grande maggioranza degli intervistati una prospettiva "punitiva" della valutazione, che preveda interventi soltanto in caso di disfunzioni segnalate da un organo interno alla scuola (capo d'istituto, consiglio d'istituto, collegio docenti: 10%) oppure da un congruo numero di studenti o di genitori (3%).

Docenti bravi, adeguati e inadeguati

I docenti intervistati sono stati invitati a stimare l'incidenza percentuale, sul totale del corpo docente del proprio grado e ordine scolastico, dei seguenti tre gruppi: docenti particolarmente bravi; docenti che svolgono il loro lavoro in maniera adeguata, ma senza distinguersi; docenti che svolgono il loro lavoro in maniera inadeguata. La **Tabella A.5** riporta i risultati di quella domanda, articolati per grado e ordine scolastico.

In primo luogo, in tutte le articolazioni del corpo docente gli intervistati stimano circa la metà degli insegnanti svolga il proprio lavoro in maniera adeguata. In secondo luogo, l'incidenza di docenti particolarmente bravi si aggira sui tre docenti su dieci. Infine, e di conseguenza, la quota di docenti inadeguati varia fra il 15 e il 20%; le stime più alte circa l'incidenza di insegnanti inadeguati sono espresse dagli insegnanti di scuola secondaria superiore.

Questi risultati si riferiscono, evidentemente, alla percezione che gli insegnanti intervistati hanno del corpo docente cui appartengono. Non si tratta, tuttavia, di un'autopercezione individuale. *Un'altra domanda invitava gli intervistati a collocarsi in una di tre categorie: docente molto bravo; docente adeguato; docente non ancora adeguato. I risultati sono riportati nella seconda parte della **Tabella A.5**, dalla quale si*

Tabella A.4**Benefici da concedere agli insegnanti più efficaci, per grado scolastico (%)**

	Beneficio più significativo			Fra i tre benefici più significativi		
	<i>Elem.</i>	<i>Media inf.</i>	<i>Media sup.</i>	<i>Elem.</i>	<i>Media inf.</i>	<i>Media sup.</i>
Aumento retributivo permanente	43	51	47,7	60	65	59
Sperimentazione didattica	15	13	9	41	43	36
Funzioni di ricerca	5	4	5	37	30	37
Carriera dirigenziale	5	4	5	27	27	33
Funzioni organizzative	2	4	3	26	35	25
Aumento retributivo temporaneo	14	15	22	22	23	31
Periodi sabbatici	5	3	3	19	23	23
Pensionamento anticipato	5	4	2	24	22	18
Scelta disciplina	4	1	2	21	4	9
Scelta classi	0	0	1	7	7	10
Comandi esterni	0	1	1	6	7	7
Scelta orario	1	1	0	5	7	6
Scelta anno di corso	0	1	0	4	4	5
Totale	100	100	100	-	-	-

FONTE: Irre-Lombardia, ricerca su "Il ruolo professionale dei docenti: la valutazione del lavoro di insegnante secondo i docenti e i dirigenti scolastici", condotta nel 2001.

Tabella A.5

Stima dell'incidenza percentuale di docenti particolarmente bravi, di docenti adeguati e di docenti inadeguati nel corpo docente del proprio grado e ordine scolastico, e autocollocazione fra i docenti particolarmente bravi, i docenti adeguati e i docenti ancora non adeguati (%)

	<i>Elem.</i>	<i>Medie inf.</i>	<i>Medie superiori</i>			<i>Totale</i>
			<i>Licei</i>	<i>Istituti tecnici</i>	<i>Istituti prof.li</i>	
<i>Percezione della composizione del corpo docente</i>						
Docenti bravi	33	34	30	28	33	30
Docenti adeguati	51	47	50	50	48	49
Docenti inadeguati	16	19	20	22	19	21
Totale	100	100	100	100	100	100
<i>Autopercezione</i>						
Docente molto bravo	25	31	27	31	27	29
Docente adeguato	73	68	72	68	72	70
Docente non ancora adeguato	2	1	1	1	1	1
Totale	100	100	100	100	100	100

FONTE: Irre-Lombardia, ricerca su "Il ruolo professionale dei docenti: la valutazione del lavoro di insegnante secondo i docenti e i dirigenti scolastici", condotta nel 2001.

evince che la *grande maggioranza dei docenti si colloca nella categoria intermedia degli "adequati"*. L'espansione di questa categoria intermedia, rispetto al quadro emerso dalla percezione del corpo docente documentata nella prima parte della stessa tabella, avviene quasi esclusivamente a spese della categoria dei "non ancora adeguati", pressoché vuota. La percentuale di insegnanti che si considerano "molto bravi" non si allontana molto dalla percentuale che gli stessi insegnanti proiettano sul corpo docente nel suo complesso.

L'incerto futuro della valutazione

Le risposte a due ulteriori quesiti permettono di formulare qualche considerazione in merito al futuro della valutazione dell'insegnamento nel sistema scolastico italiano. I testi delle due domande erano: "Qualora vengano istituite procedure di valutazione degli insegnanti, secondo Lei, con che probabilità potranno prevedere criteri, modalità ed effetti condivisi dalla maggior parte dei docenti?" e "Se venissero istituite procedure di valutazione degli insegnanti che prevedessero criteri, modalità ed effetti condivisi dalla maggior parte dei docenti, quale sarebbe la sua propensione ad accettare di farsi valutare?". Il primo quesito invita gli intervistati a formulare una previsione circa la probabilità che vengano introdotte forme di valutazione generalmente accettate da parte del corpo docente; il secondo chiede di indicare la propria propensione ad accettare di farsi valutare qualora le procedure previste fossero condivise dalla maggior parte degli insegnanti.

Sul primo punto, il campione esprime un orientamento di forte pessimismo. Tre docenti su quattro pensano che la *probabilità che vengano introdotte forme di valutazione condivise* sia abbastanza bassa. Per certi versi, questa previsione appare piuttosto fondata, se si considera che fra gli stessi insegnanti è stata riscontrata un'ampia varietà di posizioni circa i potenziali criteri di valutazione. Questo pessimismo sembra caratterizzare allo stesso modo i corpi docenti dei tre gradi scolastici (**Tabella A.6**). I docenti che si reputano "molto bravi" sono ancora più pessimisti circa la possibilità di introdurre procedure condivise per l'accertamento della qualità dell'istruzione. Gli insegnanti più favorevoli all'introduzione di forme di valutazione, invece, tendono ad essere più ottimisti, senza però ribaltare il rapporto di forza che vede prevalere i diffidenti.

I risultati relativi alla domanda sulla *propensione personale a farsi valutare* sono, anch'essi, per certi versi poco incoraggianti. È vero che la maggioranza degli intervistati (55%) si dichiara quanto meno "abbastanza" disposta a farsi valutare, ma la percentuale è comunque deludente alla luce delle premesse specificate nel testo della domanda ("criteri, modalità ed effetti condivisi dalla maggior parte dei docenti"). Inoltre, permane (**Tabella A.7**) uno zoccolo duro, pari al 32% del campione, che non accetterebbe di farsi valutare neppure con procedure condivise dalla "maggior parte dei docenti". Il 18% dei docenti che si considerano "molto bravi" manifesta una propensione "estremamente elevata" a farsi valutare, ma persino in questo sottinsieme lo "zoccolo duro" degli avversi ad oltranza incide per il 29%.

Tabella A.6

Previsioni circa la probabilità che eventuali procedure di valutazione dell'insegnamento siano condivise dalla maggior parte dei docenti, per grado scolastico (%)

	Grado scolastico			Totale
	<i>Elementare</i>	<i>Media inferiore</i>	<i>Media superiore</i>	
Estremamente elevata	2	1	1	1
Abbastanza elevata	13	11	12	12
Abbastanza bassa	43	44	44	44
Estremamente bassa	30	28	34	31
Non so	12	16	9	12
Totale	100	100	100	100

FONTE: Irre-Lombardia, ricerca su "Il ruolo professionale dei docenti: la valutazione del lavoro di insegnante secondo i docenti e i dirigenti scolastici", condotta nel 2001.

Tabella A.7

Propensione a farsi valutare nel caso di istituzione di procedure di valutazione dell'insegnamento condivise dalla maggior parte dei docenti, per grado scolastico (%)

	Grado scolastico			Totale
	<i>Elementare</i>	<i>Media Inferiore</i>	<i>Media Superiore</i>	
Estremamente elevata	12	8	15	12
Abbastanza elevata	42	42	44	42
Abbastanza bassa	20	15	15	17
Estremamente bassa	12	18	15	15
Non so	14	17	11	14
Totale	100	100	100	100

FONTE: Irre-Lombardia, ricerca su "Il ruolo professionale dei docenti: la valutazione del lavoro di insegnante secondo i docenti e i dirigenti scolastici", condotta nel 2001.

Il punto di vista dei capi d'istituto

Nella seconda fase dell'indagine – quella realizzata attraverso la conduzione di trenta focus groups e incentrata sulle percezioni dei dirigenti scolastici – *non sono emersi elementi particolarmente divergenti* rispetto ai risultati della prima fase. Quanto agli elementi qualificanti del lavoro di insegnante, si riscontra una diffusa convinzione circa la forte trasformazione – dovuta a fattori diversi – che i compiti della scuola in generale e dei docenti in particolare sono chiamati a svolgere. Le condizioni di impreparazione e la demotivazione di alcuni docenti vengono contrapposte alle spinte innovatrici che stanno attraversando la scuola. Nel complesso i dirigenti scolastici avvertono e condividono l'esigenza di sviluppare una “cultura della valutazione” in seno alla scuola in termini generali e nel corpo docente in particolare. D'altra parte, sono anche consapevoli dei molti problemi – culturali, politici, economici e tecnici – che rendono difficile l'introduzione di forme di accertamento della qualità dell'istruzione.

Le competenze ritenute centrali per l'insegnamento sono estremamente variegata, anche se pare legittimo affermare che, accanto alla competenza didattico-disciplinare, i dirigenti scolastici danno molta importanza – in misura maggiore degli stessi docenti – alla capacità di allacciare rapporti con gli alunni. Si ritiene che questa capacità sia particolarmente lacunosa nei gradi scolastici più avanzati. Detto questo, non esiste una forte convergenza fra i punti di vista circa le caratteristiche da privilegiare nella valutazione del lavoro di insegnante. Anzi, in misura maggiore rispetto a quanto facciano gli insegnanti, i dirigenti scolastici pongono l'accento sulla capacità dei docenti di contribuire ad attività estranee all'insegnamento in aula, come ad esempio, l'assunzione di responsabilità di “funzione-obiettivo” o il contribuire alla redazione del piano di offerta formativa.

Le specifiche tecniche di valutazione suggerite dai dirigenti scolastici sono variegata, anche se tendono ad incentrarsi su una combinazione di strumenti di autovalutazione, di partecipazione dello stesso dirigente scolastico (anche se con qualche timore) e di apporto di attori esterni (di nuovo con qualche elemento di diffidenza). A questo proposito *viene ritenuta efficace l'ipotesi di ricorrere all'istituzione di “nuclei di valutazione” di qualche tipo.*

I dirigenti scolastici esprimono orientamenti ambivalenti sull'opportunità di assegnare un ruolo agli stessi dirigenti nella valutazione dei docenti: da una parte si rivendica un ruolo del genere, a nome della responsabilità assunta nel quadro dell'autonomia; d'altra parte si teme di non avere gli strumenti per svolgere tale ruolo in maniera competente.

I dirigenti scolastici, pur riconoscendo la validità degli aumenti retributivi quale “premio” da concedere agli insegnanti bravi, sottolineano che è così diffusa la convinzione che i docenti attualmente guadagnano poco che una qualsiasi procedura di accertamento del loro lavoro che abbia conseguenze “monetarie” potrebbe avere effetti controproducenti. *La differenziazione della carriera degli insegnanti* viene auspicata non tanto sotto forma di istituzione di “gradini”, quanto sotto forma di maggiori opportunità di allacciare rapporti con università e centri di ricerca o di approfittare delle qualità strettamente “didattiche” dei bravi docenti destinandoli a formare i nuovi insegnanti. Sul lato della “punizione” (dei docenti inadeguati), si osserva un *forte consenso per iniziative volte a recuperare l'insegnante poco idoneo*, accompagnata a una maggiore incertezza sulla sua eventuale estromissione dall'attività didattica o addirittura dal sistema scolastico.

B. Gli insegnanti visti dai giovani

Per cogliere la percezione del corpo docente fra i giovani, si può fare riferimento alle periodiche ricerche sulla condizione giovanile in Italia svolte dall'Istituto di ricerca Iard di Milano, già citato nella sezione precedente. Sin dal 1983, lo Iard svolge – all'incirca ogni quattro anni – un'ampia indagine campionaria che tocca una varietà di temi, fra cui l'esperienza formativa dei giovani intervistati. La rilevazione più recente risale al 2000 e ha coinvolto 3.000 individui di età compresa fra i 15 e i 34 anni, i quali, naturalmente, non erano tutti studenti al momento dell'intervista. Poiché il questionario dello Iard ha usato, per alcune tematiche, le stesse domande sin dalla prima rilevazione, è possibile tracciare anche l'evoluzione delle percezioni dei giovani nel corso di quasi due decenni.¹

Una prima domanda rivolta ai giovani chiedeva di esprimere il grado di fiducia nei confronti degli insegnanti. Nell'indagine del 2000 oltre il 60% degli intervistati ha dichiarato di avere “molta” o “abbastanza” fiducia negli insegnanti. Per certi versi si tratta di una percentuale apprezzabile, in quanto i docenti risultano, nel complesso, più degni di fiducia di quasi tutte le altre istituzioni e categorie di attori sottoposte a giudizio (salvo gli scienziati, le Nazioni Unite e la polizia; fra i gruppi ed enti che godono di minore fiducia degli insegnanti, agli occhi dei giovani, si annoverano, invece, l'Unione Europea, gli industriali, i carabinieri, i sacerdoti, i magistrati e i giornali).

Tuttavia, la tendenza di lungo termine, rilevabile fra i giovani di 15-24 anni,² è di segno negativo (Tab. B1): agli insegnanti (come ad altri gruppi, peraltro, anche se non a tutti) viene accordata sempre minore stima. È significativo che la fiducia negli insegnanti cresce all'aumentare dell'età dei giovani: più ci si allontana dalla propria esperienza scolastica, più ci si rende conto del valore del contributo dei docenti alla propria maturazione. Nella rilevazione Iard del 2000 la domanda sulla fiducia nelle istituzioni ha dato spazio a una nuova categoria – “la scuola” – per controllare se vi siano, fra i giovani, percezioni diverse della scuola in quanto tale e degli insegnanti che vi lavorano. Oltre il 70% degli intervistati accorda esattamente lo stesso grado di fiducia ad entrambi gli oggetti, a testimonianza di una loro sostanziale identificazione nell'immaginario giovanile. Questa convergenza non traspare affatto, tuttavia, dalle risposte a un'altra domanda, in cui i giovani sono stati invitati ad indicare quanto sono contenti di alcuni aspetti della loro vita, fra cui l'istruzione ricevuta e i rapporti con gli insegnanti. Se si limita l'analisi ai soli intervistati che hanno fornito una risposta valida per entrambi gli aspetti (sostanzialmente coloro che ancora frequentano la scuola), l'89% è relativamente contento dell'istruzione ricevuta, ma soltanto il 62% lo è dei rapporti con gli insegnanti. Solo il 40% degli intervistati esprime lo stesso livello di soddisfazione nei confronti dei due aspetti, e oltre il 52% dichiara di essere più soddisfatto dell'istruzione che dei rapporti con i docenti.

Se si estende l'analisi fino ad includere anche le rilevazioni precedenti, si osserva una tendenza

preoccupante: mentre la soddisfazione per l'istruzione ricevuta manifesta un andamento relativamente stabile nel tempo, quella per i rapporti con i docenti esprime una tendenza al peggioramento (Figura B.1), non dissimile da quella già descritta in merito alla fiducia nutrita nei loro confronti.

Per quale motivo i rapporti con gli insegnanti sono fonte di insoddisfazione? Analogamente a quanto rilevato nelle precedenti indagini Iard, anche nel 2000 i maggiori difetti attribuiti agli insegnanti hanno riguardato la tendenza a non considerare le esigenze e il punto di vista degli studenti (denunciata dal 67% degli intervistati). Peraltro il peso di questa specifica rimostranza è aumentato nel corso del tempo (era stato indicato da poco più di metà degli intervistati nella prima rilevazione del 1983). Le altre manchevolezze sono state indicate da minoranze: influenza politica e ideologica sugli allievi (38%), incompetenza e impreparazione (38%), eccessiva arrendevolezza (25%) e, di converso, eccessiva severità (22%).

Un quesito posto per la prima volta nel 2000 – a testimonianza della maggiore salienza delle questioni attinenti alla professionalità dei docenti – indaga gli atteggiamenti dei giovani nei confronti della valutazione del lavoro degli insegnanti. *La grande maggioranza degli intervistati (73%) è favorevole all'introduzione di forma di valutazione (Tabella B.2);* fra coloro che non lo sono prevalgono nettamente non tanto i contrari (che ammontano solo al 6%) quanto gli “incompetenti” (il 21% di interpellati che non è in grado di esprimere alcun giudizio, tutto sommato una quota anche ridotta, a testimonianza del fatto che i giovani sono comunque in grado di formarsi un'opinione su questo argomento).

Dalle risposte emergono un orientamento favorevole alla valutazione esterna, da affidare cioè ad enti estranei agli istituti in cui insegnano i docenti, e lo scarso credito accordato all'opzione dell'autovalutazione (individuale o collettiva) da parte degli insegnanti stessi. I consensi riscossi dalla proposta di avvalersi di forme di valutazione esterna sono sorprendenti, data la presenza di un'alternativa di risposta che conferisce agli studenti stessi un ruolo centrale nell'opera di valutazione. L'apporto degli alunni (e dei loro genitori) è assecondato soprattutto dagli intervistati più giovani, nonché da quelli più insoddisfatti dei loro rapporti con i docenti.

Tabella B.1

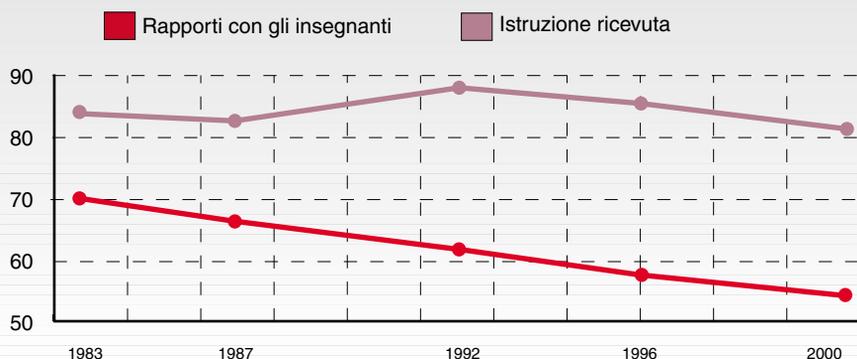
Evoluzione del grado di fiducia nei confronti degli insegnanti da parte dei 15-24enni nelle cinque indagini IARD (%)

	1983	1987	1992	1996	2000
Molto o abbastanza	70	66	63	62	58
Poco o per niente	29	33	36	36	41
Non so	1	1	1	2	1
Totale	100	100	100	100	100

FONTE: Carlo Buzzi, Alessandro Cavalli e Antonio de Lillo (a cura di), Giovani del nuovo secolo. Quinto rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia, Bologna, Il Mulino, 2002.

Figura B.1

**Evoluzione del grado di soddisfazione per l'istruzione ricevuta e per i rapporti con gli insegnanti espresso dai 15-24enni nelle cinque indagini IARD (%)
(incidenza percentuale dei molto o abbastanza contenti)**



FONTE: Carlo Buzzi, Alessandro Cavalli e Antonio de Lillo (a cura di), Giovani del nuovo secolo. Quinto rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia, Bologna, Il Mulino, 2002.

Tabella B.2

Orientamenti dei giovani in merito alle modalità di valutazione del lavoro degli insegnanti (%)

Gli insegnanti conoscono il loro lavoro, è inutile valutarlo	6
Il lavoro degli insegnanti dovrebbe essere valutato:	73
- dai colleghi della stessa scuola	6
- dagli studenti e le loro famiglie	23
- da un ente esterno	44
Non so	21
Totale	100

FONTE: Carlo Buzzi, Alessandro Cavalli e Antonio de Lillo (a cura di), Giovani del nuovo secolo. Quinto rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia, Bologna, Il Mulino, 2002. Ricerca condotta nel 2000.

C. Gli insegnanti visti dai cittadini

Nella primavera del 2004 è uscito il n. 1 della collana “Ricerche” dell’Associazione Treelle. Il quaderno – intitolato “La scuola vista dai cittadini. Indagine sulle opinioni degli italiani nei confronti del sistema scolastico” – riporta i risultati di una ricerca, realizzata in collaborazione con l’Istituto Carlo Cattaneo, su un campione nazionale di circa 2.600 adulti (dai 18 ai 64 anni). Fra i vari aspetti indagati vi è anche il giudizio dei cittadini sul grado di preparazione dei docenti italiani, che è stato affrontato in due quesiti distinti.

Fra i problemi che ineriscono più strettamente all’ambito scolastico, la preparazione degli insegnanti dà luogo alla maggiore inquietudine. Ben il 77% dei rispondenti ritiene che le scarse competenze dei docenti siano almeno “molto gravi”, addirittura “gravissime” per il 35%; solo il 6% le ritiene poco o per niente gravi.

Gli atteggiamenti verso il corpo insegnante sono stati indagati tra l’altro con un quesito, che invitava gli intervistati a stimare “quanti sono gli insegnanti che si possono definire ‘bravi’” nella scuola italiana. Come si evince dalla **Tabella C.1**, il giudizio complessivo non è molto lusinghiero. Solo il 7% degli intervistati ritiene che i docenti italiani siano “quasi tutti bravi”, e solo una minoranza (del 37%) è convinta che vi siano comunque più insegnanti competenti che incompetenti. Il 28% arriva a dichiarare che solo “una piccola minoranza” di insegnanti possano essere ritenuti bravi.

La valutazione negativa delle qualità del corpo docente è particolarmente marcata fra gli intervistati più giovani, ossia tra coloro che hanno avuto esperienze scolastiche più di recente (e magari frequentano ancora un corso di studi): ben il 70% dei 18-30enni dichiara che gli insegnanti bravi sono una minoranza, e la maggior parte afferma addirittura che questa minoranza è “piccola”. Tuttavia, l’ipotesi che l’esperienza di una scuola contribuisca a peggiorare la percezione della qualità del corpo docente non regge del tutto; infatti, gli intervistati con figli sono più indulgenti di quelli senza prole.

I giudizi sugli insegnanti variano anche in funzione delle caratteristiche territoriali, anche se non in misura molto pronunciata. L’incidenza di valutazioni negative aumenta mano a mano che ci si sposta dalle regioni del Nord-ovest (55%) a quelle del Mezzogiorno (62%). Analogamente, l’apprezzamento per la competenza degli insegnanti diminuisce mano a mano che ci si sposta dai comuni più piccoli a quelli più grandi.

Un’altra fonte restituisce indicazioni apparentemente incongruenti con quelle appena esposte. La fonte è l’*Indagine Multiscopo dell’Istat*, una rilevazione campionaria annuale che – nell’edizione 2000 – ha coinvolto oltre 21.500 famiglie e oltre 58.650 cittadini.

Tabella C.1**Percezione dell'incidenza degli insegnanti bravi nella scuola italiana, nel complesso e per età (%)**

	<i>Totale</i>	<i>18-30 anni</i>	<i>31-40 anni</i>	<i>41-50 anni</i>	<i>51-64 anni</i>
Quasi tutti "bravi"	7	4	8	7	10
Più della metà	30	25	34	30	30
Meno della metà	31	33	30	34	29
Una piccola minoranza	28	37	25	24	26
Non sa	4	1	3	5	5
Totale	100	100	100	100	100
Insegnanti "bravi"=minoranza	59	70	55	58	55

FONTE: Associazione Treille-Istituto Cattaneo, La scuola vista dai cittadini, quaderno Ricerche n. 1, 2004, ricerca condotta nel 2003.

Tabella C.2**Percezione dell'adeguatezza della preparazione degli insegnanti, secondo insegnanti, genitori di alunni, studenti delle scuole medie superiori e altri cittadini**

(percentuale di intervistati che ritiene la preparazione molto o abbastanza adeguata)

	<i>Giudizio sugli insegnanti delle:</i>					
	<i>Scuole elementari</i>		<i>Scuole medie inf.</i>		<i>Scuole medie sup.</i>	
	<i>Molto</i>	<i>Abbastanza</i>	<i>Molto</i>	<i>Abbastanza</i>	<i>Molto</i>	<i>Abbastanza</i>
Insegnanti	30	59	22	62	21	58
Genitori con figli	13	63	9	62	9	59
Studenti iscritti alle superiori	15	61	12	62	17	55
Altri	10	64	7	62	7	57
Totale	12	63	8	62	9	58

FONTE: Istat, Il giudizio dei cittadini sulla scuola, Roma, Istat, 2002, ricerca condotta nel 2000.

Il questionario dell'Indagine Multiscopo, che affronta un amplissimo e variegato insieme di tematiche, conteneva anche la domanda "Pensa che le capacità professionali degli insegnanti della scuola media superiore siano adeguate a garantire la preparazione degli studenti?" (la domanda era poi declinata allo stesso modo per gli insegnanti delle scuole medie inferiori e delle elementari; le categorie di risposta erano "per niente", "poco", "abbastanza" e "molto").

I dati qui citati sono tratti dal rapporto intitolato "Il giudizio dei cittadini sulla scuola" (Istat, 2002). Il testo del rapporto così recita: "Il giudizio complessivo su di essi è sostanzialmente positivo. Gli insegnanti delle scuole elementari sono quelli giudicati più competenti dai cittadini, che ritengono le loro capacità professionali 'abbastanza adeguate' nel 63,1% dei casi e 'molto adeguate' nell'11,7%. Gli insegnanti della scuola superiore sono quelli che incontrano minori consensi: il 57,8% degli intervistati li ritiene professionalmente 'abbastanza adeguate' e l'8,9% 'molto adeguati'".

Come si evince dalla **Tabella C.2**, il profilo dei giudizi espressi dai genitori con figli non si allontana sensibilmente da quello riferito all'insieme della popolazione, né da quello dei loro figli più maturi, iscritti a scuole secondarie superiori. (I docenti, com'era prevedibile, esprimono giudizi molto più lusinghieri, specie nei confronti dei colleghi dello stesso grado scolastico.)

Come si conciliano i risultati della ricerca Trellle-Cattaneo, che sembrerebbero essere piuttosto sfavorevoli, e quelli dell'indagine Istat, che al contrario sono alquanto positivi?

In primo luogo, occorre sottolineare che i quesiti usati nelle due rilevazioni sono diversi e, in particolare, sollecitavano un diverso tipo di giudizio. Nel caso dell'indagine Istat, gli intervistati erano tenuti ad esprimere un giudizio sintetico nei confronti di un'intera categoria di docenti; nella ricerca Trellle-Cattaneo, al contrario, agli intervistati si è chiesto di manifestare un parere sulla composizione del corpo docente in termini di preparazione. In secondo luogo, nell'interpretazione dei risultati dell'Istat si conferisce un significato positivo alla categoria di risposta "abbastanza"; ma i ricercatori più avvezzi sanno che si tratta di un'alternativa di risposta che viene interpretata dalla maggior parte degli intervistati in maniera poco "impegnativa". Di fatto, molto spesso avvalersi della categoria "abbastanza" costituisce un modo per evitare di "schierarsi". Invece il quesito dell'indagine Trellle-Cattaneo obbligava l'intervistato in maniera meno equivocabile a pronunciarsi.

L'ipotesi che questi due fattori siano sufficienti a dar conto dell'apparente discrepanza nei giudizi è suffragata dal confronto fra i risultati nella ricerca sui docenti presentati nella sezione A (segnatamente nella prima parte della **Tabella A.5**) e quelli relativi agli intervistati insegnanti nella **Tabella C.2**. Infatti, anche in quel caso il quesito semplice usato dall'Istat restituisce giudizi più favorevoli di quello più articolato usato nell'indagine promossa dall'Irre-Lombardia.

D. Gli insegnanti visti dagli imprenditori europei

Nel corso del 2002 si è costituito un gruppo di esperti delle “confindustrie” di otto paesi europei per affrontare il problema di come valorizzare la professione degli insegnanti. Il gruppo è risultato così costituito:

Presidente: A. Oliva (Confindustria - Italia)

Membri: D. Kluxen-Pyta (coredatrice e segretaria del gruppo di lavoro, BDA-Germania); C. Renique (coredatore, VNO-NCW – Paesi Bassi); Ulla Ericson (SE-Svezia), G. Riemer (IV-Austria), L. Skanting (DA-Danimarca), Juan Menéndez-Valdés (CEOE-Spagna)

Il rapporto “Valorizzare la professione degli insegnanti e modernizzare il management della scuola, il punto di vista degli imprenditori” (Confindustria, 2003) è stato firmato dai presidenti delle otto confindustrie coinvolte e nel luglio del 2003 è stato presentato e discusso con Viviane Reding, commissario europeo responsabile di istruzione e cultura, e successivamente con i ministri dell’Istruzione dei singoli paesi firmatari.

L’obiettivo degli imprenditori è quello di promuovere un dibattito coi governi e con tutti gli stakeholders per migliorare la qualità dell’insegnamento e per favorire la realizzazione di uno “spazio dell’istruzione (e della ricerca)” che consenta all’Europa di diventare un continente tra i più competitivi al mondo (vedi Dichiarazione di Lisbona).

Messaggi chiave

1. All’inizio del XXI secolo noi imprenditori ci troviamo in una situazione profondamente mutata rispetto ad una decina di anni fa. Spinti dalle continue innovazioni tecnologiche, dobbiamo misurarci con modelli organizzativi e professioni in rapida evoluzione e con la globalizzazione di mercati sempre più aperti e flessibili. Le nostre organizzazioni sono divenute meno gerarchiche e più flessibili, organizzazioni “che apprendono”. Di fronte a cambiamenti sociali di tale portata, anche la scuola deve rinnovare le proprie missioni. Deve certamente continuare a fornire solide competenze di base e conoscenze di alta qualità, ma anche dotare i giovani di competenze “sociali” e “personali”, trasmettere i valori di cittadinanza e la capacità di apprendere lungo il corso della vita; tutto ciò per garantire loro un lavoro, maggiore mobilità sociale e una buona qualità della vita nel XXI secolo. Il rinnovamento delle missioni dovrebbe andare di pari passo con nuovi modelli organizzativi e nuove metodologie didattiche, favorite anche dalle tecnologie informatiche e multimediali.

2. Siamo di fronte a un primo paradosso: oggi l’istruzione svolge un ruolo sempre più cruciale per la vita e il lavoro, ma allo stesso tempo la professione dell’insegnante perde prestigio, tanto che la maggior parte dei paesi europei evidenzia difficoltà ad acquisire nuovi insegnanti. Questo fenomeno rappresenta un pericolo per lo sviluppo economico e per la società intera. E’ necessario che venga analizzato urgentemente per adottare misure adeguate e rafforzare quelle esistenti. Guai al paese che non si preoccupa degli educatori delle nuove generazioni.

3. La carenza di insegnanti che si verifica in molte nazioni costituisce un vero e proprio segnale di allarme. Sebbene soluzioni tampone possano sul breve termine alleviare il problema, c'è bisogno di valorizzare la professione dell'insegnante per attrarre e poi trattenere insegnanti di buona qualità e motivati.

4. Un secondo paradosso è rappresentato dal fatto che non sempre la scuola è un'organizzazione "orientata ad apprendere": troppo spesso la sua organizzazione è praticamente la stessa di decine di anni fa. Per rendere le scuole più flessibili e dinamiche e per offrire agli insegnanti carriere più stimolanti e motivanti, è necessario modernizzare l'organizzazione e la gestione scolastica. C'è bisogno di più flessibilità e differenziazione dei profili professionali, nuovi mix tra attività di insegnamento e non, al fine di soddisfare i bisogni e le competenze degli insegnanti nelle diverse fasi della loro carriera (junior, senior, etc.), di una gestione professionale delle risorse umane fatta di un piano di sviluppo per tutto il personale della scuola e di accordi a livello individuale per la definizione di piani di sviluppo personalizzati.

5. Esistono molti modi per implementare le nuove missioni della scuola e rispondere così a una crescente varietà di domande e preferenze della comunità e delle famiglie. Per motivare e responsabilizzare maggiormente gli insegnanti occorre garantire loro la libertà di soddisfare queste richieste in modo più flessibile e dinamico, invece di costringerli a lavorare in modo statico, ripetitivo e in un ambiente eccessivamente regolamentato. Tale rinnovamento richiede più autonomia di organizzazione e gestione per le scuole, per metterle nella condizione di rispondere prontamente alla diversificazione della domanda. Allo stesso tempo, peraltro, le scuole devono accettare di rendere conto dei loro risultati.

6. Nel nuovo profilo degli insegnanti rientrano, oltre alla conoscenza della disciplina d'insegnamento e alle competenze didattiche e psicopedagogiche, la capacità di utilizzare nuove tecnologie didattiche, un impegno a praticare la "formazione in servizio", l'apertura alla comunità (ivi compreso il mondo del lavoro), e l'impegno a rendere conto dei propri risultati e della qualità del servizio. Gli insegnanti dovrebbero inoltre essere buoni esperti dei meccanismi dell'apprendimento e saper collaborare con i colleghi e con i portatori di interessi esterni (stakeholders).

7. Gli insegnanti dovrebbero essere scelti e assunti dalle singole scuole, naturalmente tra quelli abilitati. Dato il buon profilo professionale richiesto, la loro formazione deve essere di livello universitario e comprendere un periodo di tirocinio. Le scuole e i loro insegnanti dovrebbero avere la libertà di sviluppare nuovi approcci educativi senza che l'esercizio della professione risulti ostacolato da regolamentazioni nazionali troppo rigide.

8. Ogni scuola dovrebbe operare all'interno di un sistema di controllo per il miglioramento della qualità (Quality Management System). Ciò comporta due attività complementari: un'attività di valutazione interna (autovalutazione) con relativa retroazione (feedback) e conseguente adozione di misure finalizzate al miglioramento delle prestazioni; un'attività di valutazione esterna operata da un ente di valutazione nazionale e indipendente che può fornire preziose informazioni aggiuntive e

di confronto tra scuole comparabili. Le scuole che migliorano i loro risultati devono essere premiate. Una percentuale delle risorse finanziarie a disposizione delle singole scuole dovrebbe essere destinata a incentivi/premi per insegnanti o gruppi di insegnanti che contribuiscono in modo significativo al miglioramento della qualità.

9. Dirigere e gestire una scuola è diventata una professione specifica di grande responsabilità. I dirigenti scolastici devono essere al tempo stesso coordinatori didattici nonché esperti di sviluppo delle risorse umane e di gestione amministrativa. La direzione e la gestione di una scuola devono basarsi su valori condivisi in merito alla missione e al profilo della scuola e sulla intensa comunicazione tra insegnanti e tra insegnanti e genitori. Al fine di sviluppare una leadership dinamica e responsabile, è fondamentale ridurre al minimo la distanza tra la dirigenza e gli organi di governo della scuola. I dirigenti scolastici hanno bisogno di speciali qualifiche per essere preparati ai loro importanti compiti. E' necessario che siano selezionati accuratamente e valutati a scadenze regolari.

10. Le riforme dovrebbero consentire alle scuole di rafforzare il dialogo e la collaborazione con tutti i portatori di interessi esterni, rispondere con competenza e professionalità alle specifiche domande e ai bisogni della comunità, e diventare così ambienti stimolanti e creativi per studenti e docenti.

¹ Questi dati sono tratti in massima parte da Giancarlo Gasperoni, *I processi formativi fra vecchie disuguaglianze e nuove trasformazioni*, in *Giovani del nuovo secolo. Quinto rapporto Iard sulla condizione giovanile in Italia*, a cura di Carlo Buzzi, Alessandro Cavalli e Antonio de Lillo, Bologna, Il Mulino, 2002.

² I confronti con le precedenti indagini Iard sono limitati ai 15-24enni, in quanto le prime indagini hanno riguardato unicamente questo gruppo; successivamente la definizione di "giovane" è stata allargata fino a comprendere, nella ricerca del 2000, anche i 34enni.

Indice delle figure e delle tabelle

Figura 1	Interrelazioni nel sistema scolastico	15
Figura 2	Percentuale di presenza femminile nel personale docente per livello d'istruzione (2001)	
	A - Istruzione primaria	27
	B - Istruzione secondaria inferiore	27
	C - Istruzione secondaria superiore	27
Figura 3	Distribuzione degli insegnanti in relazione all'età	
	A - Istruzione primaria	29
	B - Istruzione secondaria	29
Figura 4	Evoluzione del prestigio del lavoro di insegnante	
	A - negli ultimi 10 anni (%)	31
	B - nei prossimi 10 anni (%)	31
Figura 5A	La figura dell'insegnante: condizione attuale (%)	39
Figura 5B	La figura dell'insegnante: definizione ideale (%)	39
Figura 6	Rapporto studenti/docenti per livello di istruzione (2001)	49
Figura 7	Numero medio di studenti per classe per livello di istruzione (2001)	51
Figura 8	Ore annue di insegnamento erogate agli studenti nella secondaria inferiore (2001)	53
Figura 9	Ore annue contrattuali di lezione degli insegnanti (2001)	53
Figura 10	Risultati indagine P.I.S.A.	55
Figura 11	Metodi utilizzati per coprire posti vacanti anche temporaneamente (2001)	65
Figura 12	Stipendi degli insegnanti della scuola secondaria inferiore (2001)	87
Figura 13	Durata degli studi post-secondari necessari per accedere all'insegnamento per livello di istruzione (2001)	95
Tabella 1	<i>(riassuntiva)</i> La differenza in cifre tra sistemi scuola Italia/UE/OCSE	23
Tabella 2	Origine sociale delle famiglie degli insegnanti e degli occupati negli anni '90	25
Tabella 3	Andamento del processo di femminilizzazione in Italia	25
Tabella 4	La formazione iniziale e l'aggiornamento	35
Tabella 5	La permanenza della scelta di insegnare	35
Tabella 6	Spesa per la formazione in servizio del personale pubblico (2000)	61
Tabella 7	Spesa pubblica e privata per l'istruzione in rapporto al PIL (2000)	85
Tabella 8	Spesa pubblica e privata per studente in \$ USA PPA equivalenti (2000)	87
Tabella 9	Indice delle retribuzione degli insegnanti della scuola pubblica con 15 anni di esperienza (2001)	89
Tabella 10	Retribuzione oraria degli insegnanti, ore di insegnamento, studenti per classe (scuola media inferiore, 2001)	89
Tabella 11	Cessazioni dal servizio degli insegnanti per raggiunti limiti d'età (2004-2014)	89

ALLEGATI

Indice delle tabelle e delle figure

Tabella A.1	Favore per la valutazione dell'insegnamento presso il corpo docente italiano	163
Tabella A.2	Tecniche consigliate dai docenti per la valutazione dell'insegnamento, per grado scolastico (%)	165
Tabella A.3	Figure da coinvolgere, secondo i docenti, nella valutazione dell'insegnamento, per grado scolastico (%)	165
Tabella A.4	Benefici da concedere agli insegnanti più efficaci, per grado scolastico (%)	169
Tabella A.5	Stima dell'incidenza percentuale di docenti particolarmente bravi, di docenti adeguati e di docenti inadeguati nel corpo docente del proprio grado e ordine scolastico, e autocollocazione fra i docenti particolarmente bravi, i docenti adeguati e i docenti non ancora adeguati (%)	169
Tabella A.6	Previsioni circa la probabilità che eventuali procedure di valutazione dell'insegnamento siano condivise dalla maggior parte dei docenti, per grado scolastico (%)	171
Tabella A.7	Propensione a farsi valutare nel caso di istituzione di procedure di valutazione dell'insegnamento condivise dalla maggior parte dei docenti, per grado scolastico (%)	171
Tabella B.1	Evoluzione del grado di fiducia nei confronti degli insegnanti da parte dei 15-24enni nelle cinque indagini IARD (%)	175
Tabella B.2	Orientamenti dei giovani in merito alle modalità di valutazione del lavoro degli insegnanti (%)	175
Tabella C.1	Percezione dell'incidenza degli insegnanti bravi nella scuola italiana, nel complesso e per età (%)	177
Tabella C.2	Percezione dell'adeguatezza della preparazione degli insegnanti, secondo insegnanti, genitori di alunni, studenti di scuole medie superiori e altri cittadini	177
Figura B.1	Evoluzione del grado di soddisfazione per l'istruzione ricevuta e per i rapporti con gli insegnanti espresso dai 15-24enni nelle cinque indagini IARD (%)	175

Riferimenti bibliografici

- AA. VV (2004). *Il declino economico dell'Italia*. Milano: B. Mondadori.
- AA. VV (2000). *Teacher Education Policies in the European Union*. Lisbona: ENTEP, Colprinter.
- Allègre, C. (2000). *Toute vérité est bonne à dire*. Parigi: Laffont/Fayard.
- Barbagli, M. (1974). *La disoccupazione intellettuale in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Barbagli, M. e Dei, M. (1969). *Le vestali della classe media*. Bologna: Il Mulino.
- Becchi, E. e Vertecchi, B. (a cura di) (1998). *Manuale critico della sperimentazione e della ricerca educativa*. Milano: F. Angeli.
- Berlinguer, L. (2001). *La scuola nuova*. Roma: Laterza
- Bernardini, C. e De Mauro, T. (2003). *Contare e raccontare*. Roma-Bari: Laterza.
- Bonetta, G., Luzzatto, G., Michelini, M. e Pieri, M.T. (a cura di) (2002). *Università e formazione degli insegnanti: non si parte da zero*. Udine: Forum.
- Bordogna, L. (1994). *Pluralismo senza mercato*. Milano: F. Angeli.
- Bottani, N. (1994). *Professoressa addio*. Bologna: Il Mulino.
- Butera, F., Carbognin, M., Coppola, B. e Nunziata, E. (2002). *L'organizzazione della scuola*. Roma: Carocci.
- Buzzi, C., Cavalli, A. e De Lillo, A. (a cura di) (1997). *Giovani verso il Duemila. Quarto rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Carrieri, M. e Ricciardi, M. (2003). *Negoziare partecipando. La contrattazione collettiva nelle scuole*. Bologna: Il Mulino.
- Cassese, S. (2000) *Il valore legale del titolo di studio*. Sta in *Annali di storia delle università italiane*, n. 6/2000.
- Cavalli, A. (a cura di) (1992). *Insegnare oggi. Primo rapporto IARD sulle condizioni di vita e di lavoro nella scuola italiana*. Bologna: Il Mulino.

- Cavalli, A. (a cura di) (2000). *Gli insegnanti nella scuola che cambia. Seconda indagine IARD sulle condizioni di vita e di lavoro nella scuola italiana*. Bologna: Il Mulino.
- Cenerini, A. e Drago, R. (2000). *Professionalità e codice deontologico degli insegnanti*. Trento: Erickson.
- Cenerini, A. e Drago, R. (2001). *Insegnanti professionisti*. Trento: Erickson.
- CENSIS (1995). *XXIX Rapporto sulla situazione sociale del Paese*. Milano: F. Angeli.
- Cobalti, A. e Schizzerotto, A. (1994). *La mobilità sociale in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- CONCURED (2001). *Insegnanti in Europa*. Milano: F. Angeli.
- Confindustria, (2004). *Rapporto Education 2004. Capitale umano, qualità e competitività: quando la formazione anticipa lo sviluppo*. Roma.
- Corda Costa, M. (1988). *La formazione degli insegnanti*. Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- Corda Costa, M. e Meghnagi, S. (a cura di) (1990) *Insegnanti: formazione iniziale e formazione continua*. Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- Dalle Fratte, G. (a cura di) (1998). *La Scuola e l'Università nella formazione primaria degli insegnanti. Il Tirocinio e il Laboratorio*. Milano: F. Angeli.
- Dei, M. (1998). *La scuola in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Delors, J (1997). *Nell'educazione un tesoro. Rapporto all'UNESCO*. Roma: Armando.
- De Mauro, T. (1995). *Idee per il governo: la scuola*. Roma-Bari: Laterza
- Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato (2003). *Conto annuale 2000*. Roma: MEF
- Eurydice (2002-2003). *La profession enseignante en Europe: profil, métier et enjeux. Secondaire inférieur général. I: Formation initiale et transition vers la vie professionnelle. II: L'offre et la demande. III: Conditions de travail et salaires*. Bruxelles: Commissione Europea.
- Fischer, L. (1994). *La questione docente. Una ricerca sociologica sugli insegnanti del biennio della scuola secondaria superiore a Torino*. Torino: CIRDA.
- Galliani, L. e Felisatti, E. (a cura di) (2001). *Maestri all'Università. Modello empirico e qualità della formazione iniziale degli insegnanti: il caso di Padova*. Lecce: Pensa Multimedia.

- Gasperoni, G. (1996). *Diplomati e istruiti*. Bologna: Il Mulino.
- Gasperoni, G. (2002). *I processi formativi tra vecchie disuguaglianze e nuove trasformazioni*. Sta in Buzzi, C., Cavalli, A. e De Lillo, A. (a cura di) *Quinto rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Gattullo, M., Genovese, A., Giovannini, M.L., Grandi, G. e Lodini, E. (1981). *Dal sessantotto alla scuola. Giovani insegnanti tra conservazione e rinnovamento*. Bologna: Il Mulino.
- Istance, D. (2002). *L'école de demain. Tendances, scénarios et formation tout au long de la vie*. Parigi: OCSE/CERI.
- ISTAT (2002). *Il giudizio dei cittadini sulla scuola*. Roma: ISTAT.
- Lelli, L. e Summa, I. (a cura di) (2001). *Professionalità docente per l'innovazione. Gli scenari, le pratiche, i supporti, i modelli della formazione in servizio*. Napoli: Tecnodid.
- Luzzatto, G. (2001). *Insegnare a insegnare. I nuovi corsi universitari per la formazione dei docenti*. Roma: Carocci.
- Maragliano, R. (1996). *Esseri multimediali*. Firenze: La Nuova Italia.
- Margiotta, U. (a cura di) (1999). *L'insegnante di qualità*. Roma: Armando.
- Missaglia, D. (1997). *Autonomia e nuova cultura della scuola*. Torino: Paravia.
- MIUR (2003). *Il chi è della scuola italiana*. Firenze: Le Monnier.
- MIUR (2003). *Quaderni*. Firenze: Le Monnier.
- OCSE (1998). *Analisi delle politiche nazionali dell'istruzione: Italia*. Roma: Armando.
- OCSE (1993). *Education at a glance*. Parigi: OCSE.
- OCSE (2001). *Teachers for tomorrow's schools*. Parigi: OCSE.
- OCSE (2002). *Analyse des politiques d'éducation*. Parigi: OCSE.
- Paci, M. (a cura di) (1993). *Le dimensioni della disuguaglianza*. Bologna: Il Mulino.
- Petrolino, A. (a cura di) (2002). *Dizionario del dirigente scolastico*. Roma: R. Risa.
- Pontecorvo, C. (a cura di) (1979). *Università e formazione continua degli insegnanti*. Firenze: La Nuova Italia.

- Pontecorvo, C. (2003). *Il laboratorio didattico nella formazione degli insegnanti*. Sta in Perspectives, XXX.
- Ribolzi, L. (1997). *Il sistema ingessato. Autonomia, scelta e qualità nella scuola italiana*. Brescia: La Scuola.
- Ribolzi, L. (a cura di) (2001). *Formare gli insegnanti*. Roma: Carocci.
- Rossi, N. (1997). *L'istruzione in Italia: solo un pezzo di carta?* Bologna: Il Mulino.
- Santoni Rugiu, A. (1981) *Il professore nella scuola italiana*. Firenze: La Nuova Italia.
- Schön, D.A. (1993). *Il professionista riflessivo*. Bari: Dedalo.
- TreeLLLe-Istituto Cattaneo (2004). *La scuola vista dai cittadini*. Genova: TreeLLLe.

Volumi pubblicati

Quaderni

- Quaderno n. 1** Scuola italiana, scuola europea?
Dati, confronti e questioni aperte
Prima edizione maggio 2002
Seconda edizione dicembre 2002
Terza edizione marzo 2003
- Quaderno n. 2** L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?
Un sistema nazionale di valutazione
per una scuola autonoma e responsabile
Prima edizione novembre 2002
Seconda edizione settembre 2003
- Quaderno n. 3** Università italiana, università europea?
Dati, proposte e questioni aperte
Prima edizione settembre 2003
Seconda edizione dicembre 2003
- Sintesi Q. n. 3** Università italiana, università europea?
Dati, proposte e questioni aperte
Prima edizione settembre 2003
- Quaderno n. 4** Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?
Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione
Prima edizione luglio 2004

Seminari

- Seminario n. 1** Moratti-Morris
Due Ministri commentano la presentazione
dell'indagine P.I.S.A.
Prima edizione gennaio 2003

Ricerche

- Ricerca n. 1** La scuola vista dai cittadini
Indagine sulle opinioni degli italiani
nei confronti del sistema scolastico
Prima edizione maggio 2004

GRAFICA E STAMPA: TIPOGRAFIA ARALDICA

PRIMA EDIZIONE

GENOVA - MAGGIO 2004