

I Soci Fondatori di TreeLLLe ricordano così Umberto Agnelli, loro presidente e amico stimatissimo.

In una conversazione informale di anni fa, a margine di una riunione che non riguardava la scuola, Umberto ebbe a dire:

“Con una certa frequenza mi succede di incontrare giovani che chiedono consigli su quali scuole o facoltà frequentare per diventare un bravo manager o un buon imprenditore.

Li ascolto volentieri, i giovani, per capire i loro interessi e aspirazioni.

Il suggerimento che cerco di dare è sostanzialmente uno solo: cercate di scegliere una scuola secondaria buona, con professori bravi.

Non importa se un liceo o altro.

E dopo, nei corsi universitari, studiate seriamente filosofia e storia.

Più qualche disciplina artistica, che vi abitui a essere creativi.

Quando vi sarete ben laureati, sarà sufficiente un corso di management e business administration per imparare ciò che serve per diventare un ottimo uomo - o donna - di impresa.

Con altrettanta sincerità devo riconoscere che nessuno, o quasi, dà retta al mio consiglio.

Che appare troppo semplice o un poco paradossale.

Mio figlio Giovanni lo fece, prima di diventare il presidente di Piaggio”.

Parole che rivelano, nella loro semplicità, come fosse attento alla *education*.

E alle *humanities*.

Attento in particolare alla scuola italiana.

In cui - nonostante ne conoscesse bene i problemi - ha sempre avuto fiducia.

“Perché” - diceva sovente - “in fin dei conti ha una capacità di fare cultura e diffondere sapere che spesso non si riscontra altrove”.

Associazione TreeLLLe

Per una società dell'apprendimento continuo

Profilo sintetico dell'Associazione

TreeLLLe - per una società dell'apprendimento continuo - è una Associazione non profit, e ha come obiettivo il miglioramento della qualità dell'Education (educazione, istruzione, formazione iniziale e permanente) 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 del presente. I Soci Fondatori sono garanti di questo impegno.

Il presidente esecutivo, Attilio Oliva, è il promotore dell'iniziativa e il coordinatore delle attività e delle ricerche. 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 contributi di Eminent Advisor (politici, direttori di media, 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.

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.

Diffusione degli elaborati

Per ogni tipo di attività si prevede la pubblicazione degli elaborati in specifiche collane dedicate ("Seminari", "Ricerche", "Dibattiti", etc.) diffuse gratuitamente (da 5.000 fino a 20.000 copie, sulla base di mailing lists "mirate" e/o su richiesta nei limiti delle disponibilità). Gli elaborati si trovano anche sul sito www.associazionetreelle.it.

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

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 Maragliano,
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, Gian Felice Rocca,
Carlo Rossella, Fabio Roversi Monaco, Marcello Sorgi, Piero Tosi,
Giovanni Trainito, Giuseppe Valditara, Benedetto Vertecchi, Vincenzo Zani.

Assemblea dei Soci fondatori e garanti
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

SINTESI DEL QUADERNO N. 4
PRIMA EDIZIONE: GIUGNO 2004
GRAFICA: OSVALDO PAVESE; TIPOGRAFIA ARALDICA
STAMPA: ARTI GRAFICHE BICIDI - GENOVA

Associazione TreeLLLe

Sintesi del Quaderno n. 4
Luglio 2004

Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?

Dati, analisi e proposte
per valorizzare la professione

INDICE

PREMESSA	8
----------	---

INTRODUZIONE

PERCHÉ UN QUADERNO SUGLI INSEGNANTI?	9
--------------------------------------	---

PARTE PRIMA

1. Insegnanti: un profilo psico-sociologico	15
---------------------------------------------	----

PARTE SECONDA

2. Principali anomalie rispetto alle tendenze europee	17
-------------------------------------------------------	----

<i>Anomalie di sistema</i>	18
----------------------------	----

2.1 Prima anomalia: gestione centralizzata e uniforme	18
-------------------------------------------------------	----

Si affronta così la complessità?

2.2 Seconda anomalia: scuole senza governo	19
--------------------------------------------	----

Tutti partecipano, ma chi rende conto?

2.3 Terza anomalia: numero degli insegnanti e composizione della spesa	20
------------------------------------------------------------------------	----

Quantità fa qualità?

<i>Anomalie della professione</i>	22
-----------------------------------	----

2.4 Quarta anomalia: formazione inadeguata alla professione	22
-------------------------------------------------------------	----

Insegnanti si nasce o si diventa?

2.5 Quinta anomalia: reclutamento su graduatorie	23
--------------------------------------------------	----

Precari a vita?

2.6 Sesta anomalia: professionalità non valutata	24
--------------------------------------------------	----

Gli insegnanti sono tutti uguali?

2.7 Settima anomalia: dalla legge alla contrattazione e ritorno	25
-----------------------------------------------------------------	----

Due dimensioni incompatibili?

PARTE TERZA

3.	Le proposte di TreeLLLe	27
	<i>Per il sistema</i>	27
3.1	Proposte per la prima anomalia Stato, regioni, scuole: sussidiarietà e ruoli distinti	27
3.2	Proposte per la seconda anomalia Scuole e insegnanti di domani per un'autonomia responsabile	30
3.3	Proposte per la terza anomalia Risorse umane e finanziarie per un'allocatione più europea	32
	<i>Per la professione</i>	36
3.4	Proposte per la quarta anomalia Formazione mirata alla professione e più ricerca educativa	36
3.5	Proposte per la quinta anomalia Verso un reclutamento da parte delle scuole dell'autonomia	43
3.6	Proposte per la sesta anomalia Valutare e premiare diversi livelli di professionalità Un modello da sperimentare	47 49
3.7	Proposte per la settima anomalia Una legge sullo stato giuridico e un contratto per gli insegnanti	55
	<i>Allegato A.</i>	
	La valutazione degli insegnanti vista da docenti e capi d'istituto	59
4.	La scuola italiana in cifre: tendenze e confronti	62
4.1	Le differenze in cifre tra sistemi scuola Italia/UE/OCSE	62
4.2	Selezione di tabelle e figure dal Quaderno integrale	62

PREMESSA

Al Quaderno 4 “Quali insegnanti per la scuola dell’autonomia?” è stato riconosciuto l’Alto Patrocinio del Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi.

- 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.

- La presente pubblicazione costituisce una sintesi della edizione integrale del Quaderno 4, “Quali insegnanti per la scuola dell’autonomia?”.

Il Quaderno integrale fornisce una fotografia per confronti 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. Qui ne riportiamo solo alcune. Un quadro di insieme delle principali anomalie in cifre del nostro sistema si trova nella sez. 4.1 “Le differenze in cifre tra i sistemi scolastici Italia/UE/OCSE” (**Tabella 1 riassuntiva** pag. 63).

- Per l’indice, per le Figure e per le Tabelle, nonché per le varie “proposte operative” (stampate in azzurro alla fine di ogni sezione della parte III), ci si è attenuti alla numerazione dell’edizione integrale del Quaderno onde consentire facili riferimenti tra i due testi. Nei limiti delle disponibilità il Quaderno potrà essere inviato gratuitamente a chi ne farà richiesta.

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

Nella **Parte I** si approfondisce il profilo psico-sociologico degli insegnanti italiani che si è andato sviluppando nell’ultima parte del XX secolo.

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.

Nell’**Appendice** del Quaderno integrale sono state riportate le risposte a un Questionario di TreeLLLe relative a vari aspetti della condizione degli insegnanti nei tre paesi che consentono di mettere a confronto diverse esperienze europee: il caso della Francia, il caso dell’Inghilterra, il caso della Svezia, i commenti di tre esperti che sono un buon indice degli orientamenti prevalenti nei tre paesi esaminati.

Negli **Allegati** del Quaderno integrale sono riportati in sintesi i risultati di alcune recenti ricerche sugli insegnanti da cui TreeLLLe ha tratto spunto per formulare alcune sue proposte; qui riportiamo una sintesi del solo Allegato A, “Le valutazioni degli insegnanti viste da docenti e capi di istituto”.

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 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 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 genere maschile;
- gli insegnanti percepiscono il loro prestigio sociale in continuo declino;
- la professione cresce in complessità e logora: 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 pag. 68): 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, peraltro 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 migliori*. 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.

Pratiche innovative sono rilevabili nelle politiche di riforma di alcuni paesi europei, segnatamente nel Regno Unito e in Svezia (cfr. nell'Appendice dell'edizione integrale del Quaderno 4 le risposte al questionario e i commenti). Le tendenze più diffuse sono:

- la formazione iniziale degli insegnanti 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 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 vieppiù 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 le retribuzioni minime, ma c'è una tendenza a lasciare spazi di incentivazione e contrattazione, entro certi limiti, 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. dell'OCSE sulle competenze funzionali dei quindicenni sono deludenti (**Figura 10** nel Quaderno integrale).

Infatti, pur essendo inferiore la spesa totale rapportata al PIL, la spesa annua per studente in \$ USA PPA è mediamente superiore di circa il 25% rispetto alla media dei paesi UE (**Tabella 8** pag. 64). 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 (capitolo 2) 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 italiano rispetto alle medie dei paesi europei e OCSE è fornita dalla **Tabella 1 riassuntiva** pag. 63. Infine il peso delle spese correnti sul totale delle spese è pari al 95% contro il 93% degli altri paesi europei (OCSE, 2003): si tratta di circa un miliardo di euro all'anno sottratti agli investimenti (edilizia, laboratori, tecnologie, ricerca, ecc.).

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 è calcolato che dal 2004 al 2014 si pensioneranno almeno 300mila docenti statali oggi in servizio (**Tabella 11** pag. 65). 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 vetustà 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” poco motivati 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 della categoria 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 quattro 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 al compito*; 4) *rendere la professione attraente e stimolante per giovani di qualità*.

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 150milioni di euro l'anno, che riferisce direttamente al Parlamento e non solo 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 questa complessità è comune ad altri settori (segnatamente la sanità e i servizi sociali) e non esime da un costante accertamento dell'impegno e della professionalità degli attori. Ogni paese ha infatti sviluppato, o sta sviluppando, procedure specifiche per valutare il loro lavoro.

Responsabilità, necessità di valutare la preparazione e l'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 altro.

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.

Anche 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 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, regole 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.

Attilio Oliva
Presidente Esecutivo

Thomas Alexander
Chairman del Forum

PARTE PRIMA

1. Insegnanti: un profilo psico-sociologico

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. Il fenomeno ha subito una forte accelerazione proprio nell'ultimo decennio (**Tabella 3** del Quaderno integrale).

I dati sugli iscritti alle liste 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 (Figura 2a pag. 69), anche se in Italia ha raggiunto livelli particolarmente accentuati.

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.

L'invecchiamento

L'età media dei docenti italiani è la più elevata d'Europa (**Figura 3b** pag. 69). Oscilla nei vari ordini di scuola intorno ai 50-52 anni. 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.

La percezione del declino del prestigio sociale

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 frequentato 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 del Quaderno integrale).*

Il fenomeno non riguarda solo l'Italia, ma tutti i paesi dove il sistema educativo ha assunto dimensioni di massa.

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 **Allegato A**) - che gli insegnanti si possono collocare almeno a tre livelli: insegnanti "eccellenti", insegnanti "esperti" e 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). Da indagini relative a giudizi degli stessi insegnanti sui loro colleghi (vedi **Allegato A**) nonché dagli indicatori indiretti ricavabili dalle indagini campionarie (frequenza alle iniziative di aggiornamento, impegni oltre l'orario di cattedra, partecipazione associativa, consumi culturali elevati, etc.) si valuta che oscilli attorno al 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.

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.

L'OFSTED (l'istituzione inglese che ha il compito di ispezionare e valutare le scuole) indica in un 2-3% la quota di insegnanti gravemente inadeguati o inidonei.

PARTE SECONDA

2. Principali anomalie rispetto alle tendenze europee

Premessa

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 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 agli 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 svolgere un ruolo propulsivo; 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 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 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.

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 privata (quest'ultima prevalentemente di religiosi).

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 di tutti gli ordini e gradi di scuola (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.

Nonostante le indicazioni di leggi recentissime (legge "Bassanini" n. 59 del 1997, ma anche il 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.

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 o delle classi, e così tanti altri aspetti organizzativi, sono identici nelle più piccole scuole 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 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).

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 (1995), le "funzioni obiettivo" del 1999, 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.

2.2 Seconda anomalia: scuole senza governo

Tutti partecipano, ma chi rende conto?

Dal punto di vista organizzativo e del sistema di governo, 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 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 capo d'istituto 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, da cui è controllato e a 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.

Il nostro paese ha sviluppato invece un'organizzazione assai originale, che ha confuso la gestione con la partecipazione, per cui si è resa invisibile la responsabilità decisionale: poiché sembra che tutti decidano tutto, alla fine nessuno risponde di nulla.

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. È un fatto 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.

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 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).

Gli insegnanti sono un terzo dei dipendenti pubblici e il 3% della forza lavoro rispetto al 2,3% della media Ocse (Annali, 2003). *Il rapporto studenti per insegnante è tra i più anomali dell'OCSE (Figura 6 pag. 70): quasi una variabile indipendente dai mutamenti demografici e organizzativi. Ed ecco il risultato (MIUR, 2001): nel 1980-81 con 9.778.000 alunni, gli insegnanti di ogni ordine e grado di scuola 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 (Tabella 1 riassuntiva pag. 63).*

Anche il personale non docente, cosiddetto ATA - organizzato fin dagli anni '20 in 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 concessi 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).

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

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). E' 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.

Possiamo concludere osservando che nella scuola italiana fino a ieri è 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?

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. 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*) e matematica (*numeracy*) ci colloca solo tra il 22° e il 24° posto della graduatoria dei 32 maggiori paesi industrializzati (Figura 10 del Quaderno integrale).

E' invece da rilevare in positivo che le scuole elementari, fin dalle prime indagini internazionali, sono sempre risultate tra quelle in posizione più alta.

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.

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.

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, sull'adesione a un codice deontologico, 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.

In sostanza si è sempre sofferta la mancanza di un percorso iniziale di formazione universitaria specifica, il quale, pur previsto per legge almeno a partire dal 1974, ha fatto i suoi primi passi solo alla fine degli anni '90 (nuovi corsi di laurea per i maestri e le SSIS) 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 (il problema delle graduatorie permanenti).

Così 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).

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).

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** del Quaderno integrale).
- *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 dello sviluppo professionale, della retribuzione e del riconoscimento sociale.

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. Oggi, oltre agli 800mila insegnanti di ruolo, 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 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;*
- *le procedure di selezione sono estremamente lente e macchinose*, oltre ad essere poco pertinenti con una moderna visione della professione;
- *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.

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.

L'assenteismo e le supplenze

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. In Italia il sistema non sopporta vuoti: il capo d'istituto non può esimersi dalla ricerca del sostituto avente titolo o precedenza. Il supplente, attraverso il punteggio assegnato anche per una sola ora alla settimana, inizia così la sua storia di lavoratore temporaneo (precariato): le supplenze sono quindi un vero "motore" del precariato.

In conclusione i principali nodi critici del sistema di reclutamento per graduatorie (vedi capitolo 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.

2.6 Sesta anomalia: professionalità non valutata

Gli insegnanti sono tutti uguali?

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*:

- 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 un aumento del 40-50% rispetto a quello iniziale (varia secondo i livelli di scuola);

- 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.

Solo la progressione per anzianità oggi si consolida, mentre ogni ipotesi di riconoscimento permanente per il *merito individuale* è assente.

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).

Così il lavoro dell’insegnante è diventato invisibile sia all’esterno sia all’interno, agli insegnanti stessi. Il buon insegnante è riconosciuto solo per “buona reputazione”.

La mobilità come 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. Questa è la vera ragione dell’importanza centrale assunta dalla mobilità nella gestione del personale insegnante.

Non esistono sanzioni o incentivi per frenare questo flusso che ogni anno interessa almeno il 20% della categoria (MIUR, 1997).

La mobilità così concepita risulta costosissima al sistema anche perché gran parte dei funzionari del ministero (10mila) 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.

Questo fenomeno ha sostanzialmente eluso un obiettivo pedagogico fondamentale come la continuità didattica per gli studenti. 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.

2.7 Settima anomalia: dalla legge alla contrattazione e ritorno

Due dimensioni incompatibili?

Tre fattori che hanno segnato la storia della scuola:

- 1) *la mancanza di un forte ruolo “politico”,* di un regolatore pubblico che si assumesse la responsabilità di garantire e verificare la qualità di un servizio così essenziale;
- 2) *il ruolo a lungo dominante del ministero,* i suoi estesi poteri di gestione, la sua incidenza nel produrre modelli culturali e comportamentali profondamente radicati;

- 3) *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. 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 socialista 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).

Questo scambio entra in crisi nei primi anni '90. La scuola si ritrova ad affrontare un processo di rilevante cambiamento. 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) e la contrattualizzazione del rapporto di lavoro degli insegnanti aprono in quegli anni un vivace e interessante dibattito sulla professionalità docente. Si affacciano domande di nuove identità, di riconoscimento professionale, di autonomia dalla burocrazia ministeriale (L. 59/97 sull'autonomia scolastica), di recupero di un nuovo rapporto tra scuola e società.

Guardando ai fermenti e alle indiscutibili innovazioni dei primi anni '90, i risultati acquisiti appaiono modesti e per certi aspetti contraddittori.

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 che finora non ha avuto luogo. La situazione ad oggi è la seguente: 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 e alla reale implementazione dell'autonomia didattica, organizzativa e finanziaria delle scuole.

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

Non c'è dubbio comunque che sia ormai urgente un intervento legislativo che aggiorni diritti e doveri degli insegnanti e assicuri il primato dell'interesse pubblico del sistema di istruzione (vedi 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

E' 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.

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 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 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

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.

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.

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.

La legge sull'autonomia rappresenta una storica rottura del sistema centralistico e burocratico che fino a oggi ha governato la scuola.

La legge sull'autonomia rappresenta potenzialmente 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).

Le nuove tecnologie didattiche

Con la telematica e la multimedialità gli studenti sono incoraggiati a diventare ricercatori sia a scuola che a casa. 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. La scuola dell'autonomia potrà offrire quelle flessibilità organizzative indispensabili 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.

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 perché gli studenti hanno caratteristiche sempre più disomogenee e i bisogni e la domanda di formazione sono sempre più ampi, differenziati e difficili da soddisfare.

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).

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.

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 certificata all'entrata e valutata periodicamente.
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

I dati complessivi della spesa sul PIL forniscono una prima approssimazione dello sforzo che un paese fa per il sistema di istruzione. Nella **Tabella 1** punto 1 e 2 pag. 63 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 europea soltanto per lo 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 docenti/studenti (**Tabella 1** punti 4 e 5 pag. 63, **Figura 6** pag. 70); b) del basso numero contrattuale di ore di lezione degli insegnanti (**Tabella 1** punto 8 e **Tabella 10** pag. 65); c) del numero medio di studenti per classe (**Tabella 1** punto 6 e **Tabella 10**). Succede così che la scuola primaria ha una spesa per studente superiore del 27% alla media UE e la scuola secondaria del 15% (**Tabella 1** punto 3 e **Tabella 8** pag. 64).

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).

La retribuzione degli insegnanti

La retribuzione degli insegnanti italiani ha due 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;
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.).

La retribuzione del personale insegnante *si associa peraltro a una serie di garanzie e vantaggi* che hanno un costo elevato per il bilancio dell'istruzione, ma non si traducono in un corrispettivo monetario per gli insegnanti. È quello che gli economisti chiamano il "salario ombra".

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** pag. 70 relativamente alla scuola secondaria inferiore e con attenzione allo stipendio iniziale, a quello dopo 15 anni di servizio e a quello massimo.

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. Se poi si guarda alla "retribuzione per ora di lezione", lo svantaggio rilevato per i livelli retributivi annui si annulla (Tabella 1 punto 11 pag. 63).

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%.

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".

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 pag. 64).

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

Un'occasione da cogliere

Nei prossimi dieci anni, solo per raggiunti limiti di età, il numero di insegnanti destinati a lasciare la scuola sarà, di 303mila unità se le cessazioni dal servizio avvenissero tutte alle scadenze del limite massimo di età (Tabella 11 pag. 65). Si tratta di un'occasione storica da non perdere per ridefinire qualità e quantità degli organici, rivedere il sistema di reclutamento (vedi sezione 3.5) e riallocare le risorse esistenti secondo nuovi criteri e obiettivi di efficienza, recuperando finanziamenti per gli investimenti e per modificare la qualità della retribuzione dei docenti (vedi sez. 3.6).

È imperativo peraltro che sul tema dell'istruzione pubblica, così strategico per il paese, ai contrasti e alle strumentalizzazioni tra partiti politici 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, nel miglioramento del patrimonio edilizio, 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 pag. 63). 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 più consistente in relazione al basso numero di studenti, tanto che la "spesa per studente" è tra le più alte d'Europa (**Tabella 8** pag. 64). *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 traguardare tendenzialmente indici europei (**Figura 6** pag. 70), operazione facilitata dalle dimensioni epocali della cessazione dal servizio degli insegnanti prevista nei prossimi dieci anni (**Tabella 11** pag. 65); 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;
- *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 e con servizi parascolastici e a pagamento;
- *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 principali tendenze europee

Nei paesi europei la formazione dei docenti è guidata da alcuni principi (si vedano anche le Appendici nel Quaderno integrale):

- 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** del Quaderno

integrale);

- si dà grande importanza alla fase dell'ingresso in ruolo, con l'intento di sostenere gli insegnanti nelle prime difficoltà ed 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.

Il profilo professionale degli insegnanti

Un buon esempio di descrizione del profilo professionale si trova, pur in termini sintetici, nell'Allegato A al D.M. 26 maggio 1998. Un altro esempio si trova nel documento "Standards for the Award of qualified teacher status" prodotto dalla Teacher Training Agency che col "Handbook of Guidance" costituisce il punto di riferimento del sistema di istruzione inglese.

B. Le proposte di TreeLLLe per la formazione iniziale

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

E' 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 (SSIS, ecc.).

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.

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, in modo che, tenendo anche conto della laurea triennale precedente, l'attività formativa sia globalmente ripartita secondo il seguente schema temporale: 60-65% dedicato alla disciplina, 10-15% dedicato alla didattica disciplinare, alle scienze dell'educazione e dell'organizzazione, 10% dedicato alle attività di tirocinio, laboratorio, ricerca didattica, 10-15% a disposizione degli atenei e degli studenti in formazione.
 - 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;
 - un'adeguata utilizzazione di insegnanti scolastici qualificati per le attività formative (tirocinio, laboratorio, progetti di ricerca);
 - 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.
- 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. Le proposte di TreeLLLe per la formazione permanente

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;
- i problemi educativi, didattici e organizzativi mutano nel tempo, sia a causa dei cambiamenti sociali, sia per effetto di riforme e cambiamenti normativi. Questo richiede una disposizione al cambiamento e una formazione permanente.

Si impone 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.

I punti di partenza per ripensare le condizioni di una formazione continua, che tenga conto delle esigenze degli insegnanti e dei bisogni della scuola, sono a) l'autonomia delle istituzioni scolastiche, b) la responsabilità del capo d'istituto per la pianificazione della spesa del proprio istituto in questo settore e per la valorizzazione delle risorse umane della scuola che dirige, c) la responsabilità di ciascun insegnante di pianificare e realizzare un progetto personale di formazione.

Vanno fatti passi avanti nella certificazione e nell'accreditamento delle strutture e dei percorsi formativi. Lo sviluppo delle tecnologie della comunicazione (e-learning) è una grande occasione da utilizzare; sono attivi o si attiveranno presto molti soggetti (università telematiche, INDIRE, etc.): si attiverà una competizione che favorirà quelli che meglio sapranno rispondere alle effettive esigenze degli insegnanti.

Proposte operative

C - Per la formazione permanente

15. Individuazione di norme e risorse specifiche 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.
- 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 per la formazione continua 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. 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 sia sul piano quantitativo che qualitativo.

- La ricerca deve essere promossa in particolare nelle strutture di ateneo incaricate della formazione degli insegnanti, 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 della opportunità offerta dalla riforma degli istituti regionali di ricerca (IRRE), che, opportunamente riformati, potrebbero svolgere un ruolo chiave nel campo della ricerca educativa.

Proposte operative

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;
- 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

Nella sez. 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.

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.

Nelle graduatorie si progredisce unicamente per anzianità di servizio, a prescindere dall'impegno e dai risultati, e 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".

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. Questo accade già, secondo l'OCSE con successo, in molti paesi 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.

La nostra proposta è basata 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.

Superamento dei concorsi

Il concorso 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, avvilita nella prassi, stravolta per i grandi numeri in gioco. 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 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.

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 devono poter 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 comprenderebbero 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.

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.

Sostituzione dei docenti assenti

Il precariato è continuamente riprodotto dal fenomeno delle supplenze brevi. 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.

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

- determinazione autonoma, da parte delle scuole, del proprio organico (entro 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.

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, tipo: flessibilità oraria, modularità dei percorsi, orario di insegnamento aggiuntivo (**Figura 11** del Quaderno integrale). 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

Le proposte di TreeLLLe

a) **Sviluppo professionale:** è la crescita della qualità dei docenti in quanto tale (a prescindere dal fatto che assumano funzioni o responsabilità diverse dall'insegnamento). Si propone un nuovo sistema di "sviluppo professionale degli insegnanti a più livelli". La proposta è sviluppata in modo distinto in questa sezione col titolo "Un modello da sperimentare".

b) **Carriera:** è probabilmente improprio parlare di carriera con riferimento agli insegnanti. Ci si riferisce a insegnanti che assumono ruoli e responsabilità, temporanee o permanenti, diverse dall'insegnamento: per esempio, 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.

Costituendo il coronamento di una crescita professionale, queste opportunità 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 specifiche diverse dall'insegnamento (e necessarie alla scuola dell'autonomia)**

Sono presenti nelle scuole varie attività formative diverse dalla istruzione che sono riconducibili al più ampio ambito dell'*educazione*.

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. 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.

Occorre superare il tabù per il quale la scuola è il luogo esclusivo dell'insegnamento e degli insegnanti.

Va invece prevista la possibilità di contratti temporanei di lavoro autonomo con professionisti esterni, selezionati ad hoc, diversi dagli 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.

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

Vi sono anche diversità legate alla misura temporale dell'impegno, in relazione a incarichi aggiuntivi comunque svolti da insegnanti.

È opportuno distinguere situazioni diverse:

- 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 richiesto, ma anche differenziati in relazione alla complessità delle competenze necessarie. 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;
- gli incarichi di durata permanente o prolungata nel tempo, che comportino un "fare altro" dall'insegnamento, in tutto o in parte.

Occorre però precisare che gli incarichi, anche temporanei, dovrebbero poter essere conferiti unicamente a docenti che siano inseriti almeno al livello intermedio ("esperti") dello sviluppo professionale.

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"*.

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 a partire da una certa età anagrafica, realizzando una modalità di accompagnamento "morbido" verso la cessazione dal servizio, anche per tener conto del logoramento che è insito nel lavoro del docente.

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 scolastica, 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: la nostra proposta è 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.

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 nullo 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 questa nuova responsabilità venga valutata 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;
- impossibilità di alterarne il funzionamento 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 (vedi la situazione in oggi nell'**Allegato A**).
Come intervenire: bisogna valutare l'attività dei singoli insegnanti oppure i risultati ottenuti da gruppi di insegnanti oppure dagli istituti scolastici nel loro insieme?

La valutazione oggi non può esercitarsi sull'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, né valutatori ad hoc;
- 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:

- 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 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 (intesa 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).

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 **Allegato A**) che la qualità professionale degli insegnanti si colloca a livelli diversi, almeno tre dei quali sono definibili con una certa sicurezza:

- docenti "ordinari", che svolgono la propria funzione senza eccellere per varie ragioni (stimati attorno al 30%);
- 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 al 50% del totale;

- docenti "eccellenti" (*catedraticos* in Spagna, *agrégés* in Francia, *advanced skills teachers* nel Regno Unito) riconosciuti dai propri colleghi e dagli studenti come veri e propri leader educativi. Se ne può stimare il numero in circa il 20% del totale.

E' qui che entra in gioco la funzione di un *nuovo sistema di sviluppo professionale a più livelli 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;
- 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").

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: trattandosi di funzione non esecutiva ma complessa, l'articolazione su più livelli remunerativi, così come avviene in tanti altri settori, è più che giustificata.

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

- i dirigenti scolastici sono diventati tali da poco tempo;
- l'autonomia delle scuole stenta a decollare;
- gli organi collegiali di governo delle scuole non sono stati ancora riformati per adeguarli alle innovazioni introdotte dall'autonomia;
- la comunità dei docenti (dei "pari") potrebbe trovarsi in conflitto di interesse ad esprimere valutazioni sui colleghi;
- il sistema di valutazione nazionale, molte volte promesso come imminente, è ancora ai primi vagiti;
- la funzione ispettiva del MIUR è ormai quasi estinta.

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 l'avviare da subito un modello sperimentale, magari imperfetto, però aperto a successivi miglioramenti. Proprio per questo va avviato subito un *progetto pilota* tutto da verificare sul campo.

Cinque sono gli elementi sui quali dovrà basarsi la procedura di valutazione 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 degli 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;
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.

Per una dettagliata articolazione della proposta sperimentale per la valutazione della qualità professionale vedi pag. 129-133 dell'edizione integrale del Quaderno.

Proposte operative

23. Distinzioni concettuali: non confondere a) *sviluppo professionale* nell'ambito delle attività di insegnamento; b) *carriera* di insegnanti che assumono ruoli e responsabilità (temporanee e permanenti) diverse rispetto all'insegnamento (es. vicedirenti, formatori, ricercatori); c) *l'esercizio di 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. I corsi di formazione devono essere certificati e 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

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". 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

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.

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.

Ma 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.

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.

E' necessario poi dar luogo ad un contratto specifico per gli insegnanti e a una razionalizzazione e riduzione dei livelli di contrattazione.

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.

Si propone una radicale semplificazione dei livelli di contrattazione secondo lo schema indicato nelle proposte operative qui di seguito.

È peraltro necessario che a tutti i livelli di contrattazione si riscontri un sostanziale *rafforzamento della controparte datoriale pubblica*. 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.

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 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).

ALLEGATO 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 ridefinizione del ruolo professionale dei docenti e sulla valutazione del lavoro di insegnante. I 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). 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. Una sintesi più ampia è contenuta nel Quaderno integrale (Allegato A).

Orientamenti generali verso la valutazione dell'insegnamento (Tabella A.1 a pag. 66)

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.

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** pag. 66) e ad indicare gli strumenti a loro avviso più adatti. Le preferenze dei docenti sono altamente divergenti.

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". 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** pag. 67), l'insegnante è di gran lunga la figura indicata con maggiore frequenza, da tre docenti su quattro. 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. 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

L'unica risposta che raccoglie i consensi della maggioranza (neppure particolarmente marcata: 61%) degli intervistati consiste nell'*aumento permanente della retribuzione salariale*.

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** pag. 67 riporta i risultati di quella domanda, articolati per grado e ordine scolastico.

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** (autopercezione), dalla quale si evince che la grande maggioranza dei docenti si colloca nella categoria intermedia degli "adeguati".

L'incerto futuro della valutazione

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 senz'altro o 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") (**Tabella A.7** del Quaderno integrale).

Il punto di vista dei capi d'istituto

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.

Le specifiche tecniche di valutazione suggerite dai dirigenti scolastici sono variegate. A questo proposito viene ritenuta efficace l'ipotesi di ricorrere all'istituzione di

“nuclei di valutazione” di qualche tipo.

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.

4. La scuola italiana in cifre: tendenze e confronti

4.1 Le principali differenze 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 con cui dobbiamo necessariamente misurarci e competere. Un insieme di dati comparati, quali emergono dalle analisi del Quaderno sono riassunti nella **Tabella 1 riassuntiva** qui a fronte. L'ultima colonna indica i riferimenti alla figura o alla tabella in cui, nel Quaderno integrale, i dati sono illustrati più diffusamente.

Dalla **Tabella 1**, e più dettagliatamente dalle Tabelle e Figure da cui sono tratti i dati, emergono con evidenza le nostre principali differenze:

- la *spesa per studente* (**Tabella 8** a pag. 64) è l'indice più significativo; la spesa, maggiore di oltre il 20% della media europea, è con la Svezia, in valori assoluti, la più alta in Europa;
- il *rapporto studenti docenti* (**Figura 6** a pag. 70) è il più basso d'Europa: se in astratto si assumessero gli indici medi europei in rapporto al nostro numero di studenti (circa 7,5 milioni), il numero di insegnanti del nostro paese dovrebbe ridursi di oltre 200mila unità!;
- il *numero medio di alunni per classe* (**Tabella 10** a pag. 65) è il più basso d'Europa;
- le *ore annue di lezione degli insegnanti* (**Tabella 10**) sono tra le più basse d'Europa;
- l'*età media degli insegnanti* (Tabella 1 punto 9) è in assoluto la più alta d'Europa (52 anni);
- lo *stipendio dopo 15 anni di servizio* (**Figura 12** a pag. 70), espresso in \$USA PPA, è di poco inferiore alla media UE, ma rapportato alle ore contrattuali di insegnamento è equivalente (Tabella 1 punto 11).

4.2 Selezione di tabelle e figure

Abbiamo qui inserito una selezione di 15 tra tabelle e figure delle 36 del Quaderno integrale. Le note si riferiscono alla Tabella 1 e alle altre tabelle e figure del Quaderno.

Tabella 1 (riassuntiva)
Le differenze in cifre tra sistemi scuola Italia/UE/OCSE

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	Totale	3,3	3,6	3,5	Tab. 7 p. 85
	Spesa pubblica	3,2	3,4	3,3	
	Spesa privata	0,1	0,2	0,3	
3. Spesa per studente in \$ USA PPA ¹	Scuola primaria	5.973	4.698	4.381	Tab. 8 p. 87
	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. Media di alunni per 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	fino a 39 anni	8,8	33,7	37,1	Fig. 3 p. 29
	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

¹ La media UE è riferita alla realtà precedente l'estensione del 1° maggio 2004, ed è pertanto calcolata, in modo non ponderato, 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.

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

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

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

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 rassicurare 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.

Tabella A.2

**Tecniche consigliate dai docenti per la valutazione dell'insegnamento,
per grado scolastico (%)**

	Grado scolastico		
	Elementare	Media inferiore	Media superiore
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
Collegli di materia e istituto	48	43	46
Allievi	37	44	53
Collegli di classe	45	36	31
Altri esperti estranei	38	31	36
Genitori degli allievi	22	31	30
Collegli solo di materia	24	21	29
Collegli "certificati"	26	19	24
Ispettore ministeriale	25	18	26
Studiosi universitari	26	18	23
Consiglio di Istituto	15	16	16
Collegli di Istituto	13	12	10
Capi d'Istituto estranei	10	8	8
Collegli "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.

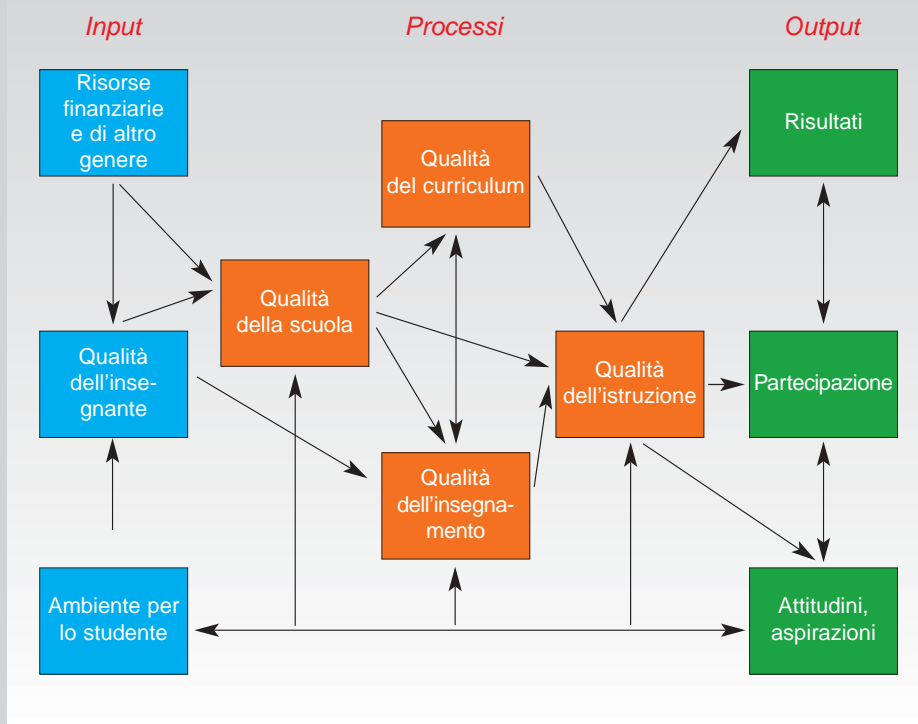
Tabella A.5

Stima dell'incidenza di docenti particolarmente bravi, di docenti adeguati e di docenti inadeguati nel corpo docente del proprio grado e ordine scolastico, e autocollocazione (%)

	<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.

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.

Figura 2 A

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

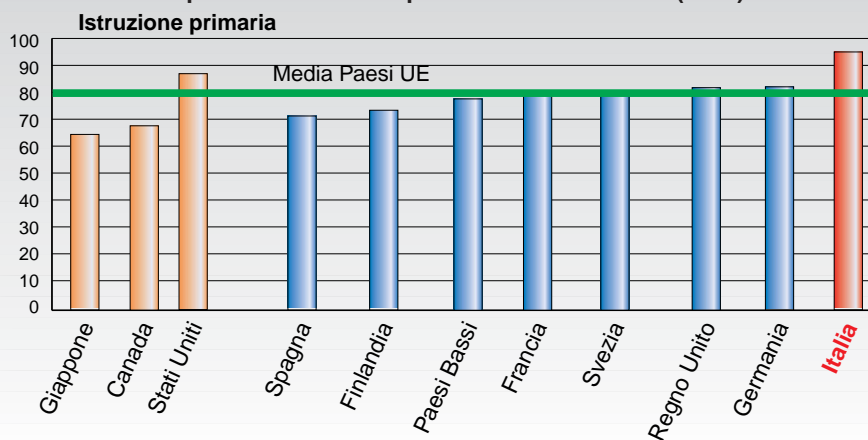
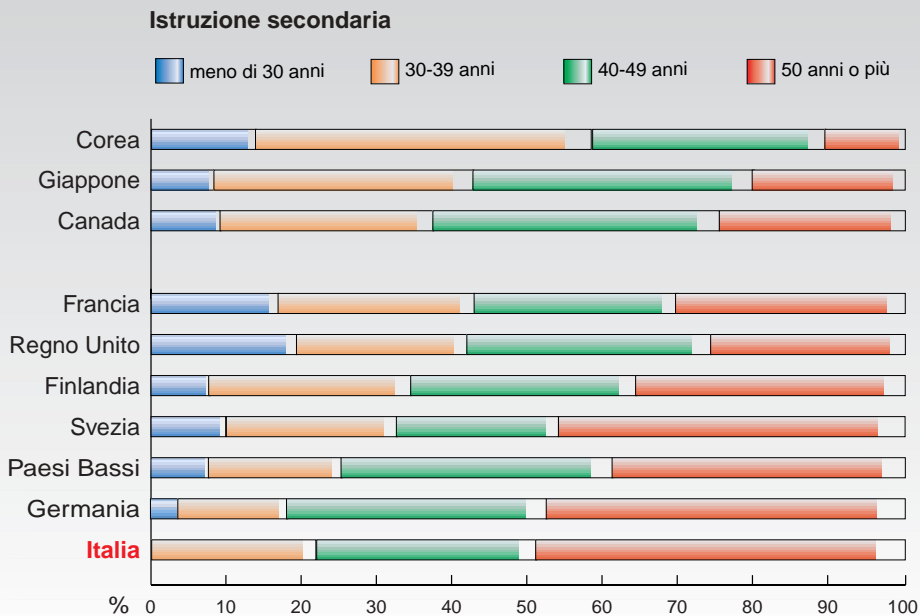


Figura 3 B

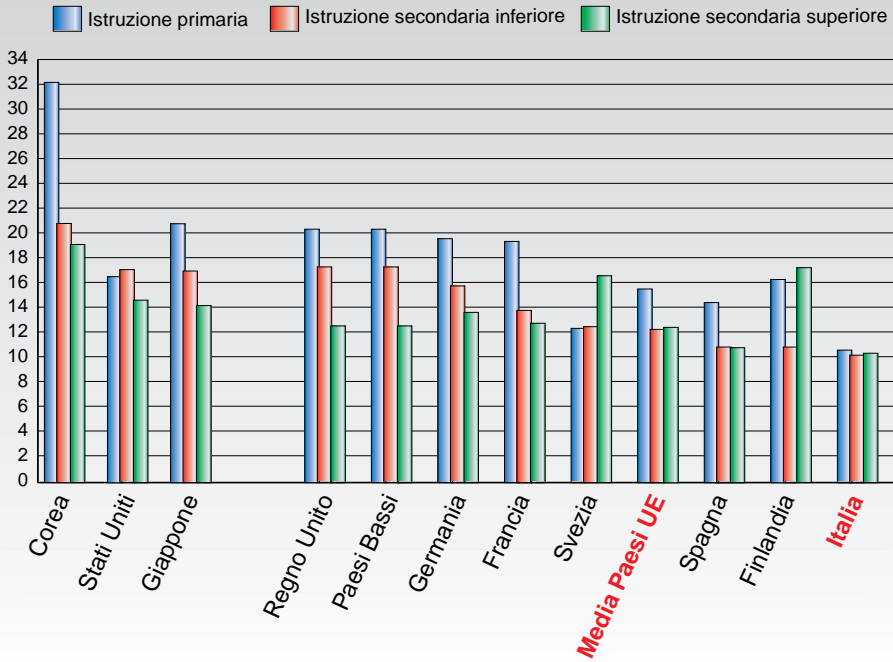
Distribuzione degli insegnanti in relazione all'età (2001)



Fonte: OCSE 2003, da Chart D8.2

Figura 6

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

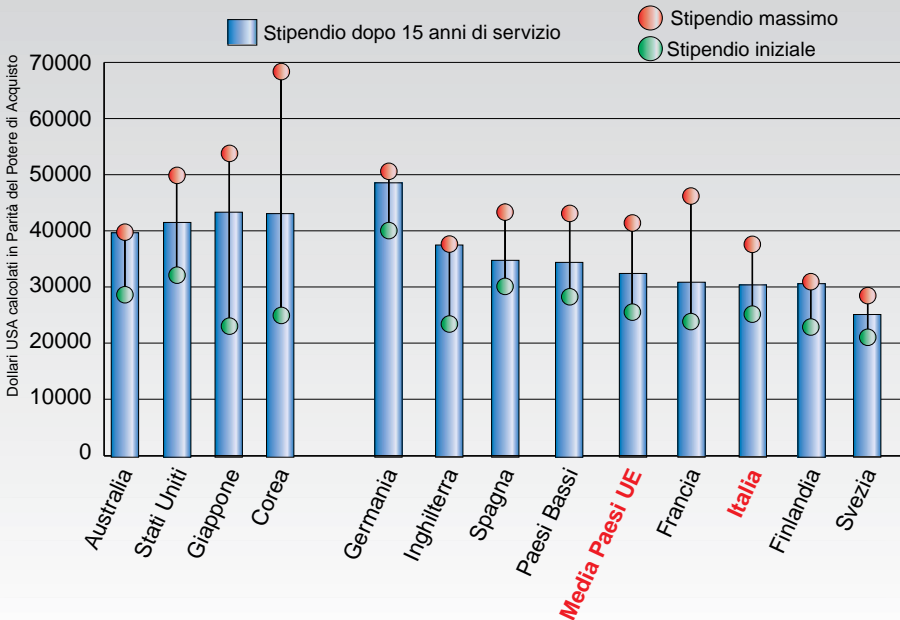


Fonte: OCSE 2003, da Chart D2.2

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

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 maggio 2004
- Sintesi Q. n. 4** Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?
Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione
Prima edizione giugno 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: ARTI GRAFICHE BICIDI - GENOVA

PRIMA EDIZIONE

GENOVA - GIUGNO 2004