

rassegne

LA FORMAZIONE E IL RECLUTAMENTO DEGLI INSEGNANTI IN ITALIA

LORENZO SALTARI (*)

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Gli snodi della formazione e del reclutamento degli insegnanti: un *excursus* dall'Unità ad oggi. — 2.1. Dall'Unità al primo dopoguerra. — 2.2. Il durissimo e contraddittorio concorso gentiliano. — 2.3. Dal secondo dopoguerra agli anni Sessanta. — 2.4. Gli anni Settanta e Ottanta. — 2.5. Dagli anni Novanta. — 3. La disciplina vigente. — 4. Il «concorsono» del 2012. — 5. Formazione e reclutamento degli insegnanti in Inghilterra e Francia. I tratti caratterizzanti. — 5.1. Inghilterra. — 5.1.1. La formazione iniziale. — 5.1.2. Il reclutamento: programmazione dell'offerta, selezione e nomina. — 5.1.3. Il primo periodo d'inserimento. — 5.2. Francia. — 5.2.1. Formazione iniziale. — 5.2.2. Selezione e reclutamento. — 6. Per una riforma del modello italiano. — 7. Conclusioni.

1. Innovare il sistema di formazione e reclutamento degli insegnanti della scuola italiana si pone al centro di un'azione riformatrice davvero orientata agli obiettivi tracciati, da quasi tre lustri, dal Consiglio europeo di Lisbona per l'Europa Unita più competitiva e beneficiata da uno sviluppo sostenibile grazie alla conoscenza.

Eppure intervenire su quest'ambito è politicamente, socialmente ed economicamente molto complesso. La crisi economica riduce le risorse a disposizione per la scuola. Ciò spinge alla contrazione del corpo degli insegnanti e sottrae mezzi per la differenziazione della loro carriera, basata sulla valorizzazione concreta del merito e dei risultati conseguiti.

(*) La presente *rassegna* riprende i risultati di un *rapporto* curato dall'Autore nell'ambito della sua collaborazione presso l'Ufficio legislativo del Ministero dell'Istruzione, università e ricerca (ottobre 2013-febbraio 2014), propedeutico alla predisposizione di una proposta di riforma della disciplina italiana sul reclutamento e la formazione degli insegnanti.

C'è poi l'antico e annoso problema dell'assorbimento del personale docente precario. L'esistenza di questa pesante eredità perpetua il conflitto tra i vecchi e i nuovi aspiranti all'immissione ai ruoli della docenza nella scuola. Questa situazione procrastina la completa transizione al modello dell'insegnante «professionista» che ha sviluppato la propria capacità attraverso un percorso specifico sia universitario sia pratico e applicativo sul campo. Ne discendono tempi molto più diluiti e incerti per l'affermazione di un sistema educativo più solido e in sintonia con i profondi cambiamenti tecnologici e sociali che caratterizzano la fase storica che stiamo attraversando.

Ripensare al sistema di formazione e reclutamento degli insegnanti ha poi importanti riflessi sugli attori istituzionali e sulla loro interazione ⁽¹⁾. In specie, le implicazioni investono il ruolo del Ministero dell'Istruzione, università e ricerca-Miur, i poteri condizionanti del Ministero dell'Economia e delle finanze-Mef e rimettono al centro il tema dell'autonomia delle scuole, rimasto negletto.

La presente *rassegna* si articola in quattro parti. Si prendono le mosse da un sintetico inquadramento storico del tema, incentrato sui momenti di «snodo». Ne emerge un quadro nel quale nei passaggi «stretti» in Italia, a volte, si sono sbagliate le diagnosi; sempre si è ceduto alla pressione di esigenze contingenti senza riuscire mai a impostare una strategia di sviluppo della scuola di ampia veduta.

Si passa, poi, a ricostruire la disciplina sulla formazione e sul reclutamento oggi in vigore. Essa è informata sui percorsi formativi e sul concorso pubblico, nonché sulla necessità di prosciugamento del rilevante stock di precari di lungo corso.

Con la prospettiva di trovare spunti e idee per il perfezionamento del nostro sistema, nella consapevolezza che non esiste un modello ideale e che i «trapianti» senza i necessari adattamenti al contesto sono sempre infruttuosi, si ricostruisce in maniera sintetica il sistema di formazione e reclutamento di due nazioni europee: Inghilterra e Francia. La comparazione, nel presente lavoro, si è concentrata su paesi che presentano una tendenziale omogeneità culturale, politica e socio-economica con l'Italia.

L'ultima parte della *rassegna* si propone di puntualizzare i termini

⁽¹⁾ In argomento, M. GIGANTE, *L'amministrazione della scuola*, Padova, Cedam, 1988; F. Fracchia, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, Giappichelli, 2008.

principali di cui dovrà tenere conto un percorso riformatore ⁽²⁾. Essi possono sintetizzarsi in quattro punti. Il primo è la professionalizzazione, la valorizzazione e la valutazione degli insegnanti. Il secondo, la ridefinizione del ruolo del Miur che coerentemente al riconoscimento dell'autonomia delle scuole non potrà che accentuare i compiti di programmazione e coordinamento del sistema e cedere quelli di gestione. Il terzo riguarda il ripensamento della posizione occupata dal Mef nei termini di un riequilibrio con la posizione degli altri attori istituzionali. L'ultimo è riferito al rilancio dell'autonomia delle scuole che ponga di nuovo al centro del sistema la comunità degli insegnanti, degli studenti e delle loro famiglie.

2. Programmazione del fabbisogno assente, incertezze sulla formazione iniziale, propensione al concorso per l'accesso salvo derogarne sotto la pressione di contingenze, sono le tre «invarianti» nella storia italiana dell'accesso alla carriera di insegnante.

Questi caratteri si definiscono sin dalla primissima costruzione del sistema scolastico, quasi avessero funzionato come «un *imprinting* ricevuto alla nascita dal Ministero dell'istruzione, da cui nessuno è mai riuscito a liberarlo» ⁽³⁾.

2.1. Con l'Unità, la classe dirigente liberale scelse per il sistema scolastico del nuovo ordinamento italiano di imitare il modello francese. Tuttavia, «Il risultato della fase «costituente» fu un edificio grandioso alla francese, ma di un grandioso di terz'ordine» ⁽⁴⁾. In esso si poneva enfasi alla qualificazione del titolo dell'aspirante docente (laurea o diploma) e al concorso per l'accesso ai ruoli delle elementari e dei licei. L'incorporazione di questi criteri nella Legge Casati (1859), che dall'ordinamento sabaudo passa a quello unitario, fu però subito sminuita dalla prefigurazione di molti casi in cui l'immissione nella scuola poteva avvenire «in eccezione alla regola del concorso». E, infatti, per fare fronte alla mancanza di insegnanti, ma anche per non frustrare le aspettative dei docenti dei regimi preunitari, che altrimenti

⁽²⁾ La versione del testo consegnata al Ministro dell'Istruzione, università e ricerca, contiene specifiche proposte *de jure condendo*, in questa pubblicazione richiamate per punti nella nota n. 71.

⁽³⁾ Associazione Treelle, *Oltre il precariato. Valorizzare la professione degli insegnanti per una scuola di qualità*, Quaderno n. 6, Genova, 2006, p. 47.

⁽⁴⁾ S. CASSESE, «*Plaidoyer*» per un'autentica autonomia delle scuole, in *Foro italiano*, 1990, V, 151.

sarebbero finiti sul lastrico, si procedette alla nomina «per appello diretto, prescindendo dalle vie del concorso». Fu questa la prima sanatoria nella scuola italiana che generò una categoria non prevista dalla legge: quella dei cd. *legittimati*.

La formazione degli insegnanti delle scuole elementari e medie inferiori era fornita dalla scuola Normale triennale (secondo l'esempio delle *Écoles normales* delle leggi rivoluzionarie francesi del 1794) seguita dalla Scuola magistrale biennale. Questa formazione conduceva al rilascio della «patente» (abilitazione) per l'insegnamento. Per gli insegnanti «medi» (l'attuale scuola secondaria di primo e secondo grado) nel 1891 si decise l'istituzione del Magistero, nelle facoltà di Lettere, Filosofia, Scienze e Fisica, per dare ai docenti anche una preparazione pedagogica.

L'effettivo reclutamento fu però immerso in una situazione confusa. Sovente gli incarichi ai maestri ed anche ai professori furono stabiliti in modo arbitrario sotto l'influsso di favoritismi e corruzione. Ciò si protrasse sino all'approvazione nel 1906 dello «Stato giuridico degli insegnanti», sollecitato dall'associazionismo degli stessi insegnanti, che ribadì, sebbene la Legge Casati non fosse stata formalmente abrogata, che «nessuno può essere nominato ... neppure semplice incaricato, e nessuno che sia già insegnante può passare all'insegnamento di altra materia, se non in seguito a concorso». Questa previsione ripete come il concorso fosse pensato nel sentire comune come il migliore strumento d'individuazione dei meritevoli. Quest'opinione, tuttavia, non aveva unanime diffusione. Nel 1908, Salvemini qualificò il concorso come «mostruoso e ancora più mostruosamente fatto mettere in azione», nefasto anche perché lasciava una coda di «precarî», visto che le cattedre riservate ai vincitori erano meno degli aspiranti insegnanti.

Con il primo dopoguerra, peraltro, il concorso ordinario fu pretermesso e si preferì fare ricorso a graduatorie per titoli e «speciali provvidenze» riconosciute agli ex-combattenti.

La fine dell'accesso grazie concorsi «per soli titoli», meccanismo ritenuto necessario per gestire l'emergenza, e il conseguente ripristino del concorso ordinario, si ebbe solo con l'arrivo di Giovanni Gentile al Ministero dell'Istruzione. È, infatti, il filosofo idealista l'ispiratore del Regio decreto n. 412/1923.

2.2. L'idea da cui muove Gentile è che la capacità d'insegnamento non si può sviluppare con una specifica formazione. Nel 1925, il

Ministro ebbe a dire che «non può essere insegnato quello che è arte spontanea del cuore dei nostri educatori». E pertanto quella dell'insegnante non era concepita alla stregua di professione libera al pari delle altre per le quali è necessario uno specifico tirocinio ⁽⁵⁾. Il saper fare l'insegnante discende dal conoscere profondamente la propria disciplina. E quindi per ottenere l'elevazione della qualità della scuola occorre avere un inasprimento della severità e selettività dei corsi universitari.

Il concorso gentiliano, dunque, è attraversato da una palese contraddizione. Esso è per gli effetti giuridici un esame di Stato abilitante alla professione d'insegnante, ma le prove di esame, molto teoriche, si limitano all'accertamento del possesso delle conoscenze disciplinari. Sono, in sostanza, una ripetizione degli esami già svolti all'università. In altre parole, il concorso non è concepito e strutturato per appurare la competenza professionale dell'aspirante all'abilitazione per l'insegnamento.

Pertanto, i concorsi informati al modello gentiliano funzionano sì come uno stretto filtro all'accesso alla docenza. È palese la differente maggiore qualità degli insegnanti selezionati per concorso rispetto a coloro che passano di ruolo attraverso le varie «titularisations» ⁽⁶⁾. Essi, nondimeno, non riescono nell'obiettivo di innovare il paradigma precedente. Modello per il quale la prova concorsuale, anziché forgiare un corpus di docenti di elevata ma nel contempo specifica professionalità, serve a collocare i vincitori nei ruoli e nelle sedi messe a bando.

2.3. L'assetto della formazione e del reclutamento degli insegnanti, nonostante l'avvento della Costituzione repubblicana, può dirsi in continuità con l'esperienza anteriore. Retoricamente rimane fermo il principio per il quale il concorso è la via principe per l'accesso nella scuola, al pari di ogni altro posto nella pubblica amministrazione (in coerenza con l'art. 97 cost.). Nonostante la facciata si ebbe la reiterazione di quanto avvenne alla fine della Grande guerra. Dal 1947, si moltiplicano le leggi speciali di sistemazione del personale docente precario senza esame. Questo metodo fu talmente pervasivo che

⁽⁵⁾ In realtà, l'idealismo pedagogico gentiliano non riscuoteva consensi unanimi. Sono note le posizioni differenti propugnate da Codignola, Salvemini e Credaro.

⁽⁶⁾ S. CASSESE, *op. cit.*, p. 8.

rappresentò il normale sistema di assunzione in ruolo, proprio in luogo del concorso.

Gli anni Cinquanta e Sessanta del XX secolo sono contrassegnati da una grave disoccupazione dei diplomati magistrali che non riescono a essere assorbiti dalla scuola primaria. Viceversa, attesa la scarsa crescita del numero dei laureati, si registra una certa mancanza di insegnanti per la scuola superiore. Da queste disfunzioni si evince un chiaro *deficit* nella programmazione del personale necessario. Tanto che può formarsi l'impressione che il «reclutamento venga fatto casualmente» (7).

Eppure, nel 1961, lo Svimez, in una propria indagine pionieristica, elabora le prime previsioni di fabbisogno d'insegnanti a cadenze decennali da cui emerge il grave disequilibrio tra diplomati e laureati e le nuove esigenze della scolarizzazione di massa. Nel 1963, la Commissione d'indagine sullo stato e lo sviluppo della pubblica istruzione in Italia (8), d'altro canto, indica l'opportunità di uscire dalla contraddizione gentiliana e di imboccare con decisione la strada della professionalizzazione dell'insegnamento spostando sull'università il baricentro della formazione di tutto il personale docente.

Queste nuove idee però non trovano ascolto. Il sindacato spese il proprio ingente potere d'influenza per obiettivi di piccolo cabotaggio: l'incremento dei posti per favorire l'assunzione di tutti gli abilitati, benefici stipendiali. Il legislatore, sordo ai suggerimenti di questa Commissione, nel 1966 preferisce la sistemazione in ruolo quarantamila docenti della scuola media con procedure semplificate.

2.4. Gli anni Settanta del secolo scorso portano alla massima espansione la scuola di massa. In questo periodo, la proporzione degli insegnanti precari rispetto al loro numero complessivo diviene parossistica raggiungendo quasi la soglia del cinquanta per cento. Le nuove esigenze sono soddisfatte con personale non di ruolo essenzialmente per contenere la crescita del costo del lavoro generato dal comparto scolastico. Questa opzione ha però un'implicazione che produrrà un condizionamento stabile nel tempo. L'aver generato una schiera di dipendenti statali scarsamente tutelati è una non trascurabile concausa della loro massiccia sindacalizzazione. E con essa si alimenta il fuoco delle istanze rivendicative che, in poche parole, coincidono con l'e-

(7) S. CASSESE, *op. loc. cit.*

(8) Incaricata da A. Fanfani, allora Presidente del Consiglio dei ministri.

stensione e il consolidamento delle pratiche di sanatoria già ampiamente sperimentate in precedenza.

Le agitazioni dell'autunno '72 portarono all'approvazione della l. n. 477/1973, grazie alla quale si decise per l'immissione in ruolo attraverso l'istituzione di una graduatoria a esaurimento (strumento che è all'origine della famigerata «graduatoria permanente»).

Nonostante questa misura, nel quindicennio successivo la pressione all'accesso riprese vigore. Infatti, per un verso, la crescita della popolazione scolastica non aveva ancora raggiunto il suo acme, specie nella scuola secondaria superiore. Per l'altro, erano ancora molti i docenti a essere in attesa dell'immissione in ruolo. Tra l'autunno del '77 e l'estate del '78 prese nerbo un movimento rivendicativo innescato anche da un'altra tornata di corsi abilitanti, quella del 1976. Il movimento creò le condizioni politiche per l'emanazione della legge n. 463/1978. In molti riuscirono a passare di ruolo, ma in cambio il Parlamento impose l'istituzione di un nuovo concorso ordinario, strumento al quale non volle rinunciare del tutto, sotto la spinta dell'opinione pubblica e dei docenti assunti coi selettivi concorsi gentiliani che reagivano allo scadimento di prestigio e di qualità della scuola pubblica italiana, proprio causato dalle «stabilizzazioni».

Il passaggio agli anni Ottanta fa registrare un'altra disfunzione. L'andamento demografico espansivo si avvia all'esaurimento. Tuttavia l'ampliamento degli organici nella scuola non segue questa inversione di tendenza e continua la sua inerzia di crescita grazie all'escamotage dell'estensione della offerta formativa (corsi pomeridiani, attività complementari e integrative, ecc.). Con queste premesse non può arrestarsi il continuo proliferare della schiera dei precari. In molti fra questi hanno ormai maturato alcuni anni di lavoro nelle aule e, quindi, rivendicano anche per loro le stesse soluzioni prese in occasione delle «lotte» del 1973 e del 1978. E, infatti, questa pressione sul Parlamento sfocia nel 1982 in un'imponente manifestazione che, anche questa volta, conduce all'emanazione di una legge *ad hoc* ⁽⁹⁾. Tale misura istituisce altri corsi abilitanti e rinnova le graduatorie a esaurimento per le immissioni in ruolo ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Si tratta della l. n. 270/1982.

⁽¹⁰⁾ Una propaggine di questa nuova tensione venne governata con la l. n. 326/1984 che esaudì le rivendicazioni dei docenti che, sebbene pretermessi dalla l. n. 270/1982, avevano maturato i requisiti di servizio nei due anni successivi ed aspiravano ad abilitarsi per mezzo di una sessione riservata.

Il decennio fu contrassegnato da altre leggi sul reclutamento.

La l. n. 246/1988 fornì la possibilità d'immissione in ruolo in due province (una delle quali doveva coincidere con quella di servizio) a chi avesse un biennio di servizio maturato tra il '75 e l'81. Tale modello fu completato con il cd. «doppio canale» che ha il suo esordio grazie alla l. n. 417/1989. «Il «doppio canale» fu la prima sanzione del fallimento del concorso. Con esso, infatti, si ammetteva implicitamente l'impossibilità di regolare gli accessi ai ruoli con lo strumento della selezione meritocratica e si cercava di regolare «il traffico» — sempre affollato — degli ingressi con l'apertura di una via riservata (al 50 per cento dei posti) a coloro che avevano maturato una certa esperienza come supplenti» (11).

I primi segni di crisi del bilancio dello Stato e le conseguenti esigenze di contenimento dell'espansione degli organici e dei costi hanno messo fuori centro il modello che si è andato consolidando nel corso del ventennio in esame. È dal 1993 che si decide di negare l'assunzione in ragione di posizioni per le quali non vi sia la certezza della permanenza anche gli anni seguenti.

Puntualizzando, può osservarsi come gli anni '70-'80 abbiano lasciato una profonda traccia nella scuola italiana. L'incapacità di giungere a una rigorosa programmazione del fabbisogno di docenti, la debolezza nel promuovere la transizione a una formazione universitaria e specificamente professionalizzante, le troppe condiscendenze nei versi delle istanze di chi fa pressioni per accedere in ruolo hanno disegnato un profilo peculiare dell'insegnante italiano: «lavoratore», più che «professionista», fortemente sindacalizzato, il quale concepisce la propria identità nei termini di «funzionario pubblico» e nel contempo di «operatore sociale» (12).

Ne discende per gli insegnanti un incremento in uguaglianza e sicurezza. Essi però pagano questo risultato con l'alto prezzo del marcato scadimento della loro qualità media che inevitabilmente implica un modesto riconoscimento sociale. Non si riesce, in altre parole, nell'intento di far emergere l'aspetto professionale su quello burocratico, pur essendo preferibile non burocratizzare il ruolo dell'insegnante (13).

(11) Così Treelle, *op. cit.*, p. 56.

(12) È così nella netta maggioranza dei casi, come rilevato dall'indagine di A. Cavalli, *Gli insegnanti nella scuola che cambia*, Bologna, il Mulino, 2000.

(13) Si cfr. S. CASSESE, *op. cit.*, p. 9

Sotto il profilo del governo del reclutamento, il periodo in esame è segnato da una doppia tendenza. Si registra l'inaridimento del concorso ordinario, quello «per titoli ed esami», che dovrebbe garantire la selezione meritocratica degli insegnanti. Al contempo, e di conseguenza, il sistema si piega sui concorsi «per soli titoli» sovente imperniati su corsi abilitanti, concepiti a mo' di riparazione per aver permesso a un personale in possesso del solo titolo (laurea o diploma) di insegnare. È questo il turno d'anni in cui si forma il famigerato principio dei 360 giorni di servizio come soglia, superata la quale, si matura un vero e proprio diritto a pretendere l'immissione in ruolo.

Il declino del concorso fa il pari anche con l'inarrestabile ascesa della «graduatoria permanente» che permette a tutti gli «idonei», insieme inevitabilmente più grande rispetto ai «vincitori», di stabilizzarsi secondo il criterio dell'anzianità d'iscrizione (ovvero grazie allo scorrimento).

È qui che si forma una netta contrapposizione d'interessi, ancor oggi presente: quello degli «idonei» che militano contro i nuovi concorsi, ai quali dovrebbero partecipare e che potrebbero rimescolare le posizioni acquisite; e quello dei *new entrants*, di norma più giovani e, come si vedrà meglio nel prossimo paragrafo, sovente formati meglio e più a lungo.

2.5. Negli anni Novanta entrano in conflitto due modelli formativi degli insegnanti profondamente diversi. L'ordinamento italiano, provando a imitare l'assetto prevalente in Europa, introduce la formazione universitaria specialistica per tutti, necessaria per ottenere l'abilitazione all'insegnamento. Il nuovo sistema, tuttavia, deve convivere col precedente, fatto di un «mercato «amministrato» attraverso la graduatoria nazionale permanente» (14).

Previste nella riforma del sistema universitario del 1990 (15), le Scuole di specializzazione denominate Sis sono state attivate solo nel 1996 (16). Esse, istituite presso le università, erano articolate in differenti indirizzi disciplinari e alla conclusione dei corsi, col superamento dell'esame finale avente il valore di esame di Stato (17), si otteneva

(14) M. COCCONI, *Diventare insegnanti: le nuove regole*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2011, 2011, 243.

(15) L. n. 341/1990.

(16) D.P.R. nn. 470-471/1996.

(17) Art. 4, c. 2, l. n. 341/1990.

l'abilitazione all'insegnamento nella scuola secondaria. Questa modalità di formazione inizialmente era affiancata al reclutamento tramite concorso e progressivamente avrebbe dovuto rappresentare il canale ordinario di accesso alla professione di docente.

La creazione delle Sis inevitabilmente porta una dequotazione del tradizionale modello di reclutamento rimesso al meccanismo di scorrimento delle graduatorie e ingenera un aspro conflitto tra i nuovi formati e il personale precario della scuola, che, in reazione, avvia una pressione sindacale sul governo. Pressione che conduce ⁽¹⁸⁾ alla trasformazione delle graduatorie in permanenti e all'affermazione del principio secondo il quale il fabbisogno di docenti da immettere in ruolo è tratto per metà dai vincitori di concorsi per titoli ed esami e per l'altra metà dallo scorrimento delle graduatorie ⁽¹⁹⁾.

Segue una contro-reazione degli abilitati nelle Sis i quali ottengono dal legislatore di poter entrare in diretta concorrenza per il posto con i cd. precari storici ovvero i docenti abilitati attraverso i corsi riservati, collocati dalla l. n. 124/1999 nella terza fascia del personale docente (grazie alla l. n. 333/2001). La misura però innesca l'inevitabile recrudescenza del conflitto fra le due categorie contrapposte che spinge il Parlamento a tornare sui propri passi. E, infatti, di lì a breve l'adozione di una misura che fa collocare gli abilitati delle Sis in coda alla graduatoria permanente ⁽²⁰⁾.

Con il d.lg. n. 227/2005 ⁽²¹⁾ si torna a mettere mano al modello di formazione. L'obiettivo perseguito è il superamento delle Sis. Per un verso si vuole preservare la logica dell'affidamento della formazione del personale docente alle università ⁽²²⁾ e alle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, della formazione del personale docente, ma per l'altro, si mira a valorizzare il ruolo delle istituzioni scolastiche autonome. L'obiettivo è offrire al personale docente una formazione idonea a coniugare la preparazione teorica con una qualificazione professionale concretamente legata al nuovo

⁽¹⁸⁾ Ciò grazie all'emanazione della l. n. 124/1999, la quale ha modificato gli artt. 399-401 del d.lg. n. 297/1994.

⁽¹⁹⁾ Tali graduatorie sono ripartite in quattro fasce separate sulla base del titolo di abilitazione e della durata dei servizi svolti nelle scuole, in modo da graduare la precedenza nelle nomine in ruolo.

⁽²⁰⁾ Con l'entrata in vigore della l. n. 143/2004.

⁽²¹⁾ Attuativo della delega di cui all'art. 5, l. n. 53/2003.

⁽²²⁾ Le Scuole di specializzazione Sis sono sostituite da strutture denominate «Centro di Ateneo o di inter-ateneo di formazione degli insegnanti» (art. 7).

contesto determinato dall'autonomia scolastica in cui il docente si sarebbe trovato ad operare. L'acquisizione di una valutazione specifica, conseguita a seguito di un tirocinio presso le scuole, conferisce al futuro insegnante il diritto all'iscrizione a un albo regionale ⁽²³⁾. Questa disciplina è anche pensata per tenere conto della competenza costituzionalmente riconosciuta alle regioni rispetto alla distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche.

Il superamento di tale prova era però considerato requisito per l'immissione ai concorsi a posti da bandire a cadenza almeno triennale. Ne discende un complesso quadro normativo nel quale non è chiaro se l'iscrizione all'albo conducesse ad una chiamata diretta da parte delle scuole, oppure se fosse comunque necessario il superamento anche del tradizionale concorso. «In quest'ambigua prospettiva la formazione iniziale dei docenti, sia teorica che pratica, rischiava di essere utilizzata ancora per acquisire punteggio ai fini dell'inserimento e della progressione all'interno della graduatoria permanente ma non risultava decisiva ai fini dell'assunzione in ruolo» ⁽²⁴⁾.

Questa disciplina è stata abrogata dalla legge finanziaria per il 2008 e sostituita da un regolamento del 2010. Su queste misure prosegue l'analisi.

3. La disposizione di cui all'art. 97 cost., per cui nella pubblica amministrazione si accede per concorso, e le sue numerose e rilevantissime deroghe hanno prodotto la situazione seguente. Da un lato, vi è ancora una folta schiera di docenti precari in cerca di stabilizzazione. La stima è di circa cento settanta mila iscritti in graduatoria ad esaurimento ⁽²⁵⁾. Dall'altro, poiché dal concorso vero, quello per titoli ed esami, nonostante tutto non si può prescindere completamente, proprio per l'evocato vincolo costituzionale, si è andato consolidando il metodo, del «doppio canale» per il reclutamento degli

⁽²³⁾ Art. 5.

⁽²⁴⁾ M. COCCONI, *op. cit.*, p. 242.

⁽²⁵⁾ Con maggiore dettaglio, secondo le stime del Dipartimento per l'Istruzione del Miur, i docenti in graduatoria sono nel numero seguente e così ripartiti: 1) Graduatoria ad esaurimento: 177.000; 2) Graduatorie di Istituto (II fascia): 8.000; 3) graduatorie di Istituto (III fascia): 292.000 (di cui 70.000 hanno 3 anni di servizio e, pertanto, hanno titolo ad accesso ai PAS. Si abiliteranno presumibilmente tra 1 o 2 anni). Coloro che sono abilitati al I ciclo TFA avendolo con sono pari a 11.500; mentre abilitandi al II ciclo di TFA (in fase di preparazione) sono circa 20.000.

insegnanti ⁽²⁶⁾. Scrive la Corte di Cassazione: «Il reclutamento del personale docente della scuola materna, elementare e secondaria avviene per due canali (v. d.lg. n. 297/1994, art. 399 come modificato dalla l. n. 124/1999, art. 1) e cioè attribuendo metà dei posti disponibili ai vincitori di appositi concorsi per titoli ed esami e, per la restante metà, attingendo alle graduatorie permanenti, relative ai concorsi per soli titoli, di cui al citato d.lg. n. 297/1994, art. 401, in cui hanno titolo a essere inseriti docenti che abbiano già superato un precedente concorso per esami e titoli — senza risultare vincitori, ma solo idonei e conseguendo in tal modo l'abilitazione all'insegnamento ai sensi del d.lg. n. 297/1994, art. 400 — e vantino un periodo di servizio di almeno 360 giorni: nel primo caso il docente ottiene l'abilitazione e, se collocato in graduatoria in posizione utile rispetto al contingente dei posti, ottiene anche l'immissione nei ruoli con conseguente assunzione a tempo indeterminato, mentre, nel secondo caso, la procedura concorsuale si articola in due fasi delle quali la prima è costituita dal conseguimento dell'abilitazione (o con una sessione riservata oppure con il concorso ordinario) e la successiva con l'inserimento nelle graduatorie permanenti» ⁽²⁷⁾.

Il sistema è dunque bipartito ⁽²⁸⁾. Vi è il «canale concorsuale», completato da quello dello scorrimento delle graduatorie provinciali degli abilitati.

Il *concorso*, in realtà, è da suddividere in «concorso ordinario» e «concorso riservato». Ambedue prevedono una selezione per titoli ed esame. Al primo, tuttavia, può partecipare chiunque sia in possesso del titolo di studio condizionante l'accesso alla classe di concorso. Al secondo vi può prendere parte chi, oltre al titolo di studio, abbia anche svolto attività di docenza pari a 360 giorni in un determinato lasso temporale.

Il secondo canale è lo *scorrimento delle graduatorie* degli abilitati. Tali graduatorie sono state ordinate come «permanenti» ⁽²⁹⁾ e successivamente trasformate in elenchi a esaurimento cui è precluso l'accesso

⁽²⁶⁾ Come regolato dagli artt. 399-401 del d.lg. n. 297/1994, e modificato dalla l. n. 124/1999.

⁽²⁷⁾ Così Cass., Sez. Lavoro, n. 21298/2006.

⁽²⁸⁾ A. De Geronimo, *Diritto del lavoro dei docenti della scuola statale. Reclutamento, diritti, doveri, responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2012.

⁽²⁹⁾ Dall'art. 401 del d.lg. n. 297/1994.

a nuovi aspiranti ⁽³⁰⁾. Ad esse accedevano gli aspiranti docenti che si erano abilitati per effetto del superamento di un concorso (ordinario o riservato) oppure perché in possesso di titoli di studio abilitanti suddivisi ⁽³¹⁾ in tre fasce insieme alla maturazione di altri requisiti. Le graduatorie permanenti venivano aggiornate annualmente e in questa occasione chi ne avesse titolo, e non ne facesse già parte, poteva presentare domanda di ammissione.

Con la legge finanziaria per il 2008, il legislatore è intervenuto incisivamente sul sistema. Si delega il Miur ⁽³²⁾ «ad adottare appositi regolamenti volti a definire la disciplina dei requisiti e delle modalità di formazione iniziale e dell'attività procedurale per il reclutamento del personale docente, attraverso concorsi ordinari, con cadenza biennale, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente per il reclutamento del personale docente, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica e fermo restando il vigente regime autorizzatorio delle assunzioni, nonché facendo salva la validità delle graduatorie ad esaurimento ⁽³³⁾».

E nel momento più acuto della crisi del debito sovrano italiano, l'estate del 2008, il legislatore torna a interessarsi del sistema scolastico nel suo complesso delegando il governo a emanare uno o più regolamenti di delegificazione al fine di riordinare l'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema. L'obiettivo da perseguire è l'incremento del rapporto tra studenti e professori al fine di far decrescere il peso del comparto per i conti pubblici ⁽³⁴⁾.

Il primo rinvio al potere normativo del governo, nella forma del regolamento ministeriale attuativo, ha portato all'emanazione del d.m. n. 249/2010 ⁽³⁵⁾. La seconda delega all'esecutivo, da aversi con regolamenti di delegificazione di riordino organico, invece non è stata

⁽³⁰⁾ Dall'art. 1, c. 605, lett. c) l. n. 296/2006 (la *Legge finanziaria per il 2007*). La preclusione in realtà si ha salvo casi particolari individuati di volta in volta con disposizioni legislative specifiche, operanti in coincidenza con le tornate di aggiornamento ora biennale degli elenchi.

⁽³¹⁾ Dal d.m. n. 146/2000.

⁽³²⁾ Art. 2, c. 416, l. n. 244/2007, che abroga l'art. 5 della l. n. 53/2003 e il correlativo regolamento adottato col d.lg. n. 227/2005.

⁽³³⁾ Di cui all'art. 1, c. 605, lett. c), l. n. 296/2006.

⁽³⁴⁾ Art. 64, c. 4, d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008.

⁽³⁵⁾ In seguito parzialmente modificato.

esercitata. È, peraltro, scaduto il termine entro cui avrebbe potuto esserla ⁽³⁶⁾.

Ne discende la seguente disciplina.

Prima dell'emanazione del decreto, per l'accesso ai concorsi era sufficiente il possesso del titolo di studio utile a tal fine ⁽³⁷⁾. Con la riforma del 2010 sono stati fissati requisiti e modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e di secondo grado. L'idea di fondo è che «La formazione iniziale degli insegnanti [...] è finalizzata a qualificare e valorizzare la funzione docente attraverso l'acquisizione di competenze disciplinari, psico-pedagogiche, metodologiche-didattiche, organizzative e relazionali necessarie a far raggiungere agli allievi i risultati di apprendimento previsti dall'ordinamento vigente» ⁽³⁸⁾.

Il regolamento del Miur per concretizzare le finalità dianzi richiamate prefigura tre tipologie di percorsi formativi. Per l'insegnamento nella *scuola dell'infanzia* e nella *scuola primaria*, è previsto un corso di laurea magistrale quinquennale, a ciclo unico ⁽³⁹⁾. Per l'insegnamento nella *scuola secondaria di primo e di secondo grado*, è immaginato un corso di laurea biennale e un successivo anno di tirocinio formativo attivo: il cd. TFA. Per l'insegnamento di *discipline artistiche, musicali e coreutiche* della scuola secondaria di primo e di secondo grado sono attivati dalle università e dagli istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica ⁽⁴⁰⁾ specifici percorsi formativi che si articolano nel diploma accademico di II livello e nel successivo anno di tirocinio formativo attivo.

Fanno poi parte integrante dei percorsi formativi l'acquisizione di competenze linguistiche ⁽⁴¹⁾, digitali e didattiche specificamente volte a favorire l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità.

I periodi di tirocinio vanno svolti nelle istituzioni facenti parte del sistema nazionale d'istruzione. Sono inoltre previsti percorsi formativi per conseguire la specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità ⁽⁴²⁾.

⁽³⁶⁾ Tale termine era di un anno dall'emanazione del d.l. n. 112/2008.

⁽³⁷⁾ Secondo quanto previsto dal d.m. n. 39/1998.

⁽³⁸⁾ Art. 2 del d.m. n. 249/2010.

⁽³⁹⁾ Ciò in deroga a quanto previsto dell'art. 8, c. 2, del d.m. n. 270/2004.

⁽⁴⁰⁾ Di cui alla l. n. 508/1999.

⁽⁴¹⁾ Inglese di livello B2.

⁽⁴²⁾ Tali corsi devono prevedere l'acquisizione di un minimo di 60 crediti formativi, comprendere almeno 300 ore di tirocinio (pari a 12 cfu) e articolarsi

Il Miur annualmente, con proprio decreto, definisce la programmazione degli accessi ai percorsi formativi, determinando il numero complessivo dei posti disponibili ogni anno sulla base della programmazione regionale degli organici e del conseguente fabbisogno di personale docente nelle scuole statali, maggiorato nel limite del 30 per cento in relazione al fabbisogno dell'intero sistema nazionale di istruzione e tenendo conto dell'offerta formativa degli atenei e degli istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica ⁽⁴³⁾.

Il positivo svolgimento del percorso formativo si riflette direttamente sul meccanismo di selezione dei nuovi insegnanti attraverso il conferimento di un'*abilitazione all'insegnamento*. In specie, il superamento del tirocinio formativo attivo con esito positivo insieme all'esposizione orale di un percorso didattico su un tema scelto dalla commissione e alla discussione della relazione finale permette al frequentante il percorso formativo di ottenere il titolo di abilitazione.

Ricapitolando gli elementi portanti del modello di formazione e reclutamento del personale docente della scuola italiana oggi in vigore sono: a) la ribadita centralità del concorso per titoli ed esame, da ripetersi ogni due anni; b) l'accesso ai concorsi è consentito esclusivamente agli abilitati all'insegnamento che hanno seguito percorsi formativi svolti all'università, integrati da un tirocinio formativo attivo; c) il numero degli studenti da immettere nei percorsi formativi (che sono potenziali abilitati e quindi aspiranti partecipanti ai concorsi) è programmato annualmente dal Miur, dopo aver acquisito il parere del Mef; d) una nuova programmazione dei posti è fatta in sede di predisposizione del bando di concorso che individua il numero dei docenti da immettere in ruolo; e) questo fabbisogno effettivo continua a essere coperto attingendo dai vincitori del concorso e dalla graduatoria a scorrimento chiusa e ad esaurimento. Il modello del «doppio canale» quindi continua a funzionare; f) prosegue il conflitto tra i precari storici, inseriti nella graduatoria a esaurimento, e le nuove leve di abilitati che hanno seguito una formazione iniziale molto professionalizzante.

4. A distanza di dodici anni dall'indizione dell'ultima prova

distintamente per la scuola d'infanzia, primaria e secondaria di primo e secondo grado. A questi corsi, a numero programmato, autorizzati dal Miur, possono accedere gli insegnanti abilitati.

⁽⁴³⁾ Tale decisione è presa ai sensi dell'art. 27 della l. n. 449/1997.

concorso, nel 2012, il Miur mette a bando circa 11,5 mila posti di insegnante di scuola primaria e secondaria ⁽⁴⁴⁾.

Condizione per presentare domanda di partecipazione al concorso è l'essere già abilitati. Ne discende che la prova di concorso è rivolta per lo più al personale precario della scuola presente nelle graduatorie a esaurimento. La logica sottesa all'indizione di questa selezione pare la seguente. Si prova a trovare un equilibrio tra merito e stabilizzazione consentendola con anticipo ai migliori risultanti fra i vincitori del concorso. Nella contrapposizione intergenerazionale e di livello di formazione, il «concorson» invece dà un gran vantaggio agli insider, di età inevitabilmente avanzata, con una formazione disciplinare conseguita non necessariamente nell'università (rispetto ai posti della scuola primaria) e con una professionalizzazione assente, nel caso si disponga del solo titolo di studio, o creatasi con un *training on job* (perlopiù durante la *via crucis* dell'affidamento di posizioni di supplenza) ⁽⁴⁵⁾.

A essere sacrificata è la posizione degli oltre 20 mila che, superando la selezione imposta dal «numero chiuso», hanno ottenuto l'iscrizione ai Tirocini formativi attivi (TFA). Poiché il meccanismo del concorso prende le mosse in una fase anteriore alla conclusione di tali percorsi formativi che conducono all'abilitazione, ne discende che questa schiera di potenziali docenti, più giovani, che hanno ricevuto una formazione disciplinare e professionalizzante, diverranno abilitati proprio a valle dell'ultima, ampia, copertura di posti a ruolo.

Non è difficile prevedere che l'obiettivo di contenere entro una soglia fisiologica di flessibilità il numero dei precari finirà per essere disatteso. E si avrà una nuova situazione di grave conflitto tra aspiranti alla docenza. Poiché il «concorson» non assegna un numero di posti così alto da svuotare le graduatorie ad esaurimento, nel prossimo scorcio avremo i vecchi precari che hanno perso il concorso, magari già nella fase preselettiva, e quindi ancora in attesa della loro stabilizzazione, e la schiera degli abilitati nei TFA, nei quali il decisore pubblico riponeva l'aspettativa di una crescita rimarchevole del livello qualitativo della sistema nazionale d'istruzione.

5. Questa parte della rassegna si apre a un'analisi comparata

⁽⁴⁴⁾ *Decreto del Direttore generale per il personale scolastico n. 82 del 24 settembre 2012.*

⁽⁴⁵⁾ M. DEI, *La scuola in Italia*, Bologna, il Mulino, 2012.

mirata ⁽⁴⁶⁾. Essa è funzionale a trarre dall'esperienza maturata da due paesi — l'Inghilterra e la Francia — molto assimilabili al nostro, elementi sulla formazione e reclutamento degli insegnanti.

La ragione della scelta di questi due paesi deriva anche dalla circostanza che essi identificano, rispetto al sistema d'istruzione, l'uno il modello «autonomistico» e l'altro quello «*étatiste*». E il sistema italiano, non avendo compiuto ancora la transizione a una vera autonomia delle scuole, si presenta come un ibrido avendo tratti di ambedue i modelli ⁽⁴⁷⁾.

La comparazione con questi due paradigmi, per un verso, assolve uno scopo conoscitivo ed euristico: può consentire di mettere meglio a fuoco le peculiarità e le disfunzioni italiane; per altro verso, può fornire spunti e suggerimenti a chi voglia impegnarsi nella correzione del modello di formazione e reclutamento degli insegnanti invalso nel nostro ordinamento.

5.1. In Inghilterra, quella dell'insegnante è considerata un'attività propriamente professionale.

Gli insegnanti sono ricondotti alla nozione di *public employees*, analogamente agli addetti del servizio sanitario nazionale. In altre parole, non sono posti all'interno del perimetro della burocrazia, i cui addetti sono qualificati come *civil servants*. Le assunzioni possono essere a tempo indeterminato o meno. Il datore di lavoro non è lo Stato, ma le autorità locali.

L'impiego dell'insegnante non è garantito per ciascun livello della carriera. Di volta in volta l'insegnante deve sottoporsi a una serie di prove per avanzare nei vari inquadramenti professionali. Una *agency* ad hoc non governativa stabilisce standard professionali per ciascun grado della carriera. Si va dalla fase di formazione iniziale che conduce al *Qualified Teacher Status*, alla posizione di *Classroom Teacher* che segue il tirocinio annuale (*induction*) corrispondente alla fascia salariale *main scale pay* (livello base), allo status di *Post Threshold Teacher* (correlato alla *upper pay scale*), sino al grado più elevato rappresentato

⁽⁴⁶⁾ Si cfr. l'ampia indagine di L. DORDIT, *Modelli di reclutamento e formazione, sviluppo e valutazione degli insegnanti. Breve rassegna internazionale*, Provincia autonoma di Trento, 2011.

⁽⁴⁷⁾ Per un'attenta ricostruzione del sistema nazionale di istruzione dopo le riforme si rinvia a A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, il Mulino, 2003, nonché a A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona tra Regioni e comunità nazionale*, Torino, Giappichelli, 2002.

dell'*Excellent Teacher* per il quale è previsto un livello salariale maggiore anche all'*upper pay scale*. Ogni progressione, come accennato, è associata a una prova nella quale l'insegnante-candidato deve dimostrare di possedere uno specifico standard. Solo l'accesso al livello di più elevata professionalità avviene a seguito di una selezione comparativa e il numero dei posti è limitato *ex ante*.

È inoltre applicato un sistema di valutazione degli insegnanti che, ripetendosi annualmente, produce riflessi sull'avanzamento retributivo dei docenti.

Gli insegnanti delle scuole pubbliche hanno l'obbligo di iscriversi al *General Teaching Council for England* la cui finalità è potenziare il livello professionale dei propri associati. A tale scopo è adottato un codice professionale che fissa i valori e i comportamenti considerati doverosi per l'insegnante.

5.1.1. È sin dal 1974 che, in Inghilterra, per esercitare l'attività di insegnante, è necessario frequentare un corso di specializzazione successivo al conseguimento di una laurea triennale. Prima era sufficiente il solo titolo di studio. Tale corso annuale ⁽⁴⁸⁾ permette di vedersi riconosciuta l'idoneità all'insegnamento: il *postgraduate certificate of education-PGCE*.

Il *Council for the Accreditation of Teacher Education (CATE)*, nel 1984 ha sottoposto la struttura e i programmi di formazione iniziale a un profondo ripensamento, ponendoli sotto un maggiore controllo del centro. In precedenza, invece, erano in larga parte dipendenti da differenti organismi di rappresentanza che ruotavano attorno alla sfera scolastica, come le organizzazioni sindacali, gli enti finanziatori, altri organismi corporativi, ecc. L'idea ispiratrice della riforma era mantenere l'estensione della varietà dei percorsi formativi che portano allo status di docente abilitato (*Qualified Teacher Status — QTS*), per meglio corrispondere alle qualificazioni di partenza dei candidati e ai bisogni sempre più diversificati espressi dalle istituzioni scolastiche. E, infatti, un aspetto qualificante della riforma è stato proprio l'aver riconosciuto un ruolo centrale alle scuole anche nella fase di formazione iniziale al fine di poter meglio definire precisi standard professionali per gli insegnanti. Molta importanza è stata quindi riconosciuta anche ai meccanismi di accreditamento delle istituzioni coinvolte nell'*initial teacher training*.

⁽⁴⁸⁾ *Postgraduate course of professional training.*

Negli anni Novanta prende avvio un nuovo processo di rinnovamento della formazione iniziale che intende superare le rigidità del modello formativo di tipo consecutivo per incentivare il mondo delle professioni ad accedere all'insegnamento. A tale scopo nel 1994 fu istituita la *Teacher Training Agency*, ente pubblico non governativo, avente funzioni di innalzamento degli standard di insegnamento proprio mediante il reclutamento di nuovi docenti provenienti dall'ambiente delle professioni liberali. La progressiva riorganizzazione del sistema è scandita dal *Teaching and Higher Education Act* del 1998. Da questa legge è istituito il *General Teaching Council for England*, divenuto effettivo dal 2000. È un organo al quale, come accennato, ogni insegnante deve aderire e fra i suoi compiti maggiori può ricordarsi la gestione di un registro nazionale dei docenti e la definizione di un codice di condotta riferito all'intera categoria degli insegnanti. Altra rilevante previsione dell'*Act* dell'98, è l'aver introdotto per i docenti di nuova assunzione un periodo di prova della durata di un anno.

Nel sistema inglese, la formazione iniziale degli insegnanti è informata al *consecutive model* (dopo il *bachelor*) o anche al *concurrent model*. Di massima, la maggior parte dei programmi impostati al secondo modello, simultaneo, coprono prevalentemente la scuola primaria, mentre il modello del primo tipo, consecutivo, caratterizza la formazione degli aspiranti insegnanti di scuola secondaria. Il modello consecutivo si articola su tre o quattro anni di studio e conduce all'ottenimento di una laurea di primo livello (*bachelor*) seguita da un anno di formazione professionalizzante full-time che fa conseguire il PGCE. Alcune istituzioni offrono inoltre corsi per il PGCE di due anni accademici che abilitano a diventare insegnanti specializzati (*specialist teachers*), status più elevato di quello di *qualified teacher*, in specie nelle discipline come matematica, lingue, scienze e tecnologia.

A programmare ed erogare la formazione iniziale che conduce al *qualified teacher status* sono le strutture di formazione superiore che abbiano ottenuto l'accreditamento da parte della *Training Development Agency for Schools (TDA)*, sulla base di specifici requisiti stabiliti dal Ministero per l'infanzia, la scuola e la famiglia. Essi concernono il grado di qualità e di efficienza dei *training providers*.

L'accesso alla formazione iniziale è subordinato a una selezione, svolta attraverso colloqui individuali, volti ad accertare l'adeguatezza dei candidati in relazione ad una carriera all'interno del sistema scolastico nazionale. I titoli da possedere per l'accesso alla formazione

consistono nell'aver almeno un livello medio di preparazione in lingua inglese e matematica e, per la scuola primaria, nelle scienze, certificato dal voto ottenuto nell'esame conclusivo della scuola superiore di secondo grado ⁽⁴⁹⁾. Per gli aspiranti alla formazione di tipo consecutivo è previsto il possesso di un diploma di laurea triennale o un titolo equivalente, nonché l'iscrizione al *Graduate Teacher Training Registry-GTTR*.

L'ordinamento inglese dal 1998 ha reso meno rigido il sistema di accesso all'insegnamento. In base al *Graduate Teacher Programme-GTP* e al *Registered Teacher Programme-RTP* gli istituti scolastici possono assumere personale insegnante non ancora in possesso del QTS. È l'istituto scolastico col supporto del TDA a promuovere la formazione individualizzata dell'allievo-insegnante, il quale è strutturato in questo istituto e per l'intero periodo di formazione è retribuito come insegnante non qualificato (*unqualified teacher*). Per entrare in programma GTP occorre avere una laurea di primo livello e approfondire *on job* un impegno almeno annuale. Per i RTP i requisiti sono meno selettivi, prevedendo la frequenza di almeno due annualità di un corso d'istruzione superiore o il loro equivalente in part-time. Per il conseguimento del QTS occorrono uno o due anni durante i quali l'allievo lavora presso la scuola e cura la propria formazione. Al termine del periodo l'allievo consegue una laurea di primo livello.

Per concludere sulla formazione iniziale inglese, va ricordato che per le scuole professionali è previsto un sistema differente a sé stante, diverso da quello sopra descritto.

5.1.2. Spostando l'attenzione sul reclutamento, gli elementi più rilevanti del sistema inglese si racchiudono nei concetti di programmazione e autonomia.

Il governo inglese a partire dagli anni Settanta ha messo a punto un sofisticato modello di rilevazione statistica capace di tenere sotto controllo la dinamica della domanda e dell'offerta degli insegnanti in proiezioni a medio e a lungo termine. In realtà, il modello, che negli anni ha subito numerosi aggiustamenti, non mira solo alla semplice evidenziazione di dati quantitativi. Si è posto obiettivi difficili come quello di fornire indicazione sulla qualità degli insegnanti da reclutare e in questo modo ha fornito alle istituzioni responsabili della formazione iniziale utili indicazioni. Così si è potuto giungere a una pro-

⁽⁴⁹⁾ *Grade C in General Certificate of Secondary Education - GCSE.*

grammazione della formazione iniziale capace di prevedere la misura numerica e il profilo degli insegnanti che saranno assorbiti dal sistema nel corso del tempo. Questo modello di analisi dell'offerta d'insegnanti⁽⁵⁰⁾ è imperniato sulla sintesi predittiva di fattori quali l'andamento demografico e quindi la numerosità degli studenti per classe d'anno, l'andamento del rapporto tra studenti e docenti, il numero prefigurabile di docenti qualificati che potranno essere immessi in carriera, l'effettiva idoneità delle istituzioni incaricate della formazione iniziale di conseguire i loro target, ciò sempre tendo conto dell'impatto di *policy* riguardanti il settore (come la flessibilità maggiore del rapporto di lavoro, incentivi salariali volti a rendere più attrattiva la professione dell'insegnante, ecc.).

Sulla scorta di queste sofisticate analisi, il *Department for Children, Schools and Families*, insieme alla TDA, indica gli obiettivi per il sistema della formazione iniziale dei docenti e le risorse necessarie ivi incluse le scelte allocative. Il dato che meglio mostra l'efficacia di questa pratica di governo è la situazione di sostanziale equilibrio tra domanda e offerta, che a dire il vero supera una fase di flessione nel numero degli iscritti alla formazione iniziale degli insegnanti contrastata con varie misure per incrementare il livello di reclutamento dei docenti, fra cui anche una serie di miglioramenti salariali⁽⁵¹⁾.

L'*Education Act* del 2002⁽⁵²⁾, rispetto al quadro normativo precedente⁽⁵³⁾, conferisce agli istituti scolastici maggiore autonomia e flessibilità con riguardo alla selezione e quindi al reclutamento del personale. In base alla nuova disciplina sono i presidi a gestire le decisioni riferite alla nomina dei docenti e, eventualmente, a istruire la fase incoativa della procedura di licenziamento, con ampia autonomia rispetto ai consigli direttivi delle scuole, i quali svolgono una funzione prevalentemente di indirizzo e di valutazione dei risultati dell'attività didattica e più in generale formativa. In altre parole, il sistema in larga misura delega al dirigente scolastico la responsabilità sull'assunzione e il licenziamento del personale docente.

⁽⁵⁰⁾ Il cd. *Teacher Supply Model*.

⁽⁵¹⁾ È peraltro persistente la tendenza alla scarsità di studenti universitari in discipline scientifiche che al termine del primo ciclo di studi intendano accedere alla carriera dell'insegnamento.

⁽⁵²⁾ Il fondamento legale della relazione contrattuale del personale insegnante inglese è agli articoli 35 e 36 della legge citata nel testo.

⁽⁵³⁾ Lo *School Standards and Framework Act* del 1998.

La legge prevede varie procedure di nomina degli insegnanti, in ragione della natura giuridica della scuola. In ogni scuola il Consiglio direttivo opta se coprire una cattedra divenuta libera. È necessaria una descrizione particolareggiata del profilo di insegnante che si ricerca. Tale descrizione è comunicata all'autorità locale affinché venga adeguatamente pubblicizzata⁽⁵⁴⁾. In alcune scuole⁽⁵⁵⁾, l'autorità locale ha titolo a prendere parte alla selezione degli insegnanti. Per altri tipi di scuola⁽⁵⁶⁾, generalmente a vocazione religiosa, tale facoltà è limitata ai casi in cui ciò sia prestabilito in un accordo *ad hoc*. Dopo la selezione degli insegnanti chiamati a coprire i posti liberi, si procede alla loro nomina. Anche in questo frangente vi sono procedure diverse per tipo di istituto scolastico. Per le *community schools* e le *controlled schools* la nomina promana dall'autorità locale che è tenuta a nominare il docente selezionato, tranne il caso in cui si riscontri che la persona non possenga tutti i requisiti giuridici richiesti. Per le scuole di altro tipo è conferito al loro *governing body* il potere datoriale. È, quindi, quest'organo che provvede alla nomina dei selezionati.

L'insegnante scelto, in tutti i casi, per ottenere l'assunzione deve possedere il *qualified teacher status*, che si consegue al termine per percorso di formazione iniziale. Ciò rende chiaro come siano profondamente intrecciati i due momenti di «governo»: quello della formazione e quello del reclutamento. Come visto, a tutti gli insegnanti che prestano il loro servizio nelle scuole pubbliche è richiesta l'iscrizione al *General Teaching Council*⁽⁵⁷⁾.

5.1.3. Con la riforma del 1998, nel sistema scolastico inglese fu introdotta l'obbligatorietà di un inserimento in prova di tutti gli insegnanti di prima nomina⁽⁵⁸⁾. In questo periodo annuale, i nuovi insegnanti sono tenuti sotto osservazione, potendo ottenere un accompagnamento prolungato o un sostegno nel momento d'ingresso nella professione. L'*induction* è pensata per portare i neo-insegnanti a un grado di professionalità pari a standard nazionali di riferimento. La

⁽⁵⁴⁾ Ad eccezione di quando si copra il vuoto attingendo a personale già della scuola oppure nel caso in cui si propenda per assumere personale nominato dall'autorità locale.

⁽⁵⁵⁾ Le *community schools* e le *controlled schools*.

⁽⁵⁶⁾ Le *foundation school* e *voluntary aided schools*.

⁽⁵⁷⁾ Ciò per favorire la loro «socializzazione» in un corpo e l'assoggettamento alla propria identità e deontologia.

⁽⁵⁸⁾ *Induction of newly qualified teachers*.

definizione di tali standard è affidata alla TDA, sono definiti *core standard* e vengono costantemente aggiornati. Da ultimo gli standard professionali degli insegnanti sono stati introdotti nel 2007 e fungono da parametro per verificare il completamento positivo del periodo di inserimento dei docenti nella scuola.

Il periodo di prova modula un programma individuale di accompagnamento, concepito per dare opportunità di approfondimento delle conoscenze, capacità e livelli di miglioramento rispetto agli altri standard riferiti al QTS, con la valutazione sistematica del grado di performance progressivamente mostrato dai neolaureati. I nuovi insegnanti sono assistiti da un tutor che ha la responsabilità di monitorare, accompagnare e valutare l'operato del docente da poco nominato. Tale figura deve essere un altro docente della scuola che abbia tempo, competenze, preparazione e autorevolezza per esercitare questo compito efficacemente, tenendo un comportamento rigoroso e formulando giudizi chiari e imparziali sui progressi parametrati ai *core standards*.

Durante la fase di *induction*, un ruolo centrale è dato ai dirigenti scolastici che sono tenuti ad assicurare che l'orario di insegnamento dei *newly qualified teacher* non superi il 90 per cento degli altri docenti della scuola. I docenti in prova che non superino questo periodo obbligatorio di primo inserimento non sono dichiarati idonei. Avverso questa decisione essi possono ricorrere al *General Teaching Council*.

5.2. Gli insegnanti in Francia sono funzionari dello Stato il cui rapporto di lavoro è regolato dalle leggi sulla pubblica amministrazione. Non a caso, nel preambolo della Costituzione del 1946 si legge che lo Stato è responsabile di fornire un insegnamento pubblico gratuito e laico per tutti i gradi dell'istruzione. Tale responsabilità, declinata nel reclutamento, formazione e gestione del personale scolastico, è data al *Ministère de l'éducation nationale* ⁽⁵⁹⁾.

Nella carriera dei docenti, nomine, valutazione, avanzamenti, trasferimenti, per la scuola primaria è competente il *département* ovvero un organo operante nell'autorità prefettizia, per la scuola secondaria, ora, con l'accentuazione della decentralizzazione, molte competenze sono affidate al *Recteur d'académie* ⁽⁶⁰⁾ che è il rappresentante del

⁽⁵⁹⁾ Nel rilevamento riferito al 2007 gli insegnanti erano poco meno di un milione, a fronte di un numero di addetti complessivo nel settore di circa 1,3 milioni.

⁽⁶⁰⁾ Provveditore agli studi.

Ministero nella circoscrizione periferica. Anche ai capi d'istituto ⁽⁶¹⁾ è riconosciuto un ruolo rispetto al processo di avanzamento di carriera degli insegnanti.

Gli insegnanti hanno lo status di dipendenti dello Stato di categoria A. L'avanzamento di carriera avviene mediante il bilanciamento di fattori di merito (valutazione) e anzianità. Il raggiungimento del livello più elevato, l'undicesimo o il sesto a seconda dei casi, si può ottenere minimo in vent'anni, per i più meritevoli, massimo in trent'anni per tutti gli altri. Sono previsti concorsi interni per passare di grado ⁽⁶²⁾.

Di massima possono distinguersi cinque categorie di insegnanti differenziate dal diverso percorso di reclutamento le quali differiscono sia per funzione sia per grado.

5.2.1. In Francia, la formazione iniziale degli insegnanti di scuola primaria e secondaria è svolta dagli *Instituts Universitaires de Formation des Maîtres* — IUFM che offrono percorsi formativi diversi per gli aspiranti docenti delle *écoles*, dei *collèges* e dei *lycées*. Questi istituti all'inizio degli anni Novanta hanno raccolto le competenze che prima erano sia delle *écoles normale* ⁽⁶³⁾, sia degli *Instituts Préparatoires à l'Enseignement du Second Degré* — IPES.

Gli IUFM ⁽⁶⁴⁾ sono organi pubblici strutturati all'interno delle università. La loro offerta formativa distingue un primo triennio volto al rilascio di un diploma di laurea ⁽⁶⁵⁾ a cui segue un corso biennale di qualificazione professionale e di rafforzamento di conoscenze e competenze dell'insegnante ⁽⁶⁶⁾. Oltre agli IUFM, vanno menzionati i *Centre de formation pédagogiques privés* — CFPP che rivolgono i loro corsi formativi a coloro che intendano insegnare al di fuori della scuola pubblica statale.

Prima del 2010, per accedere al concorso per l'insegnamento, era sufficiente una laurea triennale. Oggi invece, vale a dire all'anno accademico 2010/2011, è necessario il conseguimento anche del titolo specialistico. Il modello di formazione è concepito per equilibrare l'acquisizione di conoscenze teoriche e disciplinari e lo sviluppo di

⁽⁶¹⁾ Il *principal* nei *collèges* e il *proviseur* nei licei.

⁽⁶²⁾ Con l'esclusione della categoria di *professeurs de chaire supérieure*.

⁽⁶³⁾ Istituite nel 1833 dal Giuzot.

⁽⁶⁴⁾ Regolati dalla *Loi d'orientation sur l'éducation 10 juillet 1989*.

⁽⁶⁵⁾ *Bachelor*, secondo l'accezione del "Processo di Bologna".

⁽⁶⁶⁾ Laurea specialistica.

capacità pratiche e attitudini necessarie nel concreto ambiente professionale scolastico ⁽⁶⁷⁾. Proprio per favorire la metabolizzazione da parte degli studenti delle differenti sfaccettature della professione dell'insegnante sono previsti stage da svolgersi direttamente all'interno del reale ambiente di lavoro. Lo sviluppo dei piani di formazione è posto in capo al Ministero su proposta delle strutture universitarie. Le autorità accademiche a loro volta devono aprirsi al mondo delle scuole creando stabili collegamenti per facilitare lo svolgimento degli stage e delle altre esperienze sul campo.

Durante il primo anno gli studenti svolgono uno «stage d'osservazione e di pratica accompagnata», la cui durata non supera i quaranta giorni. Nel secondo anno, invece, deve svolgersi uno «stage in responsabilità» non superiore alle sei settimane. In questa esperienza lo studente assume la responsabilità di una classe (di elementare, *collège* o liceo) percependo per questa attività un compenso. Ogni stagista può contare su un accompagnamento individuale da parte dei *professeurs des écoles-maîtres formateurs* nel caso della scuola di primo grado e di un insegnante di ruolo referente nel caso del secondo grado (*professeur conseiller pédagogique*) ⁽⁶⁸⁾.

5.2.2. La selezione e il reclutamento degli insegnanti francesi segue più fasi. Anzitutto, gli aspiranti insegnanti di scuole di primo e secondo grado prendono parte a un *concurs de recrutement* (concorso nazionale di reclutamento) che, se superato, conferisce un certificato d'idoneità per i diversi ordini gradi e settori del sistema scolastico transalpino. I vincitori del concorso sono nominati *professeurs stagiaires* (insegnanti tirocinanti) e completano la loro formazione per un anno attraverso attività svolte presso le università, di tutoraggio e altre forme di accompagnamento. A conclusione di questo periodo successivo al superamento del concorso, il docente tirocinante, qualora valutato positivamente, ottiene la nomina in ruolo.

L'ampia articolazione del sistema francese, in specie della scuola secondaria superiore, si riflette nella varietà di tipologie di concorsi, il

⁽⁶⁷⁾ Le disposizioni che regolano la strutturazione dei nuovi diplomi di laurea specialistica rilasciati dagli IUFM sono dettate dalla *Circulaire 753 du 23 - 12 - 2009*, del *Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche*.

⁽⁶⁸⁾ La Circolare n. 105 del 13 luglio 2010 reca importanti cambiamenti nei periodi di tirocinio inseriti nei corsi di laurea magistrali offerti dagli IUFM.

cui superamento porta all'ottenimento di uno specifico certificato d'idoneità ⁽⁶⁹⁾.

Oltre alla qualifica di *professeur certifié*, il sistema francese prevede un altro canale di accesso alla professione: l'*agrégation*. Si tratta di un concorso pubblico annuale molto selettivo per un numero prefissato e limitato di cattedre, quasi esclusivamente nella scuola secondaria di secondo grado. Per partecipare a questo tipo di concorso occorre possedere specifici requisiti tra i quali il possesso di un diploma di laurea almeno quadriennale, conseguibile presso le Scuole Normali Superiori, alcuni particolari atenei o mediante il sistema di insegnamento a distanza. Il titolo di *professeur agrégé* è più prestigioso di quello di *professeur certifié* e permette di insegnare nei licei e, inoltre, a livello universitario. Il corso di preparazione a questo tipo di concorso dura circa un anno. Questo canale consente l'immissione nel sistema scolastico di giovani neolaureati particolarmente capaci e qualificati.

I concorsi di reclutamento ⁽⁷⁰⁾ sono scanditi in due momenti: una prima prova di ammissibilità e una seconda di ammissione. Per i candidati che non siano usciti da uno IUFM sono previste quattro prove, due scritte e due orali, per gli altri vi è solo una prova scritta, di ammissibilità, e una orale di ammissione.

Gli studenti che abbiano superato il concorso di reclutamento che si colloca al termine degli studi, fatti da un triennio di base e da un biennio di laurea specialistica, sono assunti con un contratto temporaneo e inquadrati con la qualifica di *professeur stagiaire*. Essi devono svolgere un anno di attività di tirocinio all'interno di un'istituzione scolastica, e solo al termine potranno ottenere la nomina in ruolo. Ciascun insegnante in tirocinio beneficia di un accompagnamento da parte di un tutor della scuola ospitante oltre che di un programma di formazione continua generalmente erogato dagli IUFM che godono di

⁽⁶⁹⁾ Scuola primaria: *Concours externe de recrutement de professeur des écoles (CRPE)*; scuola secondaria di primo grado (*écoles élémentaires*): *Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES)*; educazione fisica (nei *collèges* e *lycées*): *Certificat d'aptitude au professorat de l'éducation physique et sportive du second degré (CAPES)*; licei professionali: *Certificat d'aptitude au professorat des lycées professionnel (CALP)*; licei tecnologici: *Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement technologique lycée (CAPET)*; insegnamento a contratto nella scuola secondaria di secondo grado: *Certificat d'aptitude aux fonctions d'enseignant dans les établissements d'enseignement privé du second degré sous contrat (CAFEP)*.

⁽⁷⁰⁾ Arrêté du 28 décembre 2009.

ampi margini nella scelta e nella programmazione dei moduli di studio. La valutazione finale del tirocinio è svolta da una commissione costituita dagli organismi circoscrizionali del Ministero, compresi i corpi ispettivi, oltre che dal capo d'istituto della scuola sede dello stage. In caso di esito negativo è data la possibilità di ripetere l'esperienza formativa nell'annualità successiva. Anche gli insegnanti che abbiano superato un concorso per *professeur agrégé* fanno un anno di tirocinio presso una scuola di secondo grado. Non sempre hanno un tutor. La decisione sulla loro nomina è presa in base alla valutazione di un ispettore generale del Ministero.

6. Tornando all'Italia, alla luce degli elementi della comparazione, le lacune del sistema di formazione iniziale, grazie al Regolamento Miur del 2010, paiono superate, e il ravvicinamento a Francia e Inghilterra, che su quest'aspetto convergono, può dirsi sostanzialmente compiuto.

Il meccanismo di reclutamento rimane invece insoddisfacente essenzialmente perché contraddittorio rispetto all'assetto autonomistico che il sistema nazionale d'istruzione possiede rispetto al resto. I ritardi nel compimento della transizione dal modello accentrato a quello autonomistico derivano da due fattori diversi. Il primo è il problema storico della «titularisation» del personale precario. Il secondo è legato all'equivoco di considerare il concorso nazionale, in linea astratta da ripetersi a cadenza costante, il metodo migliore per selezionare e immettere in servizio il personale insegnante migliore e più meritevole.

Il sistema italiano oggi presenta alcuni *punti di forza*. Ha una formazione iniziale universitaria «lunga» *ad hoc*. A tale formazione è connesso un periodo formativo da svolgersi nel mondo delle scuole. Vi è con ciò la transizione definitiva alla tipologia dell'insegnante-professionista capace di condensare conoscenze teorico-disciplinari con altre esperienze e competenze desunte dall'attività sul campo. Con questo passaggio si opera la definitiva radicale soluzione di continuità col retaggio idealista gentiliano, discutibile in sé e certamente incompatibile con le esigenze della scuola di massa. Inoltre, un approccio meritocratico nel reclutamento è riemerso nell'ultimo scorcio. Il riferimento è all'indizione del concorso svolto nel 2012 che, con le contraddizioni e i limiti evidenziati, comprova la volontà del decisore pubblico di non accondiscendere più al meccanismo automatico per anzianità di «perfezionamento» del reclutamento.

Vi sono tuttavia consistenti *punti di debolezza*. Il primo e più insidioso è dato dalla compresenza di insegnanti-professionisti (formati o in corso di formazione) e insegnanti lavoratori precari in cerca di stabilizzazione. Il secondo è l'iper-sindacalizzazione degli insegnanti, ingeneratasi negli anni '70 e '80, ma anche oggi persistente proprio per la presenza di categorie con un forte differenziale di interesse. Il terzo è da rinvenirsi nella centralizzazione ministeriale della gestione del reclutamento degli insegnanti che, fra altri inconvenienti, incrementa il pericolo che la strategia del reclutamento sia concepita sotto l'influsso di convenienze elettorali e non in funzione dell'incremento della qualità e della sostenibilità complessiva del sistema scolastico nazionale. Ne discende il quarto difetto ossia la limitata competenza delle singole scuole nella gestione del personale insegnante (che peraltro rappresenta una grave sconfessione dello statuto di autonomia introdotto a partire dalla fine degli anni Novanta dello scorso secolo). Un quinto fattore di debolezza è nel sistema amministrativo ovvero nella sua scarsa capacità nel complesso (Ministero dell'Istruzione, università e ricerca, Ministero del lavoro, Regioni, Istat, Università, ecc.) di programmare con precisione il fabbisogno d'insegnanti da immettere nei percorsi formativi. Il sesto è nell'assenza di un periodo di una prova che condizioni l'accesso nei ruoli (che però si giustifica con la lentezza estrema del processo d'immissione che riguarda un personale che sovente «lavora» per la scuola già da molti anni). *Last but not least*, va menzionata la mancanza di un sistema di valutazione del lavoro svolto dagli insegnanti una volta immessi in ruolo, dai cui esiti dipenda la loro carriera (ciò anche per il basso livello retributivo medio) ⁽⁷¹⁾.

⁽⁷¹⁾ Alcune idee per un cambiamento sono state elaborate nel gennaio 2014 dall'Ufficio legislativo del Miur e sono sintetizzate nei seguenti punti. 1) Rilancio dell'autonomia delle scuole nella gestione del personale docente. Le scuole dovrebbero poter scegliere gli insegnanti in base alle loro specifiche esigenze dettate da programma formativo d'istituto. Come è stato osservato «problematica e complessa [è] l'autonomia nella provvista e nella gestione del personale», ma «senza di essa, non vi sarà autentica autonomia» (così S. Cassese, *cit.*, p. 12). 2) Gli insegnanti chiamati, per poter essere confermati in ruolo, dovrebbero essere sottoposti a un periodo almeno annuale di prova, come avviene sia in Inghilterra sia in Francia. Il superamento positivo della prova andrebbe valutato da una commissione a formazione composita: dirigente della scuola, insegnanti «esperti» della scuola, rappresentanti dell'amministrazione regionale e centrale. 3) Gli insegnanti che possono essere chiamati devono possedere un'abilitazione professionale (titolo universitario ad hoc più tirocinio formativo attivo). È il Miur insieme alle università a dover aggiornare gli standard professionali correlati all'abilitazione. L'amministrazione centrale, seguendo la traccia inglese dovrebbe sempre

Una riforma del sistema non può che misurarsi quindi con alcuni aspetti nodali quali: l'incremento della professionalità specifica del corpo degli insegnanti italiani per ottenere un innalzamento della qualità della scuola nel suo insieme; l'innalzamento e chiarificazione degli incentivi per gli insegnanti a impegnarsi costantemente nella carriera rifuggendo la logica garantistica ed egualitaria «da lavoro pubblico burocratico»; la tendenziale «neutralizzazione politica» del reclutamento rimesso a scelte di una pluralità di attori sia politici, sia tecnici che presiedono ad una programmazione del fabbisogno pluriennale del personale insegnante. È bene spiegare meglio. Alla politica è bene rimangano le scelte strategiche di indirizzo per esempio quella fondamentale connessa alla definizione del rapporto tra studenti e insegnanti che ha evidenti riflessi di finanza pubblica. Una volta stabilita la *policy*, la sua attuazione andrebbe de-centralizzata per ridurne la valenza in termini di rendimento clientelare elettorale.

Porre mano a questa disciplina ha notevoli costi politici ed economici. Intanto vi è una forte opposizione sindacale e delle parti

meno gestire il personale, ma indicare «standards», «guidelines», determinando anche livelli di prestazione e controllando che siano effettivamente rispettati. Ciò sarebbe coerente con la scelta fatta a favore del modello autonomistico. 4) Per sanare la situazione generata dai pregressi meccanismi di reclutamento, sarebbe da prevedersi una fase transitoria in cui, tra i soggetti abilitati, andrebbero considerati anche gli insegnanti iscritti nella graduatoria ad esaurimento. Le scuole dovrebbero effettuare almeno il 50 per cento delle chiamate fra gli iscritti a tale graduatoria. 5) Andrebbe immaginato un più stretto coordinamento tra gli organi pubblici che dovrebbero riuscire prevedere e programmare il fabbisogno pluriennale di insegnanti nonché la loro qualificazione. Il Miur dovrebbe assumere rispetto a questa funzione un ruolo pivotale di coordinamento delle altre amministrazioni. 6) Andrebbe poi previsto un meccanismo di valutazione di tutti insegnanti che progressivamente determini effetti sulla loro carriera. È importante sganciare tale valutazione dall'altra tipologia di valutazione: quella dell'obiettivo grado di conoscenze degli studenti (Invalsi). 7) La selezione dei migliori (art. 97 cost.), indispensabile all'incremento della qualità e della reputazione della scuola, potrebbe aversi meglio anche prescindendo dall'espletamento di una prova concorsuale. In forza delle linee di formazione e reclutamento, qui a grandi linee suggerite, i momenti di verifica del merito sono molteplici sia al momento dell'accesso nel sistema (ingresso nei percorsi formativi a numero programmato, esami intermedi, valutazione finale del TFA), sia in una prima fase di pre-ingresso nel ruolo (l'annualità da professore stagista per usare l'espressione francese italianizzata), sia in seguito all'immissione in ruolo (grazie alla valutazione del rendimento di tutti gli insegnanti da svolgersi sulla base di standard da tenere costantemente aggiornati). Questo elemento è decisivo perché mette su un piede di parità vecchi e nuovi insegnanti e consente di prescindere dal meccanismo grazie al quale il singolo insegnante è riuscito ad accedere al ruolo.

politiche vicine al sindacato. In secondo luogo, c'è la necessità di reperire risorse finanziarie: i) per chiamare anche gli abilitati usciti dai nuovi percorsi formativi; ii) per «premiare» gli insegnanti capaci e laboriosi, in una fase di gravi ristrettezze di bilancio. In terzo luogo, è da prefigurarsi la resistenza dell'apparato ministeriale dell'istruzione a perdere il controllo della gestione del reclutamento degli insegnanti. A ciò è da sommarsi la probabile opposizione del Mef alla revisione del meccanismo di reclutamento: il decentramento verso le autonomie funzionali scolastiche infatti spiazza anche il Mef che con l'attuale meccanismo ha l'ultima parola sul contingente numerico di immissione in ruolo. Infine, possono sollevarsi dubbi sulla capacità degli istituti scolastici di assumere la gestione del personale docente in modo efficiente ed effettivamente teso all'incremento della qualità del corpo insegnante.

Per limitare gli inconvenienti si pone la necessità di prevedere una non breve fase di transizione, meglio se anticipata da parziali esperienze sperimentali per comprendere i problemi, rivedere e correggere.

7. Può osservarsi conclusivamente che l'Italia arriva tardi a ritenere che quella dell'insegnante sia un'attività professionale. Vi ha ostato per un verso il retaggio idealistico gentiliano per il quale per insegnare è sufficiente sapere molto bene, per l'altro la tendenza all'assimilazione degli insegnanti al resto degli impiegati dello Stato.

Negli ultimi venti anni si è messo in movimento un processo di rinnovamento della formazione iniziale che ha condotto a un assetto simile a quello presente in altri stati avanzati, per il quale vi è un bilanciamento tra l'apporto dell'università e la professionalizzazione sul campo.

Rispetto al reclutamento il difetto maggiore è il seguente. Esso si è avuto in modo caotico sovente sotto la pressione di esigenze e istanze estranee al potenziamento e al miglioramento della qualità del servizio scolastico. Nonostante le posizioni di facciata, ciò ha spinto alla marginalizzazione del concorso vero, quello per titoli ed esami, e all'ascesa di meccanismi di «titolarizzazione» del personale precario quale canale privilegiato per accedere alla carriera di insegnante. Questa tendenza risale addirittura al periodo post unitario e prosegue senza soluzioni di continuità sino a oggi.

È proprio la dicotomia tra i «precari storici» in cerca della stabilizzazione e la schiera di nuovi aspiranti insegnanti formati più a lungo

e in modo più rigoroso, unita alla crisi fiscale che contrae le risorse disponibili, a rendere la riforma del sistema di reclutamento molto problematica per i suoi elevatissimi costi politici e sociali, oltre che finanziari.

Una soluzione per uscire dall'impasse può rinvenirsi nel rilancio dell'autonomia delle scuole correlata all'effettivo decentramento della gestione del reclutamento del personale scolastico. Ciò, anche per prevenire disfunzioni e abusi, dovrebbe coniugarsi all'attivazione di un sistema di valutazione costante degli insegnanti: che inizi con il loro ingresso nel percorso formativo iniziale e prosegua lungo il corso dell'intera carriera, come avviene in Francia e Inghilterra.

Questa ipotesi, qui riferita per ellissi, imporrebbe all'amministrazione ministeriale di «cambiar pelle» rispetto alla scuola. Si passerebbe da una funzione prevalentemente di gestione del personale a una di regolazione del sistema attraverso la determinazione di standard di cui verificare il rispetto ⁽⁷²⁾. Ne discende che fra il paradigma autonomistico inglese e quello *étatiste* alla francese, per le ragioni esposte, sembra che il nostro ordinamento possa meglio trarre ispirazione dal primo.

(72) «I pubblici poteri, invece di assumere la gestione diretta dei servizi pubblici possono più efficacemente adottare norme per la loro gestione. In altre parole, i pubblici poteri possono entrare in un rapporto triangolare con gli istituti scolastici e con gli utenti del servizio scolastico, senza organizzare essi stessi la scuola. Il modello dello Stato-regolatore, in luogo dello Stato-gestore, in molti settori e in molti paesi, viene ritenuto più efficace, perché evita il «sovraccarico di governo» ed assicura maggiore efficacia al servizio che deve essere garantito. Sono gli istituti scolastici stessi ad essere responsabili della scuola. Dunque, la scuola non è più un servizio statale, ma un servizio collettivo pubblico o nazionale, appartenente al genere delle strutture «a rete». Di conseguenza, lo Stato, in quanto tale, è sempre meno gestore. E dovrebbe essere sempre più ente che determina standards», così S. CASSESE, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, in *Foro italiano*, 1991, V, 213.