

Un eterno problema

di *Antonio PORCU*

Il decreto legge n.93, pubblicato il 15 aprile scorso, rappresenta l'ennesimo intervento legislativo sulla questione dei precari. Non sarà probabilmente l'ultimo perché si tratta di una di quelle questioni che il Paese si rivela incapace di affrontare alla radice, decidendo cioè una volta per tutte un sistema non burocratico di formazione, certificazione, impiego e valutazione degli insegnanti.

Si tratta infatti di un decreto che interviene sulla situazione esistente, con lo scopo principale di trovare un punto di equilibrio tra i vari tipi di aspiranti inseriti nella terza fascia della "graduatoria permanente", ma pare aver già scontentato un po' tutti per cui difficilmente porrà fine al contenzioso. Il fatto è che quasi tutta la storia della scuola italiana repubblicana, sotto il profilo della gestione del personale, può considerarsi quella dei periodici tentativi di fronteggiare il fenomeno del precariato, sempre riproducentesi. La legge 417 del 1989 sembrò segnare un punto fermo, istituendo il famoso o famigerato "doppio canale" di reclutamento: la metà dei posti a disposizione per le immissioni in ruolo al "concorso per titoli ed esami", l'altra al concorso "per soli titoli". La legge, in realtà, legalizzava il fatto che l'accesso ai ruoli dei docenti avveniva da decenni senza concorso: grazie ai "corsi abilitanti", giustificati per un verso con l'enorme dilatazione del "bisogno di insegnanti", per un altro con il fatto che i concorsi non venivano banditi con il ritmo e i tempi necessari. Il marchingegno della 417 consisteva appunto nel chiamare "concorso" anche l'accesso ai ruoli per il 50% dei posti, garantito dall'inserimento nel secondo canale. Questo, a differenza del "vero concorso" per di più era permanente: dalla graduatoria si entrava in ruolo per scorrimento, e la posizione in essa era sostanzialmente determinata dall'anzianità di servizio. La conseguenza più perversa era che, non bandendosi nei tempi previsti i concorsi ordinari, per un verso l'unico accesso ai ruoli era ovviamente determinata dal "concorso permanente" rappresentato dal secondo canale, col vantaggio non trascurabile per gli iscritti, oltre che di non confrontarsi con altri aspiranti in una libera competizione, di occupare i posti più interessanti; per un altro il riformarsi di una massa di precari non abilitati, ed in quanto tali esclusi dall'iscrizione al secondo canale stesso. L'unica via per l'abilitazione era infatti la partecipazione ad un concorso "per titoli ed esami". Nonostante, infatti, che la 417 prescrivesse il bando di concorsi "ordinari" con cadenza triennale, per quasi dieci anni non ce ne fu traccia, a seguito di innumerevoli proroghe succedutesi nelle varie leggi finanziarie.

Il sistema è stato profondamente modificato dieci anni dopo, con la L.124 del 1999 e in connessione con il bando dei concorsi "per titoli ed esami", detti "ordinari". Ritenendosi ormai inutile il mantenimento della parola "concorso", evidentemente perché ormai "ben digerito" il principio dell'accesso ai ruoli senza averli conseguiti con esso, il secondo canale venne trasformato in semplice "graduatoria permanente" per l'accesso al 50% dei posti disponibili per l'ammissione in ruolo. Per di più venne articolata in quattro fasce, divenute poi tre in seguito a numerose pronunce giurisprudenziali: la prima fascia riservata esclusivamente ai già inseriti nel secondo canale; la seconda a coloro che nel 1999 avevano i requisiti per esservi inseriti, cioè l'abilitazione e 360 giorni di servizio in un certo arco di tempo; la terza a coloro che, nel concorso ordinario appena bandito, avrebbero conseguito solo l'abilitazione, senza cioè aver "vinto" un posto di ruolo. Nella terza fascia si procedette ad inserire anche gli abilitati con le "abilitazioni riservate" degli anni 1999-2000-2001, previste proprio dalla L. 124: precari con determinati requisiti di servizio ma privi di abilitazione. Le prime due fasce ovviamente chiuse e ad esaurimento; la terza invece aperta, nel

senso che via via vi sarebbero confluiti tutti gli abilitati successivi non vincitori di concorso. Un sistema che addirittura blindava quello della 417, garantendo in ogni caso agli iscritti nella prima fascia precedenza su quelli della seconda e ad entrambi su quelli della terza: a tutti la certezza che “prima o poi” sarebbero arrivati al ruolo “per anzianità” per almeno il 50% dei posti, senza la necessità di partecipare a concorsi. Il sistema veniva completato con l’utilizzo della graduatoria permanente non solo per l’accesso al 50% dei posti di ruolo, (contratti a tempo indeterminato) ma anche per tutti quelli a tempo determinato riguardati supplenze di durata annuale o sino al termine delle lezioni, e con un nuovo meccanismo per le supplenze brevi.

Il sistema entrò in crisi con l’avvio del nuovo sistema universitario di abilitazione, rappresentato dalle Ssis, per le scuole secondarie, e dai corsi di laurea in scienze della formazione per le materne ed elementari, cioè dal 2001, con i primi abilitati “universitari”. Si decise l’inserimento, “a pettine” nella terza fascia di quelli non presenti nella graduatoria, mentre quelli già presenti potevano far valere come titolo ulteriore la nuova abilitazione conseguita a livello universitario: a tutti infatti venne attribuito un bonus di 30 punti, in considerazione di vari fattori, pratici e teorici. Si ritenne infatti che questo tipo di abilitazione, per la sua particolare natura, per l’impegno richiesto, per le spese sostenute meritasse un “premio”. Si può immaginare lo sconvolgimento nelle posizioni consolidate nelle fasce, e l’immediato contenzioso giudiziario. Lo scorso anno il governo tentò di evitarlo attribuendo in via amministrativa un bonus di 18 punti anche agli abilitati non Ssis, che però venne immediatamente annullato dal Tar Lazio e poi anche dal consiglio di Stato. Il recente Decreto Legge ritorna sulla questione: per quanto concerne le prime due fasce, l’abilitazione Ssis sarà valutata solo tre punti; per la terza, viene confermato il bonus di trenta ma all’interno di una rimodulazione complessiva dei punteggi, che ne limita l’impatto; inoltre viene attribuito ad una sola classe di concorso, a scelta dell’interessato, nel caso di più abilitazioni conseguite con la frequenza di un unico corso Ssis. Queste, e altre, novità, tra cui la biennializzazione prima annuale dell’aggiornamento della graduatoria, sono state poi recepite nel Decreto ministeriale emanato il 21 aprile scorso, che tra l’altro comporterà una notevole mole di lavoro burocratico supplementare, tanto per l’amministrazione che per i docenti delle varie fasce. La situazione è resa più complicata già ora da due fatti. Il primo è che, con la normativa attuale, l’unica via per conseguire l’abilitazione è quella universitaria: Ssis e laurea in scienza della formazione; non ci saranno cioè più concorsi con effetto abilitativo: si potrà parteciparvi solo per “vincere” il posto; il possesso dell’abilitazione è requisito di partecipazione. Ora, a parte le esigenze “sociali”, un canale riservato di anzianità per l’accesso ai ruoli non sarà comunque in grado di accontentare tutti, tanto più che le nuove abilitazioni sono sostanzialmente diverse dalle precedenti, cioè rispondenti alle esigenze della professionalità docente nella “nuova” scuola. Il secondo è che la L. 53/04 (“Riforma Moratti”) prevede addirittura il passaggio diretto nei ruoli, cioè senza concorso. Lo prevede all’art.5 “Formazione degli insegnanti”, ma appunto per coloro che conseguono l’unica abilitazione possibile, quella universitaria, attraverso i “corsi di laurea specialistica”, che modificano l’attuale sistema. Dunque, sarebbe il caso di ripristinare per tutti l’unica via concorsuale. La lettera e) dell’articolo prevede che, dopo il conseguimento della laurea specialistica abilitante, l’accesso nei ruoli organici del personale docente avvenga con lo svolgimento “di specifiche attività di tirocinio, previa stipula di appositi contratti di formazione lavoro”. Se si ritiene che questa sia la modalità ottimale di formazione e assunzione, non se ne capisce assolutamente la compatibilità con quella totalmente diversa rappresentata dalle fasce della graduatoria permanente. Ma c’è di più. La graduatoria permanente già oggi contiene più di quattrocentomila aspiranti ad un posto di ruolo. Se in attesa che la Riforma Moratti entri a regime, si procede a massicci inserimenti in ruolo, c’è da chiedersi cosa resterà per i futuri abilitati universitari. Davvero la previsione di un accesso a numero limitato o programmato ai corsi di laurea specialistica si rivelerà inutile: saranno gli stessi giovani a non iscriversi! E in ogni caso si correrà il rischio di non avere, al momento opportuno, le nuove professionalità docenti necessarie.

Quali che ne siano gli sviluppi futuri, sono possibili alcune riflessioni che in sostanza riguardano la situazione della professione docente in questo Paese. E' evidente che siamo in presenza di due concezioni opposte rispetto al problema della formazione e assunzione degli insegnanti: l'una burocratica, garantista, tipica della pubblica amministrazione, in linea con l'inquadramento tradizionale degli insegnanti tra gli impiegati civili dello Stato, che ha dalla sua una consolidata tradizione e, ovviamente, moltissimi padri e difensori in connessione con i vasti interessi corporativi che tutela; l'altra che bada alla sostanza della preparazione e delle capacità professionali, che implicano la negazione di graduatorie e punteggi, di anzianità e tutela "sociale", in direzione di forti elementi di competitività, precarietà, responsabilità, in sostanza di libera professione. Questa ha ancora pochi padri, e per di più timidi ed impacciati. Tuttavia la prima, oltre che aggrovigliarsi in continue contraddizioni, e dunque continui interventi "risanatori", è nella sostanza incompatibile con il sistema moderno di istruzione che si vorrebbe instaurare nel nostro Paese: una vera scuola dell'autonomia e un sistema integrato statale-privato non potrebbe funzionare senza la possibilità di individuare, impiegare e valutare liberamente i docenti, ai quali, come contrappeso indispensabile, si deve chiedere di riunirsi finalmente in un organo di gestione autonoma della professione.

Ma, vista esclusivamente in questi termini, la questione pecca di ristrettezza. Il problema di una definizione della professione docente in questo Paese è più generale rispetto all'ottica statalista con cui viene ancora affrontato, quasi che le esigenze di istruzione si esaurissero nelle scuole di Stato, cioè in sostanza in quelle per giovani generazioni. Una società della conoscenza, e del bisogno di istruzione permanente, come la nostra ha bisogno più che mai di autentici professionisti dell'istruzione: con la garanzia della certificazione iniziale, del mantenimento degli standard professionali, di comportamenti deontologicamente corretti. Bisogna rendersi conto che quello delle giovani generazioni è oggi solo un segmento, per quanto importantissimo, nella complessiva richiesta di istruzione. Non c'è dubbio che un sistema nuovo e generale di certificazione delle capacità e delle competenze per fare l'insegnante creerebbe le condizioni per avvicinare la domanda e l'offerta, oggi totalmente sbilanciata nella seconda direzione, ma a causa di un sistema che sostanzialmente ha trasformato la professione docente in attività generica, a cui milioni di persone pensano di avere i requisiti di accesso: appunto quelli certificati dalle graduatorie, da un punticino in più o da uno in meno, da un servizio in isole piccole anziché in grandi, in zone a rischio o tranquille, e così via con la fantasia burocratica.

Se c'è da avere speranza in una trasformazione, non può essere che quella dell'allargarsi e approfondirsi della consapevolezza sociale: che l'istruzione non è un servizio che si deve accettare "comunque offerto"; che gli insegnanti devono sapere e saper insegnare e dimostrarlo tutti i giorni; che l'istruzione è fondamentale a tutte le età, in tutte le circostanze e per le più varie esigenze e che si devono avere garanzie che chi si presenta come insegnante lo sia realmente. Sono ben altre questioni che i posti in graduatoria.

Insomma, si deve uscire da questo clima da Italietta umbertina, di piccoli e miseri travet nello stesso tempo angosciati di esserlo e timorosi di non esserlo più.