



Dottorato in Formazione della Persona e Mercato del Lavoro

Ciclo XXVIII

**Il reclutamento dei docenti della scuola secondaria: tra
evoluzione storica, quadro comparato e prospettive di riforma**

Supervisore
Chiar.mo Prof. Giuseppe Bertagna

Tesi di Dottorato di Ricerca
Francesco Emmanuele Magni
Matricola n. 1026603

ANNO ACCADEMICO 2014/2015

«Ci sono più cose in cielo e in terra, Orazio, di quante ne sogni la tua filosofia»

William Shakespeare, *Amleto*, 1600-1602

«Ho sperimentato in me stesso la falsità della dottrina pedagogica che confina l'educazione a una prima parte della vita (alla prefazione del libro), e la verità della dottrina contraria che concepisce la vita intera come continua educazione, e il sapere come unità del sapere e dell'imparare. E quando si sa senza più poter imparare, quando si è educati senza possibilità di meglio educarsi, la vita si arresta e non si chiama più vita ma morte».

Benedetto Croce, *Contributo alla critica di me stesso*, 1918

«Anche l'educazione, come la carità, è divenuta, in quasi tutti i popoli di oggi, un affare nazionale. Lo Stato riceve e spesso prende il bambino dalle braccia della madre per affidarlo a suoi incaricati e si assume il compito di ispirare a ogni generazione i dovuti sentimenti e di darle delle idee. L'uniformità regna negli studi come in tutto il resto; la diversità e la libertà vi scompaiono ogni giorno di più (...) È evidente che la maggior parte dei nostri principi non vuole soltanto guidare il popolo nel suo complesso; si direbbe che si ritengano responsabili delle azioni e del destino individuale dei loro sudditi, che si siano presi l'incarico di guidare e di illuminare ciascun cittadino nei diversi atti della sua vita e, se occorre, di farlo felice suo malgrado».

Alexis De Tocqueville, *La democrazia in America*, 1835-1840

«I due punti sui quali maggiori sono i dubbi sono gli esami e il reclutamento del corpo insegnante. Sono invero questi i due punti capitalissimi di ogni ordinamento, poiché ogni perfezione di struttura è vana, se gli studenti non sono invitati a studiare bene e i professori sono scelti con metodi non buoni».

Luigi Einaudi, *L'università italiana e la riforma Gentile*, Corriere della Sera, 26 ottobre 1923

INDICE

| | |
|---|-----|
| Introduzione | 6 |
| CAPITOLO 1: L'EVOLUZIONE STORICA DEL RECLUTAMENTO DEI DOCENTI DELLA SCUOLA SECONDARIA | |
| 1.1 Snodi concettuali nella storia del rapporto tra “istruzione” e “potere” | |
| 1.1.1 Il potere politico e l'intervento ideologico in ambito educativo: la politica scolastica dell'imperatore Giuliano | 12 |
| 1.1.2 Il ruolo della Chiesa nell'istruzione medioevale: tra spinta evangelizzatrice e opera di carità | 17 |
| 1.1.3 Dall'educazione dell'uomo a quella del <i>citoyen</i> | 20 |
| 1.2 Il reclutamento dei docenti nell'Italia dell'Ottocento | |
| 1.2.1 Dall'Italia pre-unitaria alla legge Boncompagni (1800-1848) | 26 |
| - <i>Il Regno di Sardegna e il dominio Napoleonico in Italia tra XVIII e XIX secolo (1800-1814)</i> | 26 |
| - <i>Dalla Restaurazione alla Legge Boncompagni (1814-1848)</i> | 34 |
| 1.2.2 La legge Casati e il periodo post-unitario (1859-1900) | 44 |
| - <i>I falliti tentativi riformatori di Farini, Cibraro e Lanza</i> | 44 |
| - <i>La legge Casati</i> | 47 |
| - <i>Gli insegnanti nei decenni successivi all'Unità d'Italia</i> | 54 |
| 1.3 Il reclutamento dei docenti tra la prima metà del Novecento e il fascismo | |
| 1.3.1 Da Casati... | 58 |
| - <i>La nascita dell'“abilitazione all'insegnamento”</i> | 59 |
| - <i>Il fallimento dei concorsi di inizio secolo</i> | 64 |
| 1.3.2 ...a Gentile... | 67 |
| 1.3.3 ... fino alla “fascistizzazione” della scuola | 74 |
| 1.4 Dall'Assemblea Costituente al centro-sinistra | |
| 1.4.1 La scuola alla Costituente | 77 |
| - <i>Il pubblico concorso statale si afferma come “normale procedura”</i> | 80 |
| 1.4.2 La Costituzione tradita? | 83 |
| - <i>Dall'art. 97 Cost. alle prime sanatorie</i> | 88 |
| 1.4.3 Dagli anni del centrismo al centro-sinistra | 91 |
| 1.5 Dal centro-sinistra alla Seconda Repubblica | |
| 1.5.1 Il centro-sinistra e il '68 | 96 |
| 1.5.2 Gli anni '70 e la nascita delle “graduatorie permanenti” | 100 |
| 1.5.3 Gli anni '80 e la fine della Prima Repubblica | 107 |
| 1.6 Dagli anni Novanta alla “Buona Scuola” | |
| 1.6.1 La nascita delle SSIS | 110 |
| 1.6.2 Dalla Legge Moratti alla chiusura delle SSIS | 114 |
| 1.6.3 Dai TFA gelminiani al concorso “Profumo” | 117 |
| 1.6.4 La “Buona Scuola” di Renzi | 120 |

CAPITOLO 2: I MODELLI DI RECLUTAMENTO DEI DOCENTI IN UNA PROSPETTIVA COMPARATA

| | |
|---|-----|
| 2.1 L'Unione Europea e le politiche sugli insegnanti | |
| 2.1.1 Il contesto europeo e le ragioni di una comparazione | 124 |
| 2.1.2 <i>Teacher policy in Europe</i> : il crescente interesse dell'Unione Europea | 128 |
| a) <i>I documenti del Consiglio Europeo...</i> | 128 |
| b) <i>...della Commissione Europea...</i> | 132 |
| c) <i>... e del Parlamento Europeo</i> | 133 |
| 2.2 Il reclutamento dei docenti nei paesi scandinavi | |
| 2.2.1 Una lezione per l'Europa? | 137 |
| 2.2.2 Il reclutamento dei docenti in Danimarca... | 139 |
| 2.2.3 ...in Finlandia... | 142 |
| 2.2.4 ...in Norvegia... | 148 |
| 2.2.5 ...in Svezia | 151 |
| 2.2.6 Considerazioni complessive | 158 |
| 2.3 Il reclutamento dei docenti in Germania | |
| 2.3.1 Brevi cenni sul sistema d'istruzione tedesco | 166 |
| 2.3.2 La formazione iniziale degli insegnanti | 168 |
| 2.3.3 Il reclutamento dei docenti | 169 |
| a) <i>La procedura "tradizionale"</i> | 169 |
| b) <i>Il "nuovo" modello</i> | 170 |
| 2.3.4 Aspetti problematici | 175 |
| 2.3.5 Prospettive future | 180 |
| 2.4 Il reclutamento dei docenti in Francia | |
| 2.4.1 Cenni storici | 182 |
| 2.4.2 La c.d. " <i>masterisation</i> " introdotta da Sarkozy nel 2010 | 186 |
| 2.4.3 La riforma Hollande delle " <i>École supérieur du professorat et de l'éducation</i> " (ESPE) nel 2013 | 190 |
| 2.4.4 La fase del reclutamento: il modello napoleonico | 193 |
| 2.5 Il reclutamento dei docenti in Inghilterra | |
| 2.5.1 Un sistema in continua evoluzione | 198 |
| 2.5.2 A ciascuno la sua strada per diventare insegnante: la formazione iniziale | 203 |
| a) <i>Il percorso "accademico"</i> | 203 |
| b) <i>School Direct</i> | 204 |
| c) <i>Teach First</i> | 207 |
| d) <i>Researchers in Schools</i> | 208 |
| e) <i>Troops to Teachers</i> | 209 |
| 2.5.3 Un percorso formativo aperto, dinamico e flessibile, che guarda all'apprendistato | 210 |
| 2.5.4 Anno di prova, reclutamento e status dei docenti | 213 |
| 2.5.5 Qualche considerazione sul modello inglese | 216 |

CAPITOLO 3: PROSPETTIVE DI RIFORMA

| | |
|---|---------|
| 3.1 Il docente della scuola secondaria in Italia oggi | |
| 3.1.1 Non è un Paese per giovani? | 221 |
| 3.1.2 Oltre la crisi della professione docente | 223 |
| 3.2 Possibili strade da percorrere | 226 |
| 3.2.1 Errori da non ripetere | 226 |
| 3.2.2 Proposte per guardare al futuro | 226 |
| <i>a) Il ruolo dello Stato: governare, non gestire</i> | 227 |
| <i>b) Per un rilancio dell'autonomia delle scuole: uniformità vs differenziazione</i> | 229 |
| <i>c) Un nuovo status del docente: professionista educativo</i> | 231 |
| <i>d) Il concorso statale unica via?</i> | 235 |
| <i>e) Superare il dualismo teoria/pratica: il “docente apprendista”</i> | 241 |
| Bibliografia | 246 |

INTRODUZIONE

«La scuola, in ultima analisi, la fanno gli insegnanti»¹. Si potrebbe partire da questa concisa affermazione per intuire fin da subito l'importanza del tema in oggetto: infatti, la preoccupazione per la qualità dei sistemi scolastici e dei processi d'istruzione non può andare disgiunta dall'attenzione per i sistemi di formazione e di reclutamento dei docenti.

Un diffuso consenso si è ormai formato sulla considerazione che, tra i fattori scolastici, la qualità degli insegnanti siano quello principale nell'influenzare l'apprendimento degli studenti². Anche se da un lato appare più complesso riuscire ad individuare con precisione tutti gli elementi che caratterizzano la c.d. *teacher quality*³; dall'altro le modalità di reclutamento e di immissione nell'insegnamento segnano, in ogni caso, una fase cruciale in grado di lasciare un'impronta decisiva per il futuro sviluppo professionale del docente.

Il tema del reclutamento degli insegnanti della scuola secondaria è all'ordine del giorno in molti paesi d'Europa⁴: in molti di essi, la sfida sulla quale si sta discutendo è quella di riuscire ad attrarre un maggior numero di giovani motivati e di talento nella professione di insegnante, vista la possibile carenza di docenti qualificati in alcune aree o in determinati settori disciplinari nel prossimo futuro⁵.

Nel nostro Paese la situazione appare diametralmente opposta: a causa di politiche di reclutamento del personale docente avvenute nel corso del tempo «in modo caotico sovente sotto la pressione di esigenze e istanze estranee al potenziamento e al miglioramento della qualità del sistema scolastico»⁶, l'Italia si trova ancor oggi a dover

¹ M. Baldacci, *Introduzione*, in M. Baldacci (Ed.), *La formazione dei docenti in Europa*, Mondadori, 2013, p. 1.

² Cfr. OECD, *Teacher Matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teacher*, OECD, Paris 2005; L. Darling-Hammond, *Teacher quality and student achievement: A review of state policy evidence*, in «Education Policy Analysis Archives», vol. 8, n. 1, 2000; OECD, *Talis 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*, OECD Publishing, 2014.

³ Cfr. E. A. Hanushek, S. G. Rivkin, *Teacher quality*, in E. A. Hanushek, F. Welch (eds.), *Handbook of the economics of education*, vol. 2, North Holland, Amsterdam 2006, pp. 1051–1078.

⁴ Cfr. G. Argentin, O. Giancola, *Diventare insegnanti in Europa. Una comparazione tra quattro Paesi*, in «Scuola Democratica», n. 3, 2013, pp. 863-877.

⁵ Cfr. European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, Voll. 1-2, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014.

⁶ L. Saltari, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», Giuffrè, n. 2, 2014, p. 474.

fare i conti con il lascito dei decenni trascorsi⁷, che significava fino a qualche tempo fa un lungo elenco di insegnanti precari in attesa di un'assunzione a tempo indeterminato. Nell'ultimo anno, tramite l'approvazione della c.d. "Buona Scuola"⁸, il governo guidato da Matteo Renzi ha dato avvio ad una massiccia operazione di immissione in ruolo di personale docente: grazie al piano assunzionale straordinario previsto dalla Legge n. 107/2015, sono stati assunti nell'autunno del 2015 quasi centomila insegnanti precari. Il Ministero dell'Istruzione, inoltre, prevede di assumere tra il 2015 e il 2018 circa 180.000 insegnanti (di ogni ordine e grado, anche per i posti di insegnanti di sostegno): oltre a quelli già assunti, infatti, altri 63.712 docenti verranno ingaggiati tramite un nuovo concorso a cattedre⁹, ai quali si aggiungerà l'assunzione di ulteriori 30.000 insegnanti rimasti nelle graduatorie ad esaurimento in seguito alla loro scelta di non prendere parte al piano straordinario promosso nel 2015.

Al termine dunque del triennio 2016-2018 si potrebbe verificare una situazione anomala, in particolare per la scuola secondaria di secondo grado: quella, cioè, di veder esaurita, o comunque fortemente ridotta, la lista dei docenti "precari" che, in forza di variegati "diritti acquisiti", rivendicavano il loro posto di ruolo per una cattedra statale. Questo per quanto riguarda i conti con il passato. Ma il tema del reclutamento dei docenti della scuola secondaria in Italia è reso ancor più interessante se si guarda al prossimo futuro: infatti, il nostro Paese detiene il poco invidiabile primato della classe docente più anziana d'Europa (il 73% ha più di 50 anni)¹⁰: a fronte di questo dato, appare dunque evidente che nei prossimi anni si assisterà ad un massiccio e costante *turn over* del corpo docente secondario superiore.

Infine, non si può tacere il fatto che, accanto al piano assunzionale straordinario – vero "cuore" della Legge 107/2015 – si trova un altro fulcro rappresentato dalle deleghe legislative previste all'art. 1 commi 180-181: tra tali deleghe, da attuare entro la fine del 2016, è prevista anche la riforma complessiva della formazione iniziale e del reclutamento dei docenti della scuola secondaria¹¹.

⁷ Poiché, come affermato da Luigi Einaudi, «in ogni paese il passato domina giustamente il presente e l'avvenire», L. Einaudi, *Scuola e libertà*, in *Prediche Inutili*, Einaudi, Torino 1962, pp. 53-55.

⁸ Legge n. 107/2015, approvata il 9 luglio 2015.

⁹ Il concorso a cattedre è stato bandito con il DPCM del 24 dicembre 2015 (provvedimento preso anch'esso in attuazione della Legge n. 107/2015).

¹⁰ OECD, *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, 2015, p. 462.

¹¹ Sul punto si rinvia a quanto si dirà nel cap. 1.6.4.

È quindi possibile che, dal combinato disposto dal piano assunzionale straordinario e dall'attuazione della delega legislativa, nei prossimi mesi si riesca a superare con successo alcune strutturali anomalie (a partire da quella che è stata definita come una *precarietà istituzionalizzata*¹²) che hanno accompagnato le politiche di reclutamento dei docenti secondari lungo tutta la storia italiana.

L'affronto di alcune pesanti eredità del passato, unito alla caduta di alcuni pluridecennali “steccati ideologici”¹³, sembrano suggerire l'apertura di spazio propizio per la discussione di prospettive realmente riformatrici del sistema di istruzione e formazione, senza limitarsi a dei meri – ancorché utili – ammodernamenti.

È in questo contesto storico, politico e sociale che si colloca il presente lavoro, con lo scopo di fornire alcuni spunti di riflessione in grado di aprire possibili strade da percorrere.

Nella prima parte si è voluto ripercorrere le linee evolutive e le principali vicende che hanno contraddistinto la storia del reclutamento dei docenti della scuola secondaria in Italia: numerosi interventi di manutenzione e talvolta importanti cambiamenti si sono susseguiti nel tempo ma, sul piano strutturale, l'impianto di fondo della scuola secondaria rimane quello gentiliano del 1923, nella costante attesa di una riforma complessiva del sistema ritenuta “necessaria” già più di venti anni fa¹⁴.

Infatti, a fronte dei pur numerosi provvedimenti legislativi stratificatisi nella storia italiana – non di rado caotici e contraddittori – la mancata riforma del sistema di reclutamento appare come “la tela di Penelope” delle politiche scolastiche italiane.

Si è così verificato uno schema che ha prodotto “riforme senza cambiamento”¹⁵: a fronte di una modifica nelle *regole* del reclutamento, il più delle volte interveniva una *sanatoria* (più o meno legittima), a cui si accompagnava un'ulteriore *eccezione*, generando un labirinto inestricabile entro il quale gli stessi artefici della burocrazia ministeriale sarebbero poi rimasti intrappolati. Un castello normativo che avrebbe a sua volta rappresentato un importante e “consolidato” precedente per rivendicare diritti che si presumevano ormai “acquisiti”.

¹² E. Gremigni, *Una precarietà istituzionalizzata. Diventare insegnanti nella scuola pubblica italiana*, in «Scuola Democratica», n. 1, 2013, pp. 105-124.

¹³ G. Bertagna, *La Buona caduta degli steccati*, in «Nuova Secondaria», n. 9, 2015, pp. 3-4.

¹⁴ Cfr. G. Bertagna, *La riforma necessaria*, La Scuola, Brescia 1993.

¹⁵ Rovesciando il titolo utilizzato da M. Dei, *Cambiamento senza riforma: la scuola secondaria superiore negli ultimi trent'anni*, in S. Soldani, G. Turi (eds.), *Fare gli italiani. Vol. II: Una società di massa*, Il Mulino, Bologna 1993, pp. 87-127.

Tale atteggiamento era incoraggiato e favorito dalla stessa burocrazia ministeriale che, con l'appoggio della politica e delle organizzazioni sindacali, tramandava la concezione – risalente a Napoleone¹⁶ – della scuola come “ammortizzatore sociale”. Una mentalità che si è propagata anche con l'avvento della Repubblica: da una parte, infatti, «la natura compromissoria delle disposizioni costituzionali ha contribuito a frenare il processo di rinnovamento del sistema scolastico e la revisione dell'apparato organizzativo ereditato dalle epoche precedenti»¹⁷; dall'altra esigenze elettorali e sindacali prevalevano su disegni di ampio respiro, ma non di immediato guadagno in termini di consenso politico¹⁸, generando così una “non-decisione” della politica¹⁹, peraltro già “vaticinata” in questa specifica materia a suo tempo dallo stesso Cavour²⁰.

Come è stato sostenuto, la tendenza del legislatore «ad astenersi dall'elaborare organici progetti di riforma non ha affatto prodotto effetti positivi per il sistema scolastico. Anche a causa della cristallizzazione della disciplina legislativa, la “scuola di Stato, scuola *instrumentum regni*”²¹ è giunta, immutata, con tutti i suoi problemi sino quasi al termine del Novecento»²².

A questo quadro sinteticamente richiamato, si aggiunga un ulteriore elemento: l'espansione quantitativa del sistema scolastico italiano, «per l'irresponsabile comportamento di gruppi di alunni ed insegnanti strumentalizzati e per una lunga serie di inadempimenti, di negligenze e di atti compiuti od omessi per brutali fini

¹⁶ Emblematico è in tal senso un episodio: il 17 marzo 1807 il viceré Eugenio, commentando un decreto con il quale si consentivano avvicendamenti e assunzioni del personale docente, scrivendo a Napoleone sottolineava come tale provvedimento sarebbe stato utile «per un gran numero di studiosi e letterati che si lamentano di rimanere senza meta e senza risorse» e avrebbe esercitato inoltre «una utile influenza su circa 360 famiglie italiane», così riportato in E. Pagano, G. Vigo, *Maestri e professori. Profili della professione docente tra Antico Regime e Restaurazione*, Unicopli, Milano 2012, p. 134.

¹⁷ S. Pellizzari, *L'organizzazione dell'amministrazione scolastica e della scuola statale*, in F. Cortese (Ed.), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014, p. 47. Si veda poi quanto si dirà nel capitolo 1.4 e in particolare il saggio di S. Cassese, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in «Giurisprudenza Costituzionale», n. 6, 1974, pp. 3614-3654.

¹⁸ Giustamente, infatti, è stato evidenziato come le questioni relative all'insegnamento e alla formazione e selezione dei docenti siano «inevitabilmente e intrinsecamente politiche», M. Cochran-Smith, *The new teacher education: For better or for worse?*, in «Educational Researcher», vol. 34, n. 7, 2005, p. 3.

¹⁹ Cfr. L. Benadusi (Ed.), *La non-decisione politica. La scuola secondaria tra riforma e non riforma. Il caso italiano a confronto con altre esperienze europee*, La Nuova Italia, Firenze 1988.

²⁰ Il quale affermava che «quando si vuole occupare la Camera interminabilmente e senza conclusione, basta gettare in preda agli onorevoli deputati un progetto di legge d'istruzione», in L. Palma, *Studi di legislazione scolastica comparata*, Sansoni, Firenze 1875, p. 135, riportato in A. Sandulli, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in «Le istituzioni del federalismo», 2004, p. 543.

²¹ A. Marongiu, *Stato e scuola. Esperienze e problemi della scuola occidentale*, Milano 1974, p. 323.

²² A. Sandulli, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, cit., p. 544.

elettoralistici», lo ha reso nel corso del tempo «ingovernabile per le sue gigantesche dimensioni»²³.

Neanche l'introduzione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche²⁴ è riuscita a intaccare in profondità questo modello di reclutamento del personale insegnante che rimane tutt'ora «insoddisfacente essenzialmente perché contraddittorio rispetto all'assetto autonomistico che il sistema nazionale d'istruzione possiede»²⁵.

Nel secondo capitolo si guarda al tema, invece, in un'ottica comparata e lo scenario che emerge è ben diverso: ci si trova di fronte, infatti, ad alcuni modelli nei quali, pur nelle profonde diversità, emerge la scelta di fondo compiuta dai decisori politici. Questi sistemi possono avere un carattere maggiormente centralizzato (Francia) oppure federale (Germania) oppure ancora possedere un'impronta marcatamente autonomistica e plurale (Inghilterra), ma dietro ad essi si intravede sottesa una strategia di ampio respiro, elemento assente nel nostro sistema, perennemente ostaggio di anomalie ed emergenze divenute ormai “strutturali”.

In particolare affiora la differenza tra un sistema come quello italiano – rigido, uniforme e contraddistinto da un esasperato egualitarismo al ribasso – e quello invece flessibile, dinamico e multiforme, come per esempio quello inglese²⁶.

È vero, nella maggioranza dei casi le politiche di gestione del personale scolastico devono fronteggiare una situazione opposta alla nostra: non code di precari “storici” da smaltire, ma una sempre più urgente necessità di attrarre giovani aspiranti all'insegnamento, per fronteggiare una prevista carenza del numero di docenti. Anche per questo, forse, negli altri paesi il dibattito politico ed educativo appare centrato su cosa e come fare per migliorare la qualità dell'insegnamento (e quindi del corpo

²³ S. Valitutti, *Gli organi collegiali e la riforma della scuola secondaria superiore*, atti del convegno nazionale sulla scuola, Alessandria 23-24 novembre 1974, Fondazione Luigi Einaudi, pp. 248-249, riportato anche in G. Chiosso, *Scuola e partiti tra contestazione e decreti delegati*, La Scuola, Brescia 1977, p. 157. Valitutti così conclude: «Si racconta che il dinosauro biologico non potè sopravvivere per la sproporzione che si determinò fra le sue cresciute dimensioni e il suo cervello. La scuola statale italiana è oggi sofferente e minacciata dalla stessa sproporzione».

²⁴ Tramite la c.d. Legge “Bassanini” 15 marzo 1997, n. 59, poi attuato tramite D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275. Sul punto si rimanda, *ex multis*, a G. Bertagna, *Autonomia. Storia, bilancio e rilancio di un'idea*, La Scuola, Brescia, 2008; R. Morzenti Pellegrini, *L'autonomia scolastica. Tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, Giappichelli Editore, Torino 2011.

²⁵ L. Saltari, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, cit., p. 471.

²⁶ Sul punto appare molto significativo quanto scritto da Luigi Einaudi laddove affermava che «nella scuola tutto ciò che egualitario, uniforme, obbligatorio è il male; e la varietà e la libertà sono il bene», L. Einaudi, *Contro la scuola media unica*, «Corriere della Sera», 1° ottobre 1961, in *Le prediche della domenica*, pp. 139-141, riportato ora anche in P. Silvestri, *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del Buongoverno*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008, p. 162.

docente), avendo come “stella polare” l’esclusivo interesse – *rectius* diritto – degli studenti a ricevere la miglior istruzione possibile. I destinatari delle riforme sono gli studenti e la qualità dell’istruzione (*fine*), non innanzitutto gli insegnanti e la quantità del numero di assunzioni (*mezzo*). Confondere il *mezzo* per il *fine* appare uno dei grandi errori che le politiche scolastiche italiane hanno sovente commesso.

Infine, nell’ultima parte, si è provato a tracciare alcune possibili strade da percorrere, in un periodo dove contingenze demografiche (età elevata corpo docente) e socio-politiche in senso lato (contesto europeo, terrorismo internazionale, fenomeno migratorio, rivoluzione digitale, ecc...) quasi costringono i paesi della “vecchia Europa” ad un profondo ripensamento delle politiche educative.

Per fronteggiare le sfide globali del nostro tempo non sarà sufficiente un limitato aggiornamento dell’esistente; al contrario appare opportuno una messa in discussione dei paradigmi che, fino a questo momento e con sempre maggior affanno, hanno retto il sistema educativo italiano, nella prospettiva di costruire finalmente «percorsi di insegnamento e di apprendimento che riescano a valorizzare e a promuovere nello stesso tempo l’eccellenza di tutti, nessuno escluso, e di ciascuno»²⁷.

²⁷ G. Bertagna, *Scuola: uno sguardo da lontano*, in «Nuova Secondaria», n. 2, 2015, p. 3.

CAPITOLO 1

L'EVOLUZIONE STORICA DEL RECLUTAMENTO DEI DOCENTI DELLA SCUOLA SECONDARIA

«Negli ordini della pubblica istruzione par desiderio universale che da un lato essa migliori, e dall'altro che non muti né spesso, né troppo. E miglioramento vien chiesto da certi difetti, che forse non potevano evitarsi fra tante novità di tempi e d'uomini e di cose; il non mutare né troppo, né spesso viene imposto da molte cagioni, da questa singolarmente, che la durata occorre a formare le consuetudini, senza cui non valgono leggi».

Relazione del ministro della Pubblica Istruzione Michele Coppino al re Vittorio Emanuele II, 10 ottobre 1867

1.1 Snodi concettuali nella storia del rapporto tra “istruzione” e “potere”

Ciò che interessa in questa prima parte del lavoro, che fungerà a modi di premessa per questo primo capitolo di approfondimento storico, non è tanto il voler ripercorrere minuziosamente le singole fasi del rapporto tra le *politiche dell'istruzione* (e in particolar modo delle politiche rivolte agli insegnanti) e il *potere pubblico*, quanto quello, da un lato, di identificare alcuni snodi simbolici – di natura concettuale – sottesi al tema in esame; dall'altro quello di far emergere quanto siano remoti alcuni problemi, ancora oggi sostanzialmente irrisolti al centro del dibattito.

1.1.1 *Il potere politico e l'intervento ideologico in ambito educativo: la politica scolastica dell'imperatore Giuliano*

Il tema del rapporto tra *istruzione* e *pubblici poteri* percorre tutta la storia dell'occidente, affondando le sue radici fin nell'antichità²⁸: non a caso Aristotele identificava come uno stringente dovere per chi deteneva il potere politico quello di legiferare sull'educazione (*νομοθετητέον περὶ παιδείας*)²⁹.

²⁸ Cfr. W. Boyd, *The History of western education*, 8° ed. ampliata da E. King, London, 1966, [trad. it. *Storia dell'educazione occidentale*, Armando, Roma 1970]; A. Namias, *Trattato di legislazione scolastica comparata*, II, Unione Tipografico-Editrice torinese, Torino 1908; H. I. Marrou, *Histoire de l'éducation dans l'antiquité*, Seuil, Paris 1964 [trad. it. *Storia dell'educazione nell'antichità*, Edizioni Studium, Roma 2008].

²⁹ Aristotele, *Politica*, VIII 1, 1337 a. «nessuno metterebbe in dubbio che il legislatore debba occuparsi soprattutto dell'educazione dei giovani (...) essa dovrà essere impartita a cura della comunità e non privatamente, come avviene ora, quando ognuno si occupa in privato dei propri figli, insegnando loro

Con l'Impero Romano chi detiene il potere decide di intervenire sempre più nelle politiche educative rivolte alle giovani generazioni, anche se inizialmente solo «per richiamare le città al loro dovere, non per sostituirsi ad esse»³⁰.

Non è questa la sede per ripercorrere nei dettagli ogni singola fase della politica romana in materia di istruzione; basti ricordare che già Cesare³¹, Augusto³² e poi Vespasiano avevano introdotto delle misure specifiche in favore dei professori³³, poi confluite e consolidate nel Codice Giustiniano³⁴. In una prima fase, i docenti erano nominati dal consiglio municipale, l'*ordo decurionum* della città: il potere imperiale «investe ufficialmente i Consigli comunali della nomina dei maestri, stabilisce appositi concorsi, fa sorvegliare e, in alcuni casi infligge o fa infliggere loro, punizioni determinate e perfino la destituzione»³⁵.

La politica legislativa in materia d'istruzione prosegue nel corso del IV secolo sino al noto *edictum de doctoribus et magistris* emanato dall'Imperatore Giuliano il 17 giugno 362 d. C. In questo editto l'imperatore così stabiliva: «*Magistros studiorum doctoresque excellere oportet moribus primum, deinde facundia. Sed quia singulis civitatibus adesse ipse non possum, iubeo, quisque docere vult, non repente nec temere prosiliat ad hoc munus, sed iudicio ordinis probatus decretum curialium mereatur optimorum conspirante consensu. Hoc enim decretum ad me tractandum referetur, ut altiore quodam honore nostro iudicio studiis civitatum accedant*»³⁶.

quello che crede». In realtà già Platone nel dialogo *Il Politico*, 308 d, e), così ammoniva il sovrano che volesse governare in conformità alla scienza politica: quest'ultima, infatti, «comanderà e dirigerà tutti coloro che, in conformità alla legge, istruiscono ed educano; essa se ne riserverà la direzione e non permetterà ad alcuno di dedicarsi ad uno scopo diverso da quello che essa si propone o per formarsi un carattere che non vi si conformi; e prescriverà di educare soltanto in tale senso».

³⁰ H. I. Marrou, *Histoire de l'éducation dans l'antiquité*, cit., p. 147.

³¹ Cfr. Svetonio, *Div. Caes.* 42, 2.

³² Cfr. Svetonio, *Div. Aug.*, 42, 3.

³³ Cfr. H. I. Marrou, *Histoire de l'éducation dans l'antiquité*, cit., p. 396.

³⁴ Codex Iustinianus, X, 53.

³⁵ C. Barbagallo, *Lo Stato e l'istruzione pubblica nell'Impero Romano*, Catania, 1911, pp. 385-386. Cfr. Codex Iustinianus, 10, 53, 2: «Grammaticos seu oratores decreto ordinis probatos, si non se utiles studentibus praebeant, denuo ab eodem ordine reprobari posse incognitum non est». / «Non è ignoto che i grammatici o gli oratori approvati da un decreto dell'ordine possano di nuovo essere disapprovati dal medesimo ordine, se non si mostrano utili agli studenti» [trad. nostra].

³⁶ *Codex Theodosianus*, libro 13, titolo 3, costituzione 5 - CTh 13,3,5 (cfr. *Codex Iustinianus* X, 53, 7): «È bene che gli insegnanti e i maestri si distinguano in primo luogo per il comportamento, poi per l'eloquenza. Ma poiché non posso essere presente io in persona nelle singole città, ordino che chiunque voglia insegnare non si lanci in questo compito all'improvviso e avventatamente, ma approvato dal giudizio dell'ordine si meriti la decisione dei senatori, con il quale concordi il consenso degli ottimi. Questo decreto sarà portato da me perché sia esaminato, affinché questi si accostino agli studi delle città con l'onore - per così dire - più alto del nostro giudizio» [trad. nostra].

Ecco dunque il primo punto sul quale soffermare l'attenzione: l'imperatore Giuliano, pur lasciando l'autonomia ai singoli comuni nel potere di nomina e nell'esercizio del potere sanzionatorio³⁷, vuole avere l'ultima parola, approvando i nuovi insegnanti, «con l'intento di verificarne centralmente il merito scientifico e il valore morale giacché doveva essere chiaro che tanto il comune quanto il maestro operavano in nome del governo dell'Impero»³⁸.

In primo luogo questa decisione è sintomatica dell'alta considerazione dell'insegnamento, definito “*gravissima dignitas*”³⁹ nel Codice Teodosiano (438 d.C.), e della sua evoluzione sempre più vicina a quella di incarico/ufficio pubblico (*munus*).

In secondo luogo, si ha qui, almeno embrionalmente, l'inizio di un uso *strumentale* delle politiche educative: infatti, se da una parte l'obiettivo dichiarato di questo progetto è quello di un «recupero della professionalità dei docenti, spesso sforniti anche dei requisiti minimi per l'esercizio della loro attività, [e della] formazione culturale, specie classica, dei giovani, in quanto indispensabile fondamento per una classe dirigente che si dimostri all'altezza dei compiti che essa è chiamata a svolgere»⁴⁰; dall'altra non si può nascondere la finalità di contrapposizione con la Chiesa, come sottolineato anche da alcune isolate voci del tempo⁴¹. In questo caso, forse per la prima volta nella storia, troviamo un elemento di natura ideologica (in questo caso anticristiana) che va ad influire e a determinare le scelte di gestione del sistema educativo.

Chi detiene il potere, decide di intaccare l'autonomia dei corpi sociali (comuni, libere associazioni di cittadini ecc...): tratti distintivi dell'intervento giuliano saranno il *decretum principis*, valido come controfirma imperiale alla decisione della curia

³⁷ Nel disegno giuliano gli aspiranti docenti dovevano innanzitutto distinguersi per la rettitudine (*primum moribus*), quindi per l'eloquenza (*deinde facundia*): tali requisiti dovevano essere provati (*probatio*) e giudicati da una speciale commissione di notabili (*optimorum conspirante consensu*), ossia dagli organi di governo delle singole città (*civitates*), alle quali era tradizionalmente riservato il potere di controllo su coloro i quali decidevano di intraprendere la professione docente. La *probatio* o l'eventuale *reprobatio* (disapprovazione) non è un'innovazione introdotta da Giuliano, bensì rientra nelle competenze dell'amministrazione cittadina già anteriormente all'editto del 362, come una sorta di “abilitazione” *ante litteram*, superata la quale si otteneva la *licentia docendi*.

³⁸ A. Venturi, *Autonomia e pluralismo nei sistemi scolastici comparati, Parte 1 – Profili teorici e ricostruttivi*, Aracne Editore, Roma 2012, p. 34.

³⁹ *Codex Theodosianus*, libro 13, titolo 3, 1 costituzione (CTh 13,3,1).

⁴⁰ E. Germino, *Scuola e cultura nella legislazione di Giuliano l'Apostata*, Napoli, Jovene, 2004, pp. 115-116, nota 7.

⁴¹ Infatti non mancò chi, come San Gregorio Nazianzeno, lesse in questo particolare interessamento dell'Imperatore Giuliano per la qualità scientifica dei maestri un atto strumentale diretto ad escludere dall'insegnamento i maestri cristiani. In tema si veda S. Pricoco, *L'editto di Giuliano sui maestri (CTh 13,3,5)*, in «Orpheus», n.s., I, 1980, pp. 348-370.

municipale e «l'estensione dell'obbligo alla *probatio a quisque docere vult*»⁴². Da questo punto in poi, chiunque desiderava insegnare, «sia pubblicamente aspirando a ricoprire una delle ambite cattedre cittadine, sia in privato, dovrà sottostare al duplice giudizio dei senati locali e dell'imperatore». Questa preventiva approvazione imperiale segna una forte discontinuità con il regime previgente, contrassegnato da una maggiore libertà, nel quale «coloro che non superavano la *probatio* potevano comunque continuare a insegnare privatamente». Ora, invece, «soltanto chi sarà approvato dal consiglio municipale e successivamente confermato dall'*auctoritas principis* potrà svolgere la professione, mentre tutti gli altri si vedranno preclusa persino la libertà di tenere una propria scuola privata»⁴³. Con tale provvedimento l'imperatore si arrogava un «diritto di vigilanza»⁴⁴ sull'insegnamento in tutto l'Impero.

In realtà i provvedimenti dell'imperatore Giuliano avrebbero riguardato solamente le cattedre di grammatica, retorica e filosofia e non «i numerosi pedagoghi privati per i quali l'unico fattore discriminante continuerà ad essere, ancora in pieno V secolo, l'autorevolezza del legame clientelare col *patronus*»⁴⁵. Altri autori⁴⁶ hanno invece ridimensionato l'importanza della *probatio*, in quanto essa non costituiva un requisito preventivo da accertare ma, di solito, rappresentava più semplicemente un procedimento amministrativo volto a confermare docenti che già esercitavano la professione.

Dopo pochi mesi dall'editto, Giuliano muore, lasciando di fatto incompiuto e in gran parte inattuato il suo progetto di riforma di selezione e controllo degli insegnanti. Ma questa iniziativa costituirà un primo punto di svolta, dando l'avvio all'intervento del potere centrale (che poi si identificherà con lo Stato), nelle politiche educative: come ha sottolineato Barbargallo, «se questa particolare ingerenza cessa con la morte di quel

⁴² R. Alciati, *Monaci, vescovi e scuola nella Gallia tardoantica*, Edizioni di storia e letteratura, Roma 2009, p. 30.

⁴³ E. Germino, *Scuola e cultura nella legislazione di Giuliano l'Apostata*, cit., p. 185.

⁴⁴ H. I. Marrou, *Histoire de l'éducation dans l'antiquité*, cit., p. 403. *Codex Theodosianus*, XIII, 3, 5. L'ordinanza prescritta da Giuliano sembra che abbia avuto una portata generale: non sono soltanto i titolari di cattedre municipali, ma tutti i professori dovevano essere approvati da un decreto della curia locale, la quale aveva il compito di rilasciare una *licentia docendi*, più che procedere a vere e proprie nomine.

⁴⁵ R. Alciati, *Monaci, vescovi e scuola nella Gallia tardoantica*, cit., nota 15 pp. 30-31. Inoltre, come ricorda P. Riché, *Educazione e cultura nell'occidente barbarico dal VI all'VII secolo*, Armando, Roma 1966, p. 14. [ed. originale: *Éducation et culture dans l'Occident Barbare, VI-VII siècles*, Edition du Seuil, Paris 1962], una legge del *Codex Theodosianus* XIV, 8, 3 vietava a coloro che insegnavano «intra parietes domesticos» di essere professori nelle scuole pubbliche.

⁴⁶ Robert A. Kaster, *Guardians of Language: The Grammarian and Society in Late Antiquity*, University of California Press, Berkeley 1997, p. 208 nota 34.

principe, lo Stato non consente mai che si rallenti la sorveglianza dei Comuni sulle loro scuole, e sempre si conduce come se pensasse che quelli non fanno che operare in nome ed in rappresentanza del governo centrale»⁴⁷. Analogamente, lo storico francese Henri-Irénée Marrou, scrive: «è terminato lo Stato liberale, che si contentava d'un minimo d'amministrazione centrale, felice di lasciare il massimo di responsabilità all'iniziativa delle città. Su di esse pesa sempre più l'autorità dello Stato, e la loro autonomia diventa ogni giorno più precaria. L'imperatore, incarnazione dell'interesse collettivo, del tutto naturalmente è condotto ad intervenire per assicurare il buon funzionamento di quel servizio di pubblico interesse che è la scuola»⁴⁸.

A questo consegue una considerazione della figura del maestro pari, in onorificenza e dignità pubblica, ai più grandi dignitari dell'Impero, anticipando *in nuce* la concezione di dipendente pubblico dello stato o di *civil servant* odierna⁴⁹. Tratto distintivo dell'intervento imperiale è quello di essere incentrato sull'elemento soggettivo del singolo maestro: infatti, a differenza di quanto accadrà con lo Stato moderno, dove l'attenzione si sposterà sugli elementi impersonali e oggettivi "di sistema", quali cicli scolastici e contenuti formativi, l'impero cercò innanzitutto di elevare la condizione materiale e morale dei docenti, riconoscendo così che «il bene della scuola non si raggiunge con riforme di programmi e di ordinamenti scolastici, ma con il merito e l'eccellenza dei maestri (...) Il controllo dello Stato, o che lo Stato richiede ai comuni, si limita alla verifica della capacità, della diligenza e della dignità della vita degli insegnanti. Tutto il resto, programmi, orari, metodi, tutto, nello Stato antico, è di esclusiva spettanza del maestro»⁵⁰.

Questa centralità della persona del singolo docente lasciava ampio spazio alla concorrenza interna, generando accese competizioni, prodromiche ai concorsi statali

⁴⁷ C. Barbagallo, *Lo Stato e l'istruzione pubblica nell'Impero Romano*, cit., p. 386. Lo stesso autore poco più avanti sottolinea che qualcosa non doveva aver funzionato neanche allora visto che «morto Giuliano, (...) l'Impero è pieno di docenti di filosofia sprovvisti di autorizzazione e, sotto Giustiniano, i volontari docenti di giurisprudenza riescono ugualmente pericolosi sia per la loro ignoranza come per il loro numero».

⁴⁸ H. I. Marrou, *Histoire de l'éducation dans l'antiquité*, cit., p. 402.

⁴⁹ Come riporta Pierre Riché, «alcuni erano ammessi alla corte imperiale e uno di loro ottenne perfino, per un momento, il titolo di imperatore» (si fa qui riferimento all'antico retore Eugenio, fatto imperatore nel 393), P. Riché, *Educazione e cultura nell'occidente barbarico dal VI all'VII secolo*, cit., p. 14.

⁵⁰ *Ivi*, pp. 388-390. A conferma di questo, Simmaco, uno dei più grandi personaggi del secolo IV, ribadirà, rivolgendosi al primo magistrato romano, che «la prova della floridezza di uno Stato si desume dallo stanziamento di cospicue retribuzioni ai pubblici docenti», Simmaco, *Epistulae*, 1, 79, riportato in C. Barbagallo, *Lo Stato e l'istruzione pubblica nell'Impero Romano*, cit., p. 380.

dello Stato moderno, al fine di potersi accaparrare le più prestigiose cattedre in giro per l'Impero, generando fin da allora il fenomeno – attualissimo - della disomogeneità tra offerta e domanda di insegnanti a seconda dei contesti socio-territoriali e delle singole istituzioni scolastiche. A tal proposito Marrou scrive che «una cattedra così invidiata come quella di Atene dava luogo ad una vivace competizione; l'elezione non era esente da intrighi, cabale e agitazioni (...) altre invece trovavano difficilmente dei candidati; vediamo, per esempio, che il municipio di Milano scrive a Roma al prefetto della città, l'oratore Simmaco, per chiedergli un professore di retorica; Sant'Agostino, allora professore privato, gli si fece presentare, gli consegnò come saggio un suo discorso, e così si fece proporre ai Milanesi»⁵¹.

Un sistema premiale, dunque, «che non necessitava di una organizzazione centrale o periferica di carattere burocratico dedicata a definire una regolamentazione di dettaglio concernente calendario e orario scolastico, programmi di studio e metodi didattici giacché tali funzioni erano riservate all'autonomia del maestro»⁵².

1.1.2 Il ruolo della Chiesa nell'istruzione medioevale: tra spinta evangelizzatrice e opera di carità

Con il lento disgregarsi dell'Impero Romano, in epoca medievale al ruolo delle istituzioni pubbliche imperiali in ambito educativo va progressivamente sostituendosi quello della Chiesa: l'educazione antica trovò, infatti, «nella cultura dei chierici e dei monaci un ambiente non ostile ma, persino, favorevole ed ha contribuito per loro tramite alla formazione della cultura medievale. (...) All'antica organizzazione scolastica si sostituiscono ad un certo punto l'insegnamento e l'opera di civiltà dei grandi monasteri»⁵³.

Certamente, basta leggere le dichiarazioni del Concilio di Toledo del 527 o quella scaturita dal Concilio di Vaison del 5 novembre 529⁵⁴ oppure ancora quella del III

⁵¹ H. I. Marrou, *Histoire de l'éducation dans l'antiquité*, cit., pp. 401-402. Cfr. Augustin, *Conf.*, V, 13 (33).

⁵² A. Venturi, *Autonomia e pluralismo nei sistemi scolastici comparati*, cit., p. 35.

⁵³ A. Marongiu, *Stato e Scuola. Esperienze e problemi della scuola occidentale*, Giuffrè, Milano 1974, p. 80.

⁵⁴ Concilio di Vaison, in *Caesari Opera*, ed. Morin, II, p. 86: «Noi abbiamo deciso che tutti i preti che svolgono le loro funzioni nelle parrocchie, imitino la consuetudine stabilitasi in Italia, accogliendo nella propria casa i lettori più giovani che sono ancora celibi; educandoli spiritualmente come buoni padri si sforzino di insegnar loro i salmi, di farli applicare allo studio dei testi sacri e di istruirli nella legge del Signore. Si prepareranno così successori degni e otterranno il premio eterno da Dio. Quando poi questi

Concilio Laterano del 1189⁵⁵ per rendersi conto di come, accanto ad una disinteressata passione caritatevole per diffondere l'istruzione tra il popolo, vi era anche da un lato la necessità di formare il clero; dall'altra l'esigenza di una massiccia e sistematica opera di evangelizzazione, in grado di fornire le basi dottrinali dell'insegnamento religioso alle future generazioni.

Sta di fatto che, come afferma il Marrou, queste dichiarazioni ufficiali degli organi ecclesiali sull'impegno della Chiesa in ambito educativo, che si ripetono nel corso dei decenni, per un certo verso possono essere considerate come «l'atto di nascita della nostra scuola moderna, della scuola rurale, popolare, che l'antichità stessa non aveva conosciuto in questa forma regolare, sistematicamente generalizzata»⁵⁶. Per molti secoli, infatti, queste scuole subentreranno di fatto alle scuole municipali romane, costituendo così, insieme a quanto verrà costituendosi attorno ai monasteri, la struttura scolastica "di base" nelle regioni dell'Europa occidentale⁵⁷.

Tale diffusione fu anche sostenuta da alcuni sovrani del tempo: su tutti, basti citare come esempio quello di Carlo Magno che, in una circolare del 794 inviata a tutti i vescovi (*De litteris colendis*) sostiene che le diocesi e i monasteri «la cui direzione ci è stata affidata per grazia di Cristo, si consacrino non solo all'ordinamento della vita regolare e ad una condotta conforme alla santa religione, ma anche allo studio della Sacra Scrittura e si mettano a disposizione di coloro che, con l'aiuto di Dio, possono

giovani raggiungeranno la maggiore età, se qualcuno di loro per la debolezza della carne vorrà prender moglie, non gli si neghi la possibilità di sposarsi». / «*Hoc enim placuit ut omnes presbyteru qui sunt in parochiis contituti secundum consuetudinem quam per totam Italiam satis salubriter teneri cognovimus juniores lectores quantoscumque sine uxorbis habuerint secum in domo ubi ipsi habitare videntur recipiant, et eos quomodo boni patres spiritaliter nutriendes psalmos parare divinis lectionibus insistere et in lege Domini erudire contendant ut et sibi dignos successores provideant et a Domino praemia aeterna recipiant. Cum vero ad aetatem perfectam pervenerint si aliquis eorum pro carnis fragilitate uxorem habere voluerint potestas ei ducendi conjugium non negetur*». La Spagna visigota fece sua la proposta di Vaison nel concilio di Merida del 666. Cfr. P. Riché, *Educazione e cultura nell'occidente barbarico dal VI all'VII secolo*, cit., p. 107.

⁵⁵ Così riporta A. Venturi, *Autonomia e pluralismo nei sistemi scolastici comparati*, cit., p. 41: «perché la Chiesa è tenuta, come madre amorosa, a sopperire ai bisogni così del corpo come dell'anima, affinché i poveri, che non possono contare sui mezzi dei genitori, non siano privati della possibilità di studiare, essa concederà un adeguato sussidio ai maestri che presso ogni Cattedrale cureranno l'istruzione gratuita non solo del clero appartenente a quella chiesa, ma anche degli studenti poveri. Così verranno soddisfatte le necessità degli insegnanti e si otterrà lo scopo di offrire a tutti il mezzo per istruirsi».

⁵⁶ H. I. Marrou, *Histoire de l'éducation dans l'antiquité*, cit., p. 438.

⁵⁷ P. Riché sostiene che «da un lato, tra il VI e l'VIII secolo, è scomparsa l'organizzazione scolastica antica; d'altro lato, gli unici centri di studio che noi conosciamo, grazie a iscrizioni o menzioni sui diplomi, sono organizzati soltanto dalla Chiesa», P. Riché, *Educazione e cultura nell'occidente barbarico dal VI all'VII secolo*, cit., p. 330. Cfr. anche G. Salvioli, *L'istruzione pubblica in Italia nei secoli VIII, IX, X*, Sansoni, Firenze 1898.

darsi agli studi, ciascuno secondo le proprie capacità»⁵⁸. In particolare, nella stessa epistola, Carlo Magno si sofferma sull'importanza di scegliere come docenti degli uomini «che abbiano il desiderio e la capacità di apprendere e il gusto d'istruire gli altri»⁵⁹.

Certo non mancarono difficoltà, tra le quali emerge chiaramente quella di avere un personale docente adeguato, sia in numero che in qualità: «da numerosi posti ci informano che scarseggiano i maestri e manca ogni zelo per lo studio. È questa la ragione per cui, in tutte le diocesi e in tutte le parrocchie importanti e in altri luoghi in cui la necessità si farà sentire, ci si preoccupa con la maggiore attenzione di insediare maestri saggi e capaci d'insegnare le lettere e le arti liberali come anche i dogmi sacri»⁶⁰. Inoltre in questa fase, mancando una vera e propria *licentia docendi*, «un chierico o un monaco, con qualche conoscenza delle lettere, può improvvisarsi “maestro”»⁶¹.

Il sistema scolastico fu reso florido dall'emergere di numerosi ordini religiosi, quali Benedettini, Barnabiti, Somaschi, Gesuiti, Orsoline, Scolopi, Rosminiani, Oblati e Salesiani⁶²: spesso il docente, chiamato *scholasticus*, era scelto direttamente dal vescovo e «doveva giurare fede al vescovo, non assentarsi dalla città senza il consenso di lui ed al Capitolo spettava solo il diritto di concedergli 15 giorni di licenza»⁶³. A fondamento di un tale impegno educativo vi era certamente un sincero interesse per la

⁵⁸ Carlo Magno, *Epistola de litteris colendis*, Capit. I, p. 79, trad. it. in P. Riché, *Le scuole e l'insegnamento nell'occidente cristiano dalla fine del V secolo alla metà dell'XI secolo*, Jouvence, Roma 1984, p. 363 [Titolo originale dell'opera *Écoles et enseignement dans le haut moyen age*, éditions Aubier Montaigne, Paris 1979].

⁵⁹ *Ibidem*. Per un approfondimento sui caratteri dell'educazione in epoca carolingia si rinvia anche a E. Garin, *L'educazione in Europa 1400-1600*, Laterza, Bari 1976, pp. 31 ss.

⁶⁰ Concilio di Roma dell'826, citato in P. Riché, *Le scuole e l'insegnamento nell'occidente cristiano dalla fine del V secolo alla metà dell'XI secolo*, cit., p. 365.

⁶¹ P. Riché, *Le scuole e l'insegnamento nell'occidente cristiano dalla fine del V secolo alla metà dell'XI secolo*, cit., p. 204.

⁶² Molti di questi ordini nascono nel corso del XVI secolo, durante il periodo della c.d. Contro-Riforma, come movimento di difesa cattolica nei confronti del Protestantismo, che fu, come afferma Vidari, «sopra tutto un grande movimento pedagogico», G. Vidari, *L'educazione in Italia dall'Umanesimo al Risorgimento*, Roma 1930, p. 90.

⁶³ G. Manacorda, *Storia della scuola in Italia, Vol. I - Il Medio Evo*, Remo Sandro Editore, Milano-Palermo-Napoli 1913, p. 5. Si veda anche C. Frova, *Istruzione e educazione nel medioevo*, Loescher, Torino 1973.

diffusione della cultura e dell'istruzione, ancorchè «l'uomo che intendevano formare era prima di tutto un uomo di fede, cattolico, luterano o calvinista che fosse»⁶⁴.

Per alcuni secoli, dunque, il potere politico si dimostrò disinteressato ad una diretta gestione delle istituzioni scolastiche: come è stato sottolineato, infatti, «la prolungata estraneità dello Stato alla pubblica istruzione si spiega in parte con l'incapacità delle monarchie di dirigere direttamente istituzioni come quelle formative, disseminate su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, la ragione più profonda consisteva nel fatto che l'istruzione era tradizionalmente affidata agli uomini di Chiesa, gli unici che possedevano un grado di preparazione sufficiente a garantire ai giovani un percorso di studi che andava dall'apprendimento dell'alfabeto al conseguimento della laurea. Del resto, la Chiesa poté presentarsi come una valida interlocutrice in campo formativo in quanto tradizionale detentrica del potere educativo. Per molti secoli *literatus* era stato sinonimo di *clericus*»⁶⁵.

1.1.3 Dall'educazione dell'uomo a quella del citizen

La molteplicità di iniziative nell'ambito educativo assumeva nel corso dei secoli una pluralità di forme e di concrete realizzazioni tanto che fino alla Rivoluzione industriale non ci sarà alcun sistema scolastico «pianificato, coordinato e unificato in nessuno dei paesi europei. (...) Quel che esisteva era un guazzabuglio di diversi tipi di scuole, le cui funzioni a volte risultavano complementari, a volte erano in competizione o finivano per sovrapporsi, e nell'insieme formavano qualcosa che assomigliava più a una torre di Babele che alla piramide dell'istituzione scolastica»⁶⁶.

L'educazione secondaria veniva portata avanti e sovvenzionata da numerose istituzioni

⁶⁴ R. S. Di Pol, *L'educazione dell'infanzia popolare nel primo Ottocento*, in G. Chiosso (Ed.), *L'educazione nell'Europa moderna. Teorie e istituzioni dall'Umanesimo al primo Ottocento*, Mondadori Università, 2007, pp. 6-7.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ R. A. Houston, *Cultura e istruzione nell'Europa moderna*, Il Mulino, Bologna 1997 [Edizione originale: *Literacy in Early Modern Europe. Culture and Education 1500-1800*, Longman, London-New York 1988], p. 21. Per un approfondimento sul rapporto tra istruzione e crescita economica nella storia europea si rimanda alla raccolta di saggi curata da L. Stone (ed.), *Schooling and Society*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1976, in particolare al primo capitolo di C. A. Anderson, M. J. Bowman, *Education and Economic Modernization in Historical Perspective*, pp. 3-19 e al saggio di C. F. Kaestle, "Between the scylla of Brutal Ignorance and the Charybdis of a Literary Education": *Elite Attitudes toward Mass Schooling in Early Industrial England and America*, pp. 177-191 e ai testi di C. M. Cipolla, *Istruzione e sviluppo. Il declino dell'analfabetismo nel mondo occidentale*, Utet, Torino 1971 [ed. or. *Literacy and Development in the West*, Harmondsworth, 1969]; Harvey J. Graff, *Storia dell'alfabetizzazione occidentale*, Il Mulino, Bologna 1989 [ed. or. *The legacies of Literacy*, Indianapolis-Bloomington, 1987].

benefiche, prime fra tutte quelle religiose, all'interno delle quali ricoprirono un ruolo di assolut o rilievo l'ordine dei Gesuiti: «a partire dalla fondazione dell'ordine a metà del Cinquecento, fino alla sua soppressione negli anni sessanta e settanta del Settecento, i Gesuiti costituirono la struttura più potente nel campo dell'istruzione post-elementare. (...) In certe aree d'Europa scuola secondaria e scuola dei Gesuiti erano sinonimi»⁶⁷.

All'interno di questo quadro molto variegato e diversificato, le strutture educative conobbero una notevole crescita, anche grazie alla fruttuosa collaborazione tra istituzioni temporali ed ecclesiali, tanto che, tra la metà del XVI secolo e la metà del XVII secolo, «si crearono nuove scuole e quelle già esistenti furono ingrandite, e l'insieme delle risorse destinate all'istruzione ebbe un'espansione notevole»⁶⁸.

L'insegnamento non era ancora visto come una vera e propria professione e chi decideva di dedicarvisi, svolgeva sovente anche un altro lavoro⁶⁹. Si comprende quindi come un'attività di questo genere, già allora poco retribuita e scarsamente riconosciuta a livello sociale, rimanesse in larga parte d'Europa saldamente nelle mani dei Gesuiti che, con i loro colleghi, si occupavano anche della formazione dei futuri insegnanti.

Con la nascita dello Stato moderno, però, questa confusa pluriformità, che aveva nell'elemento religioso il suo fattore unificante, si scontra con le finalità della nascente istituzione statale: infatti, a partire dal XVII/XVIII secolo, si mira a «far valere il controllo dello Stato sull'istruzione, di provvedere alle risorse necessarie e, nei paesi cattolici, di colmare la lacuna creata dalla soppressione dell'ordine dei Gesuiti»⁷⁰.

L'attività di insegnamento svolta dal clero e dai religiosi, «una volta senza rivali né

⁶⁷ *Ivi*, pp. 39-40. A questo riguardo merita una particolare menzione per la sua importanza il codice “*Ratio Studiorum*” che regolamentava l'ordinamento degli studi nei primi collegi gesuitici (metà del 1500) fino alla soppressione dell'ordine (1773). Tale documento costituì per lungo tempo la carta educativa fondamentale su cui si reggeva il sistema scolastico occidentale. I gesuiti non erano però l'unico ordine religioso impegnato nel campo dell'istruzione: in Francia, il secondo per importanza era quello degli “Oratoriani”, fondati a Roma nel 1575 da S. Filippo Neri, con circa 400 insegnanti nel 1762, un terzo del totale dei Gesuiti.

⁶⁸ *Ivi*, p. 47.

⁶⁹ Come sottolinea sempre Houston, «in realtà, la lista delle attività collaterali degli educatori copre pressochè l'intero ventaglio delle attività possibili nella società moderna. (...) In paesi come la Scozia, la Danimarca e l'Olanda era comune che il maestro incaricato della scuola parrocchiale facesse anche da diacono, da sacrestano, da chierico e da primo cantore nella chiesa; (...) Un dato perfettamente accettabile per le autorità locali che non fu ritenuto incompatibile con l'incarico a scuola. (...). Gli insegnanti londinesi potevano fare anche i copisti, i calzolari, i sarti, i pescivendoli, o lavorare al Monte di Pietà», R. A. Houston, *Cultura e istruzione nell'Europa moderna*, cit., p. 95.

⁷⁰ *Ivi*, pp. 57-58. Il 27 febbraio 1767 il re Carlo III emana il decreto con il quale espelle dalla Spagna i gesuiti. Pochi anni più tardi, il 21 luglio 1773, Papa Clemente XIV ne sopprime l'ordine. Cfr. anche G. Vidari, *L'educazione in Italia dall'Umanesimo al Risorgimento*, cit., pp. 157-158.

ostacoli, veniva ora proscritta e respinta come un'illecita ingerenza nella vita dello Stato»⁷¹.

Fu così che il pluralismo delle istituzioni scolastiche e dei modelli organizzativi, che fino ad allora aveva contraddistinto l'Europa, fu destinato ad essere gravemente compromesso, lasciando il passo all'irruzione dello Stato moderno nell'ambito delle politiche dell'istruzione. È in questo periodo che si riscontra una evidente unità di intendimenti tra i vari Stati europei «per fare della scuola, attraverso l'avocazione in esclusiva allo Stato del compito di provvedere alla pubblica istruzione, un efficace strumento politico»⁷².

Questo radicale mutamento di prospettiva ha le sue fondamenta in una diversa concezione antropologica, come già segnalava J.-J. Rousseau nel 1762: com'è noto, secondo quest'ultimo «tutto è bene quando esce dalle mani del creatore delle cose: tutto degenera nelle mani dell'uomo»⁷³. Tale convinzione induceva il filosofo ginevrino a distinguere nettamente l'uomo *naturale* dall'uomo *civile*: «il primo era quello che usciva dalle mani del Creatore e, per questo, era “buono”; il secondo, invece, risentiva della nefasta influenza della società (...). Ne conseguiva che l'educazione doveva rispettare e valorizzare l'uomo naturale»⁷⁴. Per Rousseau scopo dell'educazione è quello di formare la singola persona in quanto tale, non il futuro cittadino, parola che, secondo Rousseau, avrebbe dovuto essere addirittura eliminata dalle lingue moderne: l'uomo *naturale* è, infatti, «tutto per sé; è un'unità numerica, l'intero assoluto che non ha altro rapporto che con se stesso o col suo simile»⁷⁵; l'uomo *civile*, invece, non è affatto un «intero assoluto». Esso, al contrario, «non è che un'unità frazionaria dipendente dal denominatore e il cui valore è in rapporto con l'intero, che è il corpo sociale»⁷⁶. Commenta in proposito Bertagna: «l'uomo civile è un numeratore. (...) Niente più che un *quidam de populo*, in altri termini. Individuo, certo, nel senso che l'uno non è l'altro, ma, a parte questa diversità, uguale ad ogni altro cittadino. Come nei numeri delle

⁷¹ A. Marongiu, *Stato e Scuola.*, cit., p. 330.

⁷² *Ivi*, p. 393.

⁷³ Jean-Jacques Rousseau, *Émile ou de l'éducation*, Jean Neaulme, La Haye 1762 [ed. italiana a cura di E. Nardi, *Emilio o dell'Educazione*, La Nuova Italia, Firenze 2002, introduzione], che poco più avanti così prosegue: «prima ancora che si manifesti la scelta dei genitori, la natura lo chiama alla vita umana. E vivere è il mestiere che io voglio insegnargli. Uscendo dalle mie mani, debbo convenire che egli non sarà né magistrato, né soldato, né sacerdote: sarà innanzitutto uomo».

⁷⁴ R. S. Di Pol, *L'educazione dell'infanzia popolare nel primo Ottocento*, cit., p. 22.

⁷⁵ Jean-Jacques Rousseau, *Emilio o dell'Educazione*, I, p. 11.

⁷⁶ *Ibidem*.

frazioni»⁷⁷.

Se lo Stato moderno diventa “assoluto”, coincidendo con il tutto, l’uomo *naturale* (persona)⁷⁸, che «non è parte, ma è in se stessa un intero»⁷⁹, deve scomparire dinanzi ad esso, per fare posto all’uomo *civile* (individuo), a quello cioè che sarà il *citoyen* della rivoluzione francese che, per definizione, è generato dallo Stato e ha la sua finalità in esso. Ben si comprende allora lo slittamento di concenzione e di fine dell’educazione: non più quello della crescita della singola persona umana, ma quello della formazione del cittadino.

L’educazione diviene così *funzionale* rispetto alla costruzione dello Stato moderno e, come nel caso italiano, alla pacifica convivenza tra sudditi di storie, culture, tradizioni fino ad allora molto differenti: è in questa prospettiva che si può leggere il sorgere, a partire dalla seconda metà del XVIII secolo, del diretto intervento statale nell’organizzazione delle istituzioni scolastiche, prima con i progetti di riforma illuministici, poi con la Rivoluzione francese e quindi con le politiche promosse durante il periodo napoleonico.

Emblematica⁸⁰, in questo senso, è l’opera di Vincenzo Cuoco *Rapporto al Re G. Murat per l’organizzazione della Pubblica istruzione* (1809) dove si afferma che «senza l’istruzione, le migliori leggi restano inutili: esse potranno essere scritte: ma la sola istruzione può imprimerle nel cuore de’ cittadini. La sola istruzione può far diventare volontà ciò che è dovere». E questa, per «essere utile deve essere: 1. universale; 2. deve esser pubblica, 3. deve esser uniforme»⁸¹. Allo stesso modo qualche decennio prima Galdi, dopo aver scritto che per educazione pubblica rivoluzionaria occorre intendere «quella che tende ad istruire e ad educare il popolo in massa né principi della

⁷⁷ G. Bertagna, *Una pedagogia tra metafisica ed etica*, in G. Bertagna (Ed.), *Il pedagogista Rousseau. Tra metafisica, etica e politica*, La Scuola, Brescia 2014, p. 63.

⁷⁸ Definizione di persona umana data da Boezio: «*persona est naturae rationali individua substantia*» (Boezio, *Liber de personae et duabus naturis. Contra Eutychem et Nestorium*, in PL 64, 1343) sulla cui scia si inserisce la definizione di S. Tommaso d’Aquino: «*id quod est perfectissimum in tota natura scilicet subsistens in rationalis natura*» (Tommaso d’Aquino, *Summa Theologiae*, I, q. 28, a. 3; I, q. 29, a. 3).

⁷⁹ G. Bertagna, *Una pedagogia tra metafisica ed etica*, cit., p. 65.

⁸⁰ Come sottolineato, infatti, da Bucci, «anche se il Cuoco presentò il progetto per rinnovare l’ordinamento scolastico del Regno di Napoli, il documento da lui steso affrontava problemi che erano dibattuti in tutta la Penisola, (...) le considerazioni e i suggerimenti del Cuoco influenzarono notevolmente lo sviluppo della politica scolastica di tutta l’Italia napoleonica», S. Bucci, *La scuola italiana nell’età napoleonica. Il sistema educativo e scolastico francese nel regno d’Italia*, Bulzoni Editore, Roma 1976, p. 211.

⁸¹ V. Cuoco, *L’ordinamento delle scuole nel Regno di Napoli*, in *Il pensiero educativo e politico*, La Nuova Italia, Firenze 1948, pp. 222-225.

democrazia», affermava che «perché una Repubblica sia fondata su solide basi, si chiede indispensabilmente che l'istruzione sia uguale per tutto, e la medesima per tutti»⁸². Analogamente Bocalosi affermava che «l'educazione è la radice da cui germoglia ogni virtù morale utile allo Stato»⁸³: è così che «la nuova Repubblica viene a imporsi il ruolo di maestra, di *pedagoga* (...) perché i suoi fautori, i suoi rappresentanti, i suoi organi legislativi ed esecutivi, pure ispirandosi sempre ai modelli francesi, provvedono a iniziative di carattere generale, intese al fine di creare la coscienza repubblicana nel popolo»⁸⁴.

Se dunque lo scopo dell'educazione diventa quello di formare il “buon cittadino”, il “bravo suddito”, ben si comprendono le parole del giurista Gaetano Filangieri⁸⁵ laddove afferma il diritto assoluto dello Stato di «ordinare e dirigere per vie di leggi l'educazione popolare».

Così, nel passaggio tra il XVIII e il XIX secolo si attua quanto teorizzato dalla cultura illuminista: «l'educazione pubblica appartiene allo Stato, dal momento che le famiglie private debbono essere dirette secondo il piano della grande famiglia, che le comprende tutte; non è necessario dunque che, all'insaputa dello Stato, una moltitudine di docenti, non sufficientemente conosciuti, aggiungano al danno di cattivi studi, quello più grande di preparare cattivi cittadini»⁸⁶. La singola persona sbiadisce di fronte al “cittadino” della rivoluzione francese e al “suddito” napoleonico e l'educazione diventa innanzitutto strumento privilegiato per istruire la massa⁸⁷.

⁸² M. A. Galdi, *Saggio d'istruzione pubblica rivoluzionaria*, 1798, in AA. VV. (a cura di D. Cantimori) *Giacobini italiani*, Bari 1956, pp. 223 ss., citato in G. Genovesi, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, cit., p. 28. Le linee generali delle politiche d'istruzione “rivoluzionaria” si possono rintracciare, *ex multis*, anche nel saggio di M. Gioia, *Effemeridi repubblicane*, Pogliani, Milano 1797.

⁸³ G. Bocalosi, *Dell'educazione democratica da darsi al popolo italiano dell'anno primo della Repubblica Cisalpina*, Pogliani, Milano 1797. Da questa perentoria affermazione ne consegue un'altra, secondo la quale l'istruzione inizia ad essere concepita come monopolio dello Stato: «non permettete che alcun individuo possa a suo arbitrio erigere accademie, o scuole per pubblica istruzione, perché quantunque buona possa esserne la volontà, esse divengono nocevoli in ogni senso», *ivi*, p. 150.

⁸⁴ A. Montesperelli, *Storia della scuola italiana nell'Ottocento*, in L. Volpicelli, F. Vallardi (eds.) *La Pedagogia*, vol. 7, Milano 1970-1972, p. 339, citato in G. Genovesi, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, cit., p. 29.

⁸⁵ Sul pensiero del Filangieri si vedano V. Ferrone, *La società giusta ed equa. Repubblicanesimo e diritti dell'uomo in Gaetano Filangieri*, Roma-Bari 2003 e G. Vidari, *L'educazione in Italia dall'Umanesimo al Risorgimento*, cit., pp. 162-168.

⁸⁶ J. B. M. Duvergier, *Collection de lois*, 2^a ed., t. XIII, p. 370, riportato in A. Aulard, *Napoléon I et le monopole universitaire*, A. Colin, Paris 1911, p. 75.

⁸⁷ Tra i tanti autorevoli esponenti del periodo ci si limita a citare Jean Antoine Nicolas de Caritat, marchese di Condorcet, che con il suo celebre *Rapporto sull'istruzione pubblica* del 1792 (*Rapport et project de décret sur l'organisation générale de l'instruction publique*) sintetizza alcune sue tesi illustrate

Lo Stato decide quindi di scendere prepotentemente nell'agone educativo perché, come riconosce lo stesso Filangieri, «per formare un uomo, io preferisco la domestica educazione, ma per formare un popolo io preferisco la pubblica»⁸⁸, dove il termine “pubblica” inizia a diventare a poco a poco sinonimo di “statale”.

nelle *Mémoires*, tra cui quella secondo la quale «l'istruzione pubblica è un dovere della società rispetto ai cittadini».

⁸⁸ G. Filangieri, *La scienza della legislazione*, 1780-1785, Libro IV, Parte I, Capo II, p. 10, significativamente intitolato “*De' vantaggi e della necessità di una pubblica educazione*”, che in un altro passo poco più avanti esplicita maggiormente il suo pensiero: «L'Educazione pubblica (...) richiede che tutti gl'individui della società possano partecipare all'educazione (...), ma ciascheduno, secondo le sue circostanze e la sua destinazione. (...) L'educazione pubblica finalmente per essere universale richiede che tutte le classi, che tutti gli ordini dello Stato vi abbiano parte; ma non richiede che tutti questi ordini tutte queste classi vi abbiano la parte istessa. In poche parole essa deve essere universale. Ma non uniforme, pubblica ma non comune», *Ivi*, Libro IV, Parte I Capo IV.

1.2 Il reclutamento dei docenti nell'Italia dell'Ottocento

1.2.1 Dall'Italia pre-unitaria alla legge Boncompagni (1800-1848)

- *Il Regno di Sardegna e il dominio Napoleonico in Italia tra XVIII e XIX secolo*

Il punto di svolta del XVIII secolo è, come si è visto, l'interesse, con conseguente intervento diretto nell'ambito educativo, dello Stato che «si fa maestro di scuola»⁸⁹. Il sovrano vuole assicurare una crescita morale ed economica dei suoi sudditi, al fine da un lato di garantire un progresso e una futura crescita del proprio regno e, dall'altro, di assicurarsi un certo controllo sul popolo.

Limitando il campo d'indagine al nostro Paese, tale fenomeno ha i suoi prodromi nelle *Costituzioni Generali per l'Università di Torino*, promulgate da Vittorio Amedeo II di Savoia nel 1729 e considerate da alcuni studiosi «l'archetipo su cui si è fondata la scuola italiana»⁹⁰: con questo provvedimento si raccoglieva sotto la vigilanza dell'Università, e quindi dello Stato, tutte le attività di insegnamento.

Il Magistrato della Riforma, nuovamente istituito, aveva il potere di conferire le licenze di insegnamento: «ciascun insegnante doveva essere in possesso di un diploma reale assegnato dall'Università di Torino (...). La gestione delle riforme era nelle mani dell'omonimo ministero con sede a Torino e veniva delegata ai funzionari locali, i *riformatori*, che avevano la responsabilità di dare le abilitazioni all'insegnamento, controllando gli esami e verificando che l'istruzione fosse rivolta ad assicurare lealtà alla corona e alle leggi del regno più che a un qualsiasi ideale religioso sopranazionale»⁹¹.

Qualche decennio dopo, nel 1772, Carlo Emanuele III con le sue *Regie Costituzioni* e i relativi *Regolamenti* confermava gli indirizzi intrapresi nel 1729, dando ulteriore forma al sistema scolastico piemontese che durerà sostanzialmente immutato fino alla riforma Boncompagni del 1848⁹². In questa fase, il corpo docente continuò ad essere costituito

⁸⁹ A. Namias, *Trattato di legislazione scolastica comparata*, 2 ed., cit., p. 9.

⁹⁰ G. Ricuperati, M. Roggero, *Istruzione e società in Italia. Problemi e prospettive di ricerca*, in «Quaderni storici», vol. 38, 1978, p. 640, che poco più avanti dettaglia e descrive così l'iniziativa di Amedeo II: «La proposta piemontese, nata contro la scuola dei Padri, non fu in grado di offrire un contesto culturale autonomo e si limitò ad una laicizzazione del modello gesuitico», *ivi*, p. 641.

⁹¹ R. A. Houston, *Cultura e istruzione nell'Europa moderna*, cit., pp. 62-63.

⁹² Cfr. E. Bosna, *La formazione di un sistema scolastico nel Piemonte del '700*, Levante, Bari 1984, p. 329.

in grandissima parte dai religiosi⁹³: questo anche per non voler aumentare gli attriti con la Chiesa Cattolica con la quale il 29 maggio 1727 si era stipulato un Concordato.

In questo quadro, le amministrazioni municipali portarono avanti un sistema di reclutamento pressochè casuale o dettato dalla legge del risparmio. Il reclutamento privilegiato è ancora «quello del personale ecclesiastico, cui i comuni pagavano solo un arrotondamento dello stipendio. I maestri laici, tutti di bassa condizione sociale, facevano un altro mestiere, dall'organista al messo comunale, dal sarto al falegname o al calzolaio»⁹⁴.

Ciò non fa venire meno, però, la tendenza alla “statizzazione” dell'istruzione⁹⁵: il tentativo settecentesco di segnare una svolta nella direzione del reclutamento di «un corpo di professori-burocrati, ben selezionati e soggetti alle direttive dello Stato» raggiunse un punto di compromesso «con l'inserimento nelle scuole regie di una larga maggioranza di religiosi – soprattutto secolari – che accettavano i programmi dello Stato ed erano controllati dalle sezioni provinciali del Magistrato della Riforma»⁹⁶.

L'intero sistema educativo, infatti, iniziava ad essere visto innanzitutto come *instrumentum regni* e, per questo motivo, doveva essere controllato dal *Magistrato della riforma* che limitava e preveniva ogni effettiva libertà di insegnamento. La «doppia censura ecclesiastica e governativa»⁹⁷ a cui era sottoposta l'attività di insegnamento, fotografa bene la situazione di quel periodo.

È però con la figura di Napoleone che si arriva a un punto di svolta decisivo nel processo di creazione di un vero e proprio monopolio statale in campo educativo.

⁹³ Simile la situazione nel Granducato di Toscana, dove Pietro Leopoldo I, dopo la cacciata dei Gesuiti nel 1773 e dei Barnabiti nel 1785, affida l'istruzione a Scolopi, sacerdoti secolari e laici, nominati e stipendiati dal governo centrale. Ugualmente nel Regno di Napoli, la cacciata dei Gesuiti con la prammatica regia del 22 novembre 1767 finì per favorire gli altri ordini religiosi, e in particolare gli Scolopi, che, in assenza di una riforma strutturale del sistema, si sostituirono ad essi.

⁹⁴ G. Genovesi, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, Laterza, Roma-Bari 1998, p. 32.

⁹⁵ Allo stesso modo avveniva negli altri stati preunitari. Innanzitutto nel Lombardo-Veneto dove, con la riforma teresiana del novembre 1765, l'istruzione è dichiarata interesse di Stato: «con un dispaccio del novembre di quell'anno Maria Teresa avocò a sè la direzione di tutte le scuole pubbliche del Ducato di Milano, creò una Deputazione degli Studi incaricata di attuare una riforma in ogni ordine di studi e fece insediare un *Imperial Regio Sovrintendente agli Studi* in ogni provincia», N. D'Amico, *Storia e storie della scuola italiana*, Zanichelli, Bologna 2009, p. 13. Cfr. anche M. Piseri, *Gli insegnamenti post-elementari tra antico regime e restaurazione*, in A. Bianchi (a cura di), *L'istruzione in Italia tra Sette e Ottocento. Lombardia – Veneto – Umbria*, La Scuola, Brescia 2007. Allo stesso modo nel Ducato di Parma, dove nel 1798, anno della cacciata dei Gesuiti dal Ducato, Guillaume Du Tillot, ministro del duca Ferdinando, redasse la *Costituzione per i nuovi regi studi*, ispirata ai criteri di uniformità e del controllo dello Stato.

⁹⁶ G. Ricuperati, M. Roggero, *Istruzione e società in Italia. Problemi e prospettive di ricerca*, cit., p. 658.

⁹⁷ G. Vidari, *L'educazione in Italia dall'Umanesimo al Risorgimento*, cit., p. 185.

Con l'occupazione napoleonica del Piemonte (1800-1814), che diventerà nel 1802 la 27^a divisione militare della Repubblica Francese, la sovrintendenza degli studi passò al *Conseil d'instruction publique* o *Jury*⁹⁸: si potrebbe sostenere che tramite i provvedimenti napoleonici di quel periodo viene data un'impronta pressochè indelebile a quello che sarà il futuro ordinamento giuridico (e quindi anche del sistema d'istruzione) italiano. Con i suoi interventi Napoleone traspose il modello organizzativo del suo potente esercito sull'organizzazione dell'istruzione nazionale, «di modo che anch'essa fosse asservita a sé e alla sua dinastia»⁹⁹.

Tutti gli sforzi di Napoleone in questo settore furono fatti con lo scopo di adeguare i nostri ordinamenti a quelli francesi, tramite un indirizzo «sempre più autoritario e accentratore della politica scolastica da lui promossa»¹⁰⁰, come emerge chiaramente in una lettera¹⁰¹ scritta dallo stesso Napoleone al principe Eugenio il 17 giugno 1805.

Inizialmente Napoleone promosse una riforma complessiva del sistema d'istruzione, approvata una prima volta il 2 dicembre 1800 e subito dopo modificata con la legge del 4 settembre 1802 c.d. *Loi sur les lycées*¹⁰²: tale provvedimento lascia una certa autonomia ed elasticità nell'organizzazione dei ginnasi e dei licei, affidandone ancora ai consigli dipartimentali delle città capoluogo la disciplina “di dettaglio”. Questo anche

⁹⁸ Questo organo, che sostituì a Torino il Magistrato della Riforma, era costituito da un triumvirato composto da Francesco Brayda, Carlo Botta, Sebastiano Giraud (*Vicissitudes de l'instruction publique en Piémont depuis l'an VII jusqu'au mois de ventose an XI, par les anciens membres du jury d'instruction publique de la 27.me Division Militaire*, Torino, 1803), cfr. R. Berardi, *Scuola e politica nel Risorgimento. L'istruzione del popolo dalle riforme carloalbertine alla Legge Casati (1840-1859)*, Paravia, Torino 1982, p. 41.

⁹⁹ A. Venturi, *Autonomia e pluralismo nei sistemi scolastici comparati*, cit., p. 72. Osserva Compayré che «l'Università imperiale era organizzata come un reggimento. La disciplina era severa per gli insegnanti come per gli studenti. Quando un insegnante violava una norma ed incorreva nella censura, era messo agli arresti. Tutti i membri dell'Università dovevano vestire l'uniforme: una giubba nera con risvolti bleu. Insomma, l'università era una riproduzione in miniature dell'esercito, era divisa in compagnie, con sergenti e caporali, e tutto si faceva al suono del tamburo. Doveva formare dei soldati, e non degli uomini», G. Compayré, *Historie Critique Des Doctrines de l'éducation en France*, II, 1879, p. 378. Allo stesso modo Genovesi: «Organizzati militarmente in compagnie, gli studenti dovevano essere educati al rispetto della religione cattolica e alla fedeltà assoluta all'imperatore» G. Genovesi, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, cit., p. 39.

¹⁰⁰ S. Bucci, *La scuola italiana nell'età napoleonica. Il sistema educativo e scolastico francese nel regno d'Italia*, cit., p. 193.

¹⁰¹ «*Mon intention est de prendre la même système qu'en France. (...) Avant le premier octobre, le nouveau système doit être soumis à ma signature*», Correspondance de Napoléon publiée par ordre de l'Empereur Napoléon III, Paris, 1958, vol. X, citato da E. Brambilla, *L'istruzione pubblica dalla repubblica Cisalpina al regno Italico*, in «Quaderni storici», n. 23, 1973, p. 509.

¹⁰² È, infatti, a partire da questo atto, pubblicato nel *Bollettino delle leggi della Repubblica e del Regno d'Italia*, Velodini, Milano 1802, pp. 295-308, che si fa risalire l'istituzione del liceo moderno. Così anche E. Pagano, G. Vigo, *Maestri e professori. Profili della professione docente tra Antico Regime e Restaurazione*, Unicopli, Milano 2012, p. 125.

perché, mentre il finanziamento delle Università era direttamente a carico del bilancio dello Stato (art. 2), quello dei licei gravava sui dipartimenti (art. 3) e quello dei ginnasi sui singoli comuni (art. 4)¹⁰³.

In questa fase l'attivazione di un liceo era prevista nelle sole città principali, divenute capoluoghi dipartimentali, mentre nei comuni al di sopra dei diecimila abitanti era possibile istituire un ginnasio; il numero di docenti in un liceo variava da sei a otto, in un ginnasio da quattro a sei. Il personale docente veniva scelto dal governo sulla base di una lista, «doppia rispetto ai posti vacanti, presentata, per i licei, dal consiglio generale del dipartimento, per i ginnasi dal consiglio comunale»¹⁰⁴, così come stabilito dall'art. 54 della suddetta legge¹⁰⁵. Di fatto, quindi, la scelta dei docenti era lasciata alle libere decisioni degli organi municipali che, pur con il preventivo consenso di una apposita commissione governativa, potevano nominarli per un triennio: scaduto questo termine, e in assenza di gravi mancanze, il docente diventava “*inammovibile*” (art. 57)¹⁰⁶.

Inoltre, per i docenti di quelle che noi oggi chiameremmo “scuole secondarie”, valevano gli stessi requisiti previsti per i professori universitari: di norma, infatti, dovevano aver conseguito una laurea¹⁰⁷, anche se fu prevista fin da subito una sorta di “sanatoria” «per coloro che prima della presente legge avevano ottenuto in qualsivoglia università un grado accademico, o erano stati ammessi come professori in qualche università, o altro simile stabilimento ne' paesi componenti la Repubblica» (art. 46). Infine, veniva concessa un'ulteriore deroga consentendo al Governo, in via eccezionale, di nominare

¹⁰³ Questo almeno fino al 1805 quando si stabilì che anche le spese generali delle scuole inferiori e medie fossero a carico dello Stato (Bollettino delle leggi del Regno d'Italia, anno 1805, n. 80 e anno 1806, n. 69).

¹⁰⁴ E. Pagano, G. Vigo, *Maestri e professori. Profili della professione docente tra Antico Regime e Restaurazione*, cit., p. 129.

¹⁰⁵ «I professori de' licei e ginnasj vengono scelti dal Governo sopra una lista dupla presentata dai consigli generali o comunali nei rispettivi casi», art. 54 legge 4 settembre 1802, riportata anche in S. Bucci, *La scuola italiana nell'età napoleonica. Il sistema educativo e scolastico francese nel regno d'Italia*, cit., pp. 253 ss.

¹⁰⁶ Art. 57: «I professori delle università, de' licei e ginnasj s'intendono eletti per un triennio, dentro il qual termine possono essere rimossi da chi gli ha eletti. Finito il triennio, diventano inammovibili, a meno che non si demeritino con grave mancanza la pubblica confidenza. Questa mancanza dev'essere riconosciuta da una commssione nominata dal Governo; sentito l'incolpato, perché possa addurre in difesa le proprie ragioni».

¹⁰⁷ L'art. 55 estendeva quanto stabilito per i professori universitari all'art. 45 anche per i docenti dei ginnasi e dei licei: «Richiedendo la pubblica utilità, che l'insegnametno delle scienze più sublimi, e l'esercizio di alcune più interessanti professioni venga affidato a persone di conosciuta idoneità, è necessario il conseguimento della laurea in alcuna delle due università nazionali, ond'essere abilitato ad insegnare le materie spettanti all'istruzione sublime» (art. 45).

liberamente i docenti «nel caso di straordinaria celebrità in qualche scienza od arte» (art. 47).

Questa procedura di nomina dei professori dei licei e dei ginnasi, vedeva concordi i ceti sociali professionali locali, che nella procedura “normale” designavano attraverso i consigli comunali o di dipartimento i candidati alla docenza, e i rappresentati dell’assemblea legislativa nazionale, in quanto spesso diretta espressione gli uni degli altri. Non piaceva invece al governo centrale che, fatto salvo i casi eccezionali previsti dall’art. 47, da un lato ricopriva un ruolo marginale, dall’altro diffidava fortemente delle «consorteri locali, sospettate di essere inclini a maneggi estranei alla caratura professionale dei docenti»¹⁰⁸. Questo nonostante la presenza dell’art. 55 che, come si è visto, estendeva anche ai professori della scuola secondaria, e non solo ai docenti universitari, il possesso della laurea come requisito per l’accesso alla professione.

Tali aperture alle autonomie locali portarono il vicepresidente del governo, Melzi, a prodigarsi per ridurre il margine di autonomia decisionale degli enti locali: egli inviò, infatti, nel marzo 1803 una sollecitazione al Consiglio Legislativo, con la quale chiedeva di apportare delle modifiche alla legge del 4 settembre 1802. Tra le richieste, si voleva introdurre il riconoscimento di una sorta di “diritto acquisito” per tutti quei docenti che erano già in servizio nel precedente sistema, sottraendo ai comuni la potestà di assunzione (e soprattutto di sostituzione con nuovi docenti), garantendo così a tutti coloro che fossero già in cattedra di rimanervi.

In particolare il progetto di legge governativo, redatto dal ministro dell’interno, mirava a modificare alcuni articoli della legge del 1802 con lo scopo di tutelare gli insegnanti in servizio e di evitare che «il destino della pubblica istruzione sia facilmente avventurato allo spirito di partito ai privati impegni, ed alle considerazioni talvolta di malinteso risparmio»¹⁰⁹. Ma il Consiglio Legislativo respinse le richieste e «dietro nuovo e ponderatissimo esame» dichiarò «non essere conveniente, che per l’interesse di pochi individui [i professori di liceo già in servizio] sia diminuita o tolta ai consigli

¹⁰⁸ *Ivi*, p. 129. La situazione di debolezza del governo nei confronti delle autorità locali, sottolineano poco più avanti gli autori, era aggravata dal fatto che «le cattedre di liceo erano finanziate con fondi del dipartimento, gestiti dalla relativa amministrazione».

Questa situazione durerà fino al 1808 quando, con un decreto del 15 novembre, lo Stato avoca a sé la gestione dei fondi dipartimentali della pubblica istruzione destinati all’istruzione liceale.

¹⁰⁹ Lettera del ministro dell’interno al vicepresidente, 24 aprile 1803, citata in E. Pagano, *I licei italiani tra iniziativa statale e realtà urbane*, in E. Brambilla, C. Capra, A. Scotti, *Istituzioni e cultura in età napoleonica*, Franco Angeli, 2008, p. 456.

dipartimentali e comunali quella piena libertà di nomina che sulla base de' principi fondamentali della pubblica amministrazione, il governo progettò, e la legge 4 settembre anno I solennemente conferì ai medesimi»¹¹⁰.

Fin da questa vicenda, di portata apparentemente circoscritta e limitata, emerge uno scontro tra una linea “statalista” e accentratrice, che poi prevarrà, e quella “autonomista” e policentrica, che da questo momento in avanti troverà sempre maggiori difficoltà a trovare spazio nelle politiche dell'istruzione.

Una simile insofferenza traspare anche nel rapporto generale a «Sua Maestà l'imperatore dei francesi e re d'Italia» del 3 maggio 1805, presentato dal ministro dell'interno e redatto da Luigi Rossi, capo della IV divisione del Ministero dell'Interno e futuro ispettore generale della pubblica istruzione, dove si valuta negativamente l'aver concesso alle assemblee locali la libertà di proporre le candidature dei docenti, poiché non si reputa che tali organi comunali abbiano «familiarità co' dotti e pratica di materie scientifiche, per distinguere sempre e preferire gl'ingegni migliori». Tale potestà dovrebbe invece spettare al governo, unico «giudice imparziale del merito, perché superiore ai piccoli interessi e a' privati maneggi». La relazione si concludeva affermando la «verisimile utilità di rendere tutta nazionale la pubblica istruzione»¹¹¹, auspicando quindi una riforma in tal senso.

Nonostante queste pressioni, il sistema di istruzione secondaria “policentrico”, «segnato dalla diversità delle esperienze e dalla pluralità dei modelli»¹¹² configurato nel 1802 resiste almeno fino al 1807.

Gli interventi normativi che si susseguono tra il 1807 e il 1815 danno «il tono della politica scolastica napoleonica per il livello medio-superiore»¹¹³, a partire dalla decisione, il 7 giugno 1807, di istituire la “Direzione Generale della Pubblica Istruzione”, affidata in un primo momento a Pietro Moscati e poi a Giovanni Scopoli: quest'ultimo, in particolare, «univa a uno spirito aperto e innovatore la tenace fedeltà al regime napoleonico»¹¹⁴. Con lui «il processo di statalizzazione della scuola e la sua

¹¹⁰ Lettera del Consiglio legislativo al vicepresidente, 14 maggio 1803, citata in *ibidem*.

¹¹¹ Relazione di Luigi Rossi, capo della IV divisione del Ministero dell'Interno e futuro ispettore generale della pubblica istruzione, citata in E. Pagano, *I licei italiani tra iniziativa statale e realtà urbane*, cit., p. 457, che così commenta: «tale auspicio deve certo suonare gradito al nuovo sovrano, i desideri del quale, del resto, non pochi ambiziosi burocrati sono divenuti impareggiabili a interpretare e a prevenire».

¹¹² E. Pagano, *I licei italiani tra iniziativa statale e realtà urbane*, cit., p. 457.

¹¹³ *Ivi*, p. 460.

¹¹⁴ E. Brambilla, *L'istruzione pubblica dalla repubblica Cisalpina al regno Italico*, cit., p. 515.

razionale organizzazione entrarono nella fase culminante»¹¹⁵, come si comprende dalle parole dello stesso Napoleone: «*l'instruction publique cessera d'être départementale et j'ai fixé les bases pour lui donner l'ensemble, l'uniformité et la direction qui doit avoir tant d'influence sur les moeurs et les habitudes de la génération naissante*»¹¹⁶.

La strategia di fondo¹¹⁷ è dunque quella della promozione e dell'affermazione della scuola di Stato, che nel frattempo aveva avvocato a sé nel 1808 la gestione e il controllo dei fondi destinati all'istruzione superiore, attraverso «un crescente controllo del governo italiano sulle persone, sulle cose, sulle idee: il reclutamento del corpo docente e la disciplina degli studenti; la gestione economica degli istituti; l'adozione dei libri di testo e i metodi didattici»¹¹⁸.

Se questo è l'orizzonte in cui ci si colloca, è di tutta evidenza quanto fosse importante e decisivo quel “tassello”, all'interno del sistema di istruzione, riguardante la possibilità di selezionare i docenti senza troppe interferenze: «alla vigilia della legge 10 maggio 1806 che portò alla creazione dell'*Université de France*, dinanzi al Consiglio di Stato, l'11 marzo 1806, Napoleone, per fugare ogni dubbio in proposito, aveva del resto detto: «nella costituzione di un corpo insegnante, lo scopo principale è quello di avere un mezzo per dirigere le opinioni politiche e morali» stabilite dalla suprema autorità dello Stato»¹¹⁹.

Per questo motivo, prioritaria era la volontà di assoggettare l'insegnamento pubblico ad una corporazione di docenti laici: «la legge del 1806 disponeva che sotto il nome *Università imperial - Université de France*, si sarebbe formato un corpo incaricato esclusivamente all'istruzione e all'educazione pubblica in tutto l'impero. (...) Lo scopo principale di una tale operazione era quello «*d'avoir un moyen de diriger les opinions*

¹¹⁵ S. Bucci, *La scuola italiana nell'età napoleonica. Il sistema educativo e scolastico francese nel regno d'Italia*, cit., p. 196.

¹¹⁶ Discorso di Napoleone al Consiglio Legislativo del 7 giugno 1805, riportato in S. Bucci, *La scuola italiana nell'età napoleonica*, cit., pp. 194-195.

¹¹⁷ Tra i principali atti di amministrazione si ricordano le *Istruzioni scolastiche* del 15 febbraio 1812 promosse da Scopoli, le *Statistiche scolastiche nei vari Dipartimenti* ad opera di Melchiorre Gioia, anch'esse del 1812 e, infine, il *Regolamento scolastico* valevole per il regno Lombardo-Veneto austriaco del 7 dicembre 1818.

¹¹⁸ E. Pagano, *I licei italici tra iniziativa statale e realtà urbane*, cit., p. 460.

¹¹⁹ G. Bertagna, *Autonomia. Storia, bilancio e rilancio di un'idea*, La Scuola, Brescia 2008, p. 25.

politiques et morales»¹²⁰: la scuola assume la forma di un «apparato dello Stato, apparato ideologico e amministrativo insieme»¹²¹.

Per l'attuazione di questo progetto, particolare attenzione venne riservata alla scuola secondaria e all'università «quali luoghi per la formazione della spina dorsale dello Stato: la classe dei militari e dei burocrati. In tutte le scuole campeggerà il ritratto di Napoleone, il quale spingerà sempre più a fondo sul pedale del culto della personalità»¹²².

Strumento per realizzare quanto appena sinteticamente richiamato è l'introduzione del concorso statale quale mezzo normale di selezione dei docenti: è, infatti, nel 1807 (decreto vicereale del 17 luglio) che si stabilisce come modalità ordinaria per l'accesso alle cattedre liceali e universitarie quella del concorso. Questa decisione si inserisce nel tentativo del governo regio di «ovviare alle residuali vischiosità del sistema repubblicano, tra segnalazioni e appoggi locali, valutazioni intermedie del funzionario prefettizio e scelte definitive dell'autorità superiore di governo, in base a requisiti mai definitivamente uniformati»¹²³.

Si predispose quindi un complicato meccanismo concorsuale: gli aspiranti docenti dovevano innanzitutto presentare domanda alla prefettura dipartimentale. La commissione, composta da un ispettore generale del ministero e da tre docenti di scuola superiore, valutava le prove scritte, esprimendo su ciascuna risposta del candidato un giudizio a maggioranza assoluta. Gli atti dell'esito del concorso venivano poi spediti al direttore generale della Pubblica Istruzione che doveva trasmetterli, insieme al proprio rapporto, al ministro dell'Interno dal quale passavano infine al viceré per le nomine. Gli studiosi “di chiara fama”, invece, poiché «già conosciuti colla pubblicazione d'una o più opere relative alla scienza» (art. 11), potevano ottenere la dispensa su proposta del direttore generale della Pubblica Istruzione. Una procedura quindi alquanto verticistica che si muoveva dal centro alla periferia e dalla periferia al centro, ma che fu destinata a rimanere per lo più inapplicata con l'avvento della Restaurazione.

¹²⁰ Ossia di “avere un modo per dirigere le opinioni politiche e morali” [trad. nostra]. Cfr. H. Taine, *Les origines de la France contemporaine. Le nouveau régime*, II, 1904, p. 301.

¹²¹ A. Venturi, *Autonomia e pluralismo nei sistemi scolastici comparati*, cit., p. 72. Osserva in proposito Bertagna: «apparato: cioè qualcosa di unico, intrecciato in maniera uniforme, al numero singolare, controllato in tutte le sue parti perché espressione di un unico disegno razionale centrale di natura politica, giuridica, amministrativa e organizzativa, che non ammetteva, pluralità di parti separate», G. Bertagna, *Autonomia. Storia, bilancio e rilancio di un'idea*, La Scuola, Brescia 2008, pp. 25-26.

¹²² G. Genovesi, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, cit., p. 31.

¹²³ E. Pagano, G. Vigo, *Maestri e professori*, cit., p. 131.

Inoltre lo stesso direttore generale Scopoli ne diffidava, poiché era invece «l'autorità stessa di governo ad avere i lumi più adeguati per selezionare il docente giusto al posto giusto»¹²⁴. Lo stesso Scopoli, in un suo memoriale datato 1815, annotava tali considerazioni sulla procedura concorsuale: «l'esperienza provò che i concorsi sono un debole mezzo per conoscere dell'ingegno di un individuo che aspira a cattedre. Gli uomini di valore non chiedono, ma aspettano d'essere richiesti. Le opere loro parlano. I concorsi non sono segreti e si prevengono facilmente i voti. (...) Giovano i concorsi, se le scienze sono bambine, non quando il numero de' dotti è ragguardevole»¹²⁵.

Gli sforzi intrapresi da Napoleone nell'ambito dell'organizzazione del sistema d'istruzione e il loro decisivo influsso nei secoli successivi, danno dunque ragione del fatto che il 16 maggio 1816 Napoleone, al termine della sua traiettoria di potere, esule a Sant'Elena, indicasse accanto all'uniformità delle divisioni territoriali, alla forte coesione linguistica e all'uguaglianza giuridica sancita dal codice, proprio la diffusione dei licei e i suoi interventi nell'ordinamento dell'istruzione come uno dei maggiori lasciti del suo impero¹²⁶. Nell'impianto napoleonico, infatti, le scuole secondarie e le università erano innanzitutto fucine «di ufficiali e di funzionari»¹²⁷: ben si comprende quindi l'equiparazione dei professori delle scuole secondarie a quello di un funzionario civile, con conseguente rilievo della «funzione pubblica» del docente, continuamente richiamata «attraverso regolamenti, circolari, visite ispettive, provvedimenti di specie, esami pubblici, cerimonie e premiazioni, toghe e uniformi»¹²⁸.

- *Dalla Restaurazione alla Legge Boncompagni*

Come già accennato, nel Regno di Sardegna, prima del periodo napoleonico, si accedeva all'insegnamento secondario dopo aver conseguito una «patente», condizione

¹²⁴ *Ivi*, p. 132.

¹²⁵ Scopoli, *Licei. Osservazioni preliminari*, in Biblioteca Civica, Verona, Scopoli cart. 492-5, citato in E. Pagano, G. Vigo, *Maestri e professori*, cit., p. 132. Sulle osservazioni di Scopoli si tornerà più avanti. Basti per ora sottolineare come da questa vicenda emerga, forse per la prima volta nella storia d'Italia nella sua importanza, la figura del «burocrate ministeriale» che avrà un peso notevole nel decretare il successo o il sostanziale fallimento degli innumerevoli tentativi riformatori che interesseranno le istituzioni scolastiche nei decenni a venire.

¹²⁶ E. Pagano, *I licei italiani tra iniziativa statale e realtà urbane*, cit., p. 454, tratto dal testo originale di E. Las Cases, *Mémorial de Sainte-Hélène*, texte établi par André Fugier, Garnier, Paris 1961, tomo I, p. 673: «L'uniformité de la division territoriale en départements, la similitude du langage, l'identité de moeurs, l'universalité du Code, la généralité des mes lycées, et la gloire, la splendeur que j'ai léguées».

¹²⁷ R. Berardi, *Scuola e politica nel Risorgimento. L'istruzione del popolo dalle riforme carloalbertine alla Legge Casati (1840-1859)*, cit., p. 42.

¹²⁸ E. Pagano, G. Vigo, *Maestri e professori*, cit., p. 137.

necessaria stabilita dal *Magistrato della Riforma*, antenato di quello che sarà il Ministero dell'Istruzione. Le prove "abilitanti" venivano sostenute presso il professore della cattedra di eloquenza latina dell'Università di Torino. Inoltre, i religiosi già diplomati in Teologia erano esentati da tale requisito, almeno fino a che Amedeo II avocò a sé la legittimazione degli insegnanti pubblici, comprendendo sotto questa sua potestà anche gli ecclesiastici¹²⁹.

Con la Restaurazione si assiste, nel Regno di Sardegna così come nelle altre parti d'Italia, alla «riconquista cristiana della società da essa tenacemente perseguita dopo la bufera rivoluzionaria»¹³⁰, con il tentativo di «cancellare gli effetti del rinnovamento educativo, promosso dalla pedagogia rivoluzionaria e portato avanti da Napoleone»¹³¹.

Il ripristinato governo sabauda di Vittorio Emanuele I rimise in vigore (editto del maggio 1814) le *Costituzioni* e i *Regolamenti* del 1772: «la scuola tornò, per gran parte, in mano agli ordini religiosi, in particolare ai Fratelli delle scuole cristiane e ai Gesuiti, senza nessun controllo da parte dello Stato circa i metodi e i programmi»¹³².

In seguito, con l'emanazione delle *Regie Patenti*, ispirate dal padre gesuita Taparelli d'Azeglio e promulgate da Carlo Felice il 23 luglio 1822¹³³, si prevedeva che «d'ora in avvenire nessuno potrà essere destinato all'impiego di professore o maestro senza che presenti il certificato del Vescovo, comprovante che per la buona e lodevole condotta il Vescovo lo crede degno dell'impiego a cui aspira»¹³⁴.

I docenti, inoltre, qualora non fossero sacerdoti, «dovevano almeno essere seminaristi già ordinati chierici e se lasciavano l'abito perdevano *ipso facto* l'insegnamento, senza diritto alla pensione. Le patenti erano concesse dall'Università di Torino ma divenivano

¹²⁹ Cfr. A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, Laterza, Bari 2011, p. 6.

¹³⁰ R. Sani, *Indirizzi spirituali e proposte educative dei nuovi Istituti religiosi dell'Ottocento in area Lombarda*, in R. Sani (Ed.), *Chiesa, educazione e società nella Lombardia del primo Ottocento. Gli Istituti religiosi tra impegno educativo e nuove forme di apostolato (1815-1860)*, Edizioni Centro Ambrosiano, Milano 1996, p. 88.

¹³¹ S. Bucci, *La scuola italiana nell'età napoleonica. Il sistema educativo e scolastico francese nel regno d'Italia*, cit., p. 12.

¹³² G. Genovesi, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, cit., p. 59.

¹³³ Scrive Carlo Felice nella prefazione al regolamento del 23 luglio 1822 che l'istruzione «deve tendere alla formazione di giovani che stimino essere un solo ed indivisibile vero, la scienza, il trono e Dio», Cfr. G. Scoca, *Scuola e Costituzione*, in «Legalità e giustizia», 1984, p. 678; A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna 2003, p. 46.

¹³⁴ Articolo 52 del *Regio Regolamento per le Scuole tanto comunali che pubbliche e Regie* del 23 luglio 1822, in Raccolta degli Atti del governo di S. M. il re di Sardegna (1814-1832), Ferrero-Vertamy, Torino, XII, p. 528, citato in M. C. Morandini, *Scuola e nazione. Maestri e istruzione popolare nella costruzione dello Stato unitario (1848-1861)*, Vita e Pensiero, Milano 2003, p. 18.

esecutive solo dopo l'attestato del vescovo»¹³⁵, con quest'ultimo che nuovamente assurgeva a «suprema autorità da cui dipende l'andamento dell'organismo scolastico»¹³⁶.

Lo scopo dell'educazione diventa sempre più quello di «fabbricare dei sudditi fedeli e obbedienti alla Chiesa e allo Stato»¹³⁷: come è stato rilevato, non senza una nota di causticità, «si ha l'impressione che tutta la scuola sia in mano al clero; ma il governo ne manovra il congegno segreto, così che non si riesce a discernere se essa costituisce uno strumento nuovo in mano all'autorità religiosa o un mezzo di alleanza offerto a questa dal governo per una azione comune»¹³⁸.

Questa struttura venne ulteriormente rifinita con le *Regie Patenti* del 1826 e con le disposizioni contenute nei *Regi Viglietti* del 1823 e 1828: «l'insegnamento fatto dai non cattolici a fanciulli di famiglia cattolica era sempre (...) proibito; e il contravventore punito con la pena di sei mesi di carcere la prima volta; con la pena di un anno se recidivo»¹³⁹. La funzione della scuola di Stato diveniva sempre di più quella descritta dalle parole del duca di Parma: «preparare alla patria utili cittadini; al santuario, eletti ministri; al sovrano, sudditi fedeli; allo Stato, fama ed ornamento»¹⁴⁰.

Ma da una parte lo Stato era forse impreparato ad assolvere una funzione così importante; dall'altra la Chiesa «non poteva rinunciare ad una prerogativa che le assicurava tanta influenza su tutte le classi sociali»¹⁴¹.

È all'interno di questa duplice dialettica Stato-Chiesa, che segnerà d'ora in poi gran parte delle vicende educative italiane fino ai giorni nostri, che proseguono i tentativi riformatori del periodo, dove inizia però a emergere, a livello di pubblica consapevolezza, un importante elemento di novità: quello della valenza pubblica di una diffusa istruzione del popolo. In una ricerca del 1841, commissionata da Carlo Alberto a Giacomo Giovannetti, esperto di economia e di diritto, volta a studiare le condizioni dell'insegnamento primario nei suoi territori, si legge, infatti: «Vostra Maestà ha compreso che la prosperità e la potenza di uno Stato e la sua influenza dipendono

¹³⁵ A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., p. 8.

¹³⁶ D. Bertoni Jovine, *Storia dell'educazione popolare in Italia*, Laterza, Bari 1965, p. 21.

¹³⁷ A. Montesperelli, *Storia della scuola italiana nell'Ottocento*, cit., p. 372.

¹³⁸ D. Bertoni Jovine, *Storia dell'educazione popolare in Italia*, cit., p. 21.

¹³⁹ *Ivi*, p. 22.

¹⁴⁰ E. Rota, *Le origini del Risorgimento*, Milano, 1939, parte II, p. 747, riportato anche in D. Bertoni Jovine, *Storia dell'educazione popolare in Italia*, cit., pp. 2-3.

¹⁴¹ D. Bertoni Jovine, *Storia dell'educazione popolare in Italia*, cit., p. 3.

essenzialmente dall'ordinamento civile ed economico interno, onde la necessità di promuovere l'educazione e l'istruzione pubblica»¹⁴². Le condizioni deficitarie e i lacunosi risultati dell'istruzione nel Regno di Sardegna¹⁴³ fecero individuare, da parte di alcuni, nei gesuiti i principali responsabili/colpevoli della situazione, come emerge in maniera vivida da un articolo/invettiva pubblicato su La Gazzetta del popolo nel 1851: «Non è vero, preti e frati del Piemonte, che dall'anno 1816 al 1847, cioè per lo più di trent'anni siete stati onnipossenti nel nostro Stato? (...) Che in voi soli sta l'educare e l'istruire le genti? Non è vero che avete sempre preteso al monopolio dell'*ite e docete*? (...) Dopo trent'anni che ci avete dominati ed istruiti, ci avete lasciati 3.601.084 ignoranti, completamente ignoranti. Mille grazie dell'opera vostra, preti e frati di terraferma e di Sardegna»¹⁴⁴. Gli anni che seguirono, con le difficoltà di aumentare i livelli di alfabetizzazione e di reperire docenti qualificati, fanno forse pensare che in simili considerazioni a prevalere su un giudizio obiettivo delle cose furono elementi di carattere ideologico.

In questo clima di rinnovata coscienza sulla centralità e sul carattere statale che l'istruzione avrebbe avuto nel futuro del Regno, ci si trova davanti a due importanti provvedimenti del sovrano, in qualche misura preparatori a quello che sarà la legge Boncompagni del 1848.

Il primo è costituito dalle *Regie Patenti* del 30 novembre 1847 con le quali Carlo Alberto istituiva il Ministero della Pubblica Istruzione in sostituzione del Magistrato della Riforma in Torino, della Deputazione agli studi di Genova e dei Magistrati sopra gli studi di Cagliari e Sassari, i quattro organi collegiali che, negli anni della Restaurazione, avevano esercitato le funzioni di direzione e controllo di tutti i rami dell'istruzione nel Regno di Sardegna¹⁴⁵: «è creato per sovra intendere agli studi un

¹⁴² G. Giovannetti, Relazione indirizzata al sovrano Carlo Alberto, 1841, in Memoria Giovannetti, in Archivio di Stato di Torino, Arch. Alfieri, m. 57, f. 1, citato in M.C. Morandini, *Da Boncompagni a Casati: la costruzione del sistema scolastico nazionale (1848-1861)*, in L. Pazzaglia, R. Sani (eds.), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla Legge Casati al Centro-Sinistra*, La Scuola, Brescia 2001, p. 9.

¹⁴³ Secondo i dati ufficiali del Censimento del 1848 la percentuale di analfabeti era pari al 50% in Savoia, al 55,8% nella divisione amministrativa di Torino, al 79,4% in quella di Genova e al 95,8% in quella di Nuoro.

¹⁴⁴ A. Borella, *Calcoli e commenti*, in «Gazzetta del popolo», IV, 73, 27 marzo 1851, p. 1, citato in M. C. Morandini, *Scuola e nazione. Maestri e istruzione popolare nella costruzione dello Stato unitario (1848-1861)*, cit., p. 29.

¹⁴⁵ Con più precisione bisogna ricordare che la pubblica istruzione dipendeva dal Ministero dell'Interno che a sua volta ne affidava la direzione a questi quattro Consigli speciali. Sulla composizione e sulle attribuzioni dei 4 organismi cfr. R. Berardi, *L'ordinamento politico-amministrativo della scuola degli*

apposito Dicastero col titolo di *Regia Segreteria di Stato per l'istruzione pubblica*. (...) Le attribuzioni del Dicastero della pubblica istruzione abbracciano tutte le scuole universitarie, secondarie ed elementari, comprese quelle degli adulti»¹⁴⁶. Questo atto di governo, nel predisporre un'unica autorità, aveva il duplice scopo di «dare un indirizzo uniforme al sistema scolastico e di promuovere la diffusione del sapere nelle diverse parti dello Stato»¹⁴⁷.

Il secondo provvedimento significativo è contenuto nel Regio Decreto n. 777 del 25 agosto 1848 con il quale si ratificava l'espulsione dallo Stato piemontese dei Gesuiti e delle Dame del Sacro Cuore, com'è noto attivamente impegnati nel settore dell'istruzione secondaria¹⁴⁸.

È in questo quadro di crescente interesse dello Stato nei confronti dell'istruzione che si hanno i prodromi di quel persistente problema sulla qualità e sulla quantità del corpo insegnante che non abbandonerà mai le vicende del Regno d'Italia prima e della Repubblica poi. Infatti, accanto all'insegnante religioso, si fa sempre più largo l'idea che i futuri docenti non apparterranno esclusivamente al corpo ecclesiale ma saranno costituiti in misura crescente da laici¹⁴⁹.

Stati Sardi alla vigilia della creazione del Ministero della Pubblica Istruzione, in «Annali della Pubblica Istruzione», III, 1957, 6-7, pp. 431-436 e 8-9, pp. 511-516.

¹⁴⁶ *Regie Lettere Patenti colle quali S. M. crea un apposito Dicastero per la suprema divisione degli studi col titolo di Regia Segreteria di Stato per l'istruzione pubblica* (30 novembre 1847), in *Raccolta dei regi editti, manifesti ed altre provvidenze de' magistrati ed uffizi*, Speirani, Torino 1827-1847, XXI, p. 516. Sulle origini del ministero della Pubblica Istruzione si vedano G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Il Mulino, Bologna 1996; G. Sanviti, G. C. Spattini, *Alle origini del Ministero della Pubblica istruzione nel Regno d'Italia. L'amministrazione periferica: nascita e consolidamento di una tradizione burocratica della scuola*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 2, 1988, pp. 459-512; R. Ugolini, *Per una storia dell'amministrazione centrale. Il Ministero della pubblica istruzione 1859-1881*, Edizioni dell'Ateneo & Bizzarri, Roma 1979; A. Romizi, *Storia del ministero della Pubblica Istruzione*, Albrighi-Segati, Milano 1902; L. D'Arconte, *Storia del Ministero della Pubblica Istruzione*, Tip. Nicola, Milano 1951, pp. 835-841.

¹⁴⁷ M. C. Morandini, *Da Boncompagni a Casati: l'affermazione del modello centralistico nella costruzione del sistema scolastico preunitario (1848-1859)* in F. Pruneri (a cura di), *Il Cerchio e l'ellisse. Centralismo e autonomia nella storia della scuola dal XIX al XXI secolo*, Carocci, Roma 2005, p. 41.

¹⁴⁸ Per ulteriori approfondimenti al riguardo si veda A. Talamanca, *Libertà della scuola, libertà nella scuola*, Cedam, Padova 1975, p. 64 ss.; S. Polenghi, *Nota sulla censura nelle Università di Sardegna prima della espulsione dei Gesuiti (1842-1848)*, in N. Raponi (Ed.), *Ottocento romantico e civile. Studi in memoria di Ettore Passerin d'Entrèves*, Vita e Pensiero, Milano 1993, pp. 205-228.

¹⁴⁹ Cfr. R. Lambruschini, *Guida dell'educatore*, Firenze 1836. Va in questa direzione l'istituzione nel 1845, presso l'Università di Torino, della Scuola superiore di pedagogia che aveva il compito di formare i futuri professori.

Si arriva così alla legge Boncompagni del 1848¹⁵⁰: il provvedimento, presentato alla Camera l'8 giugno 1848 e promulgato il 4 ottobre¹⁵¹, sanciva il passaggio delle scuole di ogni ordine e grado dal controllo dell'autorità ecclesiastica a quello dell'appena nato Ministero della Pubblica Istruzione sabauda¹⁵²; «l'istruzione e la direzione delle scuole» diventava così «ufficio non ecclesiastico, ma civile»¹⁵³. Con esso cadeva il preventivo nulla osta dell'autorità ecclesiastica nella nomina dei docenti, poiché, come affermato dallo stesso Boncompagni, appariva ingiusto «che stia in arbitrio del Vescovo l'impedire che taluno intraprenda il magistero di educatore».

Il Ministero della Pubblica Istruzione si sostituiva quindi all'antico Magistrato della Riforma, controllato dai gesuiti, anche nella nomina, assegnazione ed eventuale revoca di docenti, anche se ecclesiastici. Veniva, inoltre, introdotto anche per questi ultimi l'obbligo di sostenere gli esami d'idoneità all'insegnamento.

Emblematico in questa direzione è l'art. 58 della legge Boncompagni laddove si prevedeva che «niuna potestà altra da quelle specificate nella presente legge avrà diritto di ingerirsi nella disciplina delle scuole, nel regolamento di studi, (...) nella scelta od

¹⁵⁰ La legge prendeva il nome dal ministro proponente, Carlo Boncompagni di Mombello. Tra gli studi relativi al primo codice scolastico subalpino si vedano D. Berti, *Della libertà di insegnamento e della legge organica dell'istruzione pubblica promulgata negli Stati sardi il 4 ottobre 1848*, in «Rivista italiana», Paravia, Torino 1850, pp. 18 ss.; V. Sinistrero, *La legge Boncompagni del 4 ottobre 1848 e la libertà della scuola*, in «Salesianum», X, 1948, 3, pp. 369-423; S. Polenghi, *La politica universitaria della Destra storica 1848-1876*, La Scuola, Brescia 1993, pp. 15-25; M. C. Morandini, *Scuola e nazione. Maestri ed istruzione popolare nella costruzione dello Stato unitario (1848-1861)*, Vita e Pensiero, Milano 2003, pp. 64-72; S. Cassese, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, «Il Foro Italiano», vol. 114, parte V, 1991, pp. 214-217; M. Gigante, *L'amministrazione della scuola*, Cedam, Padova 1988, pp. 19 ss.

¹⁵¹ Regio Decreto 4 ottobre 1848 n. 818. L'approvazione della legge non fu preceduta né dalla discussione né dall'approvazione da parte del Parlamento perché ci si trovava in piena Prima guerra d'Indipendenza e, quindi, in regime di pieni poteri per il Governo. Il 29 luglio 1848 era stato, infatti, presentato dai parlamentari Ferraris, Galvagno e Boncompagni e in seguito approvato un progetto di legge in cui si affermava che il Governo del Re era «investito durante l'attuale guerra della indipendenza di tutti i poteri legislativi» e che di conseguenza avrebbe potuto «per semplici decreti reali e sotto la responsabilità ministeriale, salve le istituzioni costituzionali, fare tutti gli atti che saranno necessari per la difesa della patria e delle istituzioni». La legge 2 agosto 1848 fu poi abrogata il successivo 1 dicembre.

¹⁵² Si legge, infatti, all'art. 1 della legge che «la pubblica istruzione dipende dalla direzione del Ministro Segretario di Stato incaricato di tale dipartimento; a lui spetta promuovere il progresso del sapere, la diffusione dell'istruzione e la conservazione delle sane dottrine e provvedere in ogni parte all'amministrazione degli istituti e stabilimenti appartenenti all'insegnamento ed alla pubblica istruzione»; analogamente, l'art. 3 «da lui [il Ministero della Pubblica Istruzione] dipendono le scuole d'istruzione elementare e superiore, sì pubbliche che private per gli adolescenti e gli adulti che non attendono a studi classici».

¹⁵³ C. Boncompagni, *Relazione al progetto di legge*, Camera dei Deputati, 7 giugno 1848. Significativo è, a questo riguardo, l'art. 57 della stessa legge che non riconosceva, ai fini dell'abilitazione didattica o dell'ammissione all'università, i titoli di studio rilasciati dai seminari ecclesiastici.

approvazione di Professori, Maestri e Direttori di spirito delle scuole dipendenti dal Ministero di Pubblica Istruzione».

Intervento statale e carattere laico dell'istruzione appaiono dunque come due impronte che segnano, in maniera ancora leggera e spiccatamente “liberale”¹⁵⁴, la riforma del 1848. È lo stesso nobile piemontese Boncompagni a spiegare, nelle *Memorie autobiografiche*, il modello di scuola sotteso al nuovo ordinamento della Pubblica Istruzione: «secondo il mio concetto il tipo di governo dell'istruzione pubblica non si doveva cercare nell'Università Napoleonica, ma nel primitivo concetto delle associazioni (*universitas*) di professori e di studenti in cui era sorto il primo splendore della erudizione moderna. (...) Sistema che, menomando per quanto sia possibile gl'ingerimenti della podestà pubblica, allarga altrettanto la libertà dei cittadini»¹⁵⁵.

Come è stato sottolineato, infatti, «la rivendicazione delle prerogative statali nella gestione del sistema scolastico (...) non era indice della volontà di promuovere una riforma generale degli studi ispirata ai criteri dell'accentramento e dell'ingerenza governativa con la conseguente limitazione degli spazi di libertà concessi, in materia d'istruzione, a privati, associazioni ed enti locali»¹⁵⁶.

L'istruzione, infatti, era ancora affidata alla competenza dei comuni, tanto che già Carlo Felice, zio di Carlo Alberto, in un *Regio Biglietto* (di analogo valore di un'ordinanza) del 10 luglio 1827 aveva dovuto ribadire l'obbligo in capo ad ogni singola municipalità di aprire «una scuola elementare pubblica e gratuita, in tutte le città, borghi e capoluoghi del Mandamento e, per quanto possibile, in tutte le terre, e di due scuole distinte nei luoghi dove il numero degli alunni supera i 70»¹⁵⁷.

Con la riforma Boncompagni si voleva dunque da un lato salvaguardare questa “autonomia di gestione”, dall'altro coniugarla con una “uniformità di indirizzo” utile ai fini della costruzione dello Stato Sabauda; tanto che, come sottolineato da autori coevi,

¹⁵⁴ Non è da dimenticare, infatti, che lo Statuto albertino appena promulgato non accennava nemmeno all'istruzione tra le materie di competenza dello stato. Sul punto si rimanda a U. Pototschnig, *Insegnamento, Istruzione, Scuola*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 1961, pp. 362-363.

¹⁵⁵ Così riportato in M. C. Morandini, *Educazione, scuola e politica nelle «Memorie autobiografiche» di Carlo Boncompagni*, Vita e Pensiero, Milano 1999, p. 72.

¹⁵⁶ M. C. Morandini, *Da Boncompagni a Casati*, cit., pp. 10-11.

¹⁵⁷ Citato in N. D'Amico, *Storia e storie della scuola italiana*, cit., p. 47.

«Educazione ed Italia erano da tutti (...) tenuti per vocaboli sinonimi ed indistinguibili»¹⁵⁸.

Questa prospettiva spiega anche la decisione di affiancare al Ministero della Pubblica Istruzione, una serie di organismi consultivi, tra cui il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, con lo scopo di garantire la presenza nel percorso decisionale di insegnanti e autorità amministrative locali.

Tuttavia le istituzioni del Regno mentre istituivano la scuola secondaria pubblica e laica, erano del tutto impreparate per sostituirsi in toto alla Chiesa: la scuola si trovò «spogliata dei vecchi modelli senza averne pronti di nuovi. Quali i nuovi programmi e quanti e quali i professori, quali i fini, quale didattica e quale ispirazione pedagogica rinnovata?»¹⁵⁹.

Com'è stato ricordato, infatti, «la figura dell'insegnante laico creava allo Stato problemi ingenti, il più tangibile dei quali era che esso doveva essere stipendiato sempre, a differenza dell'ecclesiastico»¹⁶⁰. Carlo Alberto richiamò, infatti, nuovamente i comuni, ai quali competevano in quanto datori di lavoro la gestione e i relativi costi del personale docente, all'obbligo di aprire scuole: questa modalità però, pur salvaguardando l'autonomia degli enti locali, rischiava di risultare inefficace a causa della cronica carenza di maestri qualificati, resa ancor più drastica dalla cacciata dei gesuiti. Molti comuni non erano in grado di fare fronte alle spese salariali dei docenti, «sicché l'istruzione veniva affidata a maestri improvvisati, scelti fra quegli artigiani o operai che mostrassero qualche attitudine all'insegnamento e fossero disposti a prestare la loro opera per pochi mesi d'inverno in cambio di retribuzioni irrisorie»¹⁶¹.

Per questi motivi qui brevemente tratteggiati, l'intervento sfociò in un «riaffermato, ma di fatto contenuto, *regalismo*: gli ecclesiastici non sarebbero stati tutti banditi dall'insegnamento, meno che mai da quello secondario, purchè si fossero sottoposti alle prove pubbliche di patente e avvesero giurato fedeltà al regio governo»¹⁶².

¹⁵⁸ D. Berti, *Delle scuole primarie in Piemonte*, in «Giornale della società d'istruzione e d'educazione», anno III, Torino, 1852, p. 19, riportato anche in G. Vidari, *L'educazione in Italia dall'Umanesimo al Risorgimento*, cit., p. 250.

¹⁵⁹ A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., pp. 10-11.

¹⁶⁰ *Ivi*, pp. 12-13.

¹⁶¹ N. D'Amico, *Storia e storie della scuola italiana*, cit., p. 49.

¹⁶² A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., pp. 12-13.

Per la prima volta lo Stato non solo proclama un generico interesse nei confronti della scuola pubblica, ma decide di “impegnarsi” direttamente, provvedendo con le proprie risorse al finanziamento degli istituti scolastici.

Ma è proprio nella formazione, selezione e gestione degli insegnanti che la legislazione italiana introduce fin dalla sua embrionale origine una sorta di “virus” che non si sarebbe mai più estirpato: dopo pochi mesi dall’approvazione della legge Boncompagni, ecco arrivare la prima sanatoria della scuola italiana. Infatti, da un lato per non inasprire ulteriormente gli animi degli ecclesiastici, dall’altro per l’oggettiva difficoltà nel reperire in breve tempo altri docenti, si pensò di non obbligarli tutti all’esame di patente e di esonerare coloro i quali fossero già titolari di una cattedra d’insegnamento. Ovviamente la norma in precedenza citata, così perentoria nella sua enunciazione formale, non venne abrogata, ma sostanzialmente aggirata o “sospesa”, con la motivazione di una graduale applicazione della legge. Fu così che a un anno dall’approvazione della legge Boncompagni, solo 2 sui 200 insegnanti pubblici religiosi di Torino si erano sottoposti agli esami di patente di fronte alla commissione universitaria torinese¹⁶³. La difficoltà nell’attuazione della legge e la sua interpretazione “in senso lato” per quanto riguardava le idoneità all’insegnamento, suscitarono un aspro dibattito in Parlamento¹⁶⁴.

La situazione era, infatti, resa molto problematica dalla scarsità di laici “patentati”: per farvi fronte, il governo piemontese istituì nel 1851 un corso per aspiranti professori di ginnasio inferiore al quale però non si presentò quasi nessuno. Sul punto, Santoni Rugiu e Santamaita commentano: «v’era una ragione specifica a giustificazione di queste condizioni: l’insegnamento era stato a lungo esclusiva degli ecclesiastici i quali, come s’è visto, erano considerati ottimi educatori, non solo perché offrivano alla parte clericale-conservatrice garanzie di formazione morale e autoritaria, ma soprattutto perché gerarchicamente inquadrati e compensati con retribuzioni assai ridotte e a volte nulle: insomma, servivano bene e costavano poco o niente. Applicato questo modulo ai laici, è da immaginarsi lo scontento e la disfunzionalità. La retribuzione, commisurata alle ridotte esigenze di un insegnante in tonaca – il più delle volte alloggiato nel collegio

¹⁶³ Cfr. D. Bertoni Jovine, *Storia della scuola popolare in Italia*, cit., p. 203.

¹⁶⁴ Si vedano al riguardo le interpellanze dei deputati Cadorna (14 settembre 1849) e Chiò (11 ottobre 1849). Tali interventi costrinsero il ministro Mameli alle dimissioni in data 15 ottobre 1859. Cfr. A. Talamana, *Libertà della scuola. Libertà nella scuola*, cit., pp. 66-67.

e ovviamente senza carico di famiglia – era del tutto insufficiente per un insegnante civile. (...) Lo Stato, che aveva condotto la lotta contro il monopolio religioso, non aveva previsto quali profonde conseguenze e nuovi oneri avrebbe comportato la trasformazione in senso civile della situazione professionale dei docenti; e continuò a pretendere dagli insegnanti laici lo stesso atteggiamento e la stessa acquiescenza, tipica della condizione ecclesiastica, reagendo alle sollecitazioni d'adeguamento economico e morale con l'accentuazione del centralismo burocratico»¹⁶⁵. Nasce così «l'amministrazione statale della pubblica istruzione, che, ben presto, si articolerà a livello centrale e periferico, con le istituzioni scolastiche qualificate organi periferici dello Stato»¹⁶⁶.

¹⁶⁵ A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., pp. 14-15. Analogamente, A. Talamanca, *Libertà della scuola. Libertà nella scuola*, cit., p. 9, commenta così: «All'interno politico di non esasperare i già tanto tesi rapporti con la Chiesa (...) si affianca (...) la concreta situazione scolastica del sec. XIX, contrassegnata da profonde carenze nelle strutture dell'insegnamento pubblico e dalla conseguente, insostituibile funzione svolta dalle scuole confessionali e dagli insegnanti provenienti dalle fila del clero in un momento in cui vi erano zone nelle quali i seminari rappresentavano gli unici veicoli di istruzione».

¹⁶⁶ A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., p. 47, con una crescita esponenziale, nel corso del Novecento e, in particolare, a partire dal secondo dopoguerra, del personale docente e della spesa pubblica in materia di istruzione: cfr., sul punto, G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 211, 261 e 329.

1.2.2 La legge Casati e il periodo post-unitario (1859-1900)

- I falliti tentativi riformatori di Farini, Cibraro e Lanza

L'impegno dello Stato piemontese nei confronti della costruzione di un moderno sistema d'istruzione proseguì negli anni successivi: la legge Boncompagni del 1848 apparve, infatti, fin da subito inadeguata per avviare un compiuto programma d'istruzione diffusa e combattere così l'analfabetismo.

Per questo furono avanzate ulteriori proposte che erano però «frammentarie e tutte di scarso peso giuridico e politico o di ordinaria amministrazione»¹⁶⁷: dopo i falliti tentativi riformatori dei ministri Luigi Carlo Farini (1852)¹⁶⁸ e Luigi Cibraro (1854)¹⁶⁹, Cavour nominò come nuovo ministro dell'istruzione Giovanni Lanza, che presentò il suo progetto di riforma denominato *Riordinamento dell'amministrazione superiore della pubblica istruzione* all'esame del Senato il 23 novembre 1855 (e che fu emanata dopo due anni di accesi dibattiti¹⁷⁰, il 22 giugno 1857). Nel progetto di Lanza, di formazione giacobina, si assiste all'attuazione di un centralismo fino ad allora sconosciuto tanto che, con riferimento alla legge Boncompagni, il ministro dichiarava alla Camera che il progetto di quest'ultimo sperperava «l'autorità governativa per diversi e molteplici centri più o meno indipendenti l'uno dagli altri. Ne viene la conseguenza che quantunque il ministro sia responsabile della pubblica istruzione, in

¹⁶⁷ A. Talamanca, *Libertà della scuola. Libertà nella scuola*, cit., p. 96.

¹⁶⁸ Il progetto del ministro Farini fu presentato alla Camera il 5 marzo 1852 e mirava a una completa revisione della legge Boncompagni, volta a restituire «all'autorità ministeriale efficace e piena la sua forza» (dalla *Relazione del ministro sul progetto di legge per l'ordinamento dell'amministrazione superiore e Pubblica Istruzione*, 5 marzo 1852). La proposta di Farini venne ritirata il 12 giugno 1852, ancor prima di iniziare la discussione parlamentare, da Boncompagni, nominato nuovamente ministro lo stesso anno.

¹⁶⁹ Cibraro, ministro del primo governo Cavour, presentò al Parlamento un corposo progetto di legge (457 articoli) volto anch'esso ad una completa riorganizzazione degli studi, ma più equilibrato tra centro e periferie: «dove finora il governo amministrava ed i Comuni non avevano che un diritto di controllo, ora, mutate le veci, i Comuni che pagano le scuole, amministrano e scelgono i maestri nella lista degli idonei dichiarati previo esame eleggibili ed il governo esercita in quelle scuole sorveglianza e controllo per mezzo degli ispettori ordinari e straordinari», Luigi Cibraro, *Progetto di legge sul riordinamento della pubblica istruzione*, 6 marzo 1854. Anche questo progetto, però, non arrivò alla discussione parlamentare a causa dello scoppio della guerra di Crimea e di altre vicende internazionali. Cfr. M. C. Morandini, *Da Boncompagni a Casati: la costruzione del sistema scolastico nazionale (1848-1861)*, cit., pp. 18-19.

¹⁷⁰ Il disegno di legge Lanza fu infatti soggetto a un lungo e travagliato iter parlamentare: «presentazione il 23 novembre 1855 all'assemblea dei senatori; relazione all'Ufficio centrale l'11 gennaio 1856 e voto favorevole il 31 dello stesso mese al termine della discussione in aula; presentazione alla Camera il 6 febbraio 1856; relazione (28 aprile 1856) della commissione designata dai deputati e successivo dibattito (dal 13 gennaio all'11 febbraio 1857) con l'introduzione di modifiche al testo votato nell'altro ramo del Parlamento; ripresentazione al Senato il 21 febbraio 1857; nuova relazione dell'Ufficio centrale in data 9 marzo e definitiva approvazione la settimana seguente (17 marzo 1857)», M. C. Morandini, *Da Boncompagni a Casati: l'affermazione del modello centralistico nella costruzione del sistema scolastico preunitario (1848-1859)*, cit., p. 49.

fatto questa responsabilità assolutamente non la può assumere. È questo difetto radicale adunque, è questa imperfezione che il presente progetto essenzialmente tende a correggere»¹⁷¹.

Il rafforzamento del controllo statale era funzionale alla necessità di uniformare il sistema secondo una prospettiva di progressiva “piemontesizzazione” dei territori finiti sotto il controllo dei Savoia. Vi è qui un sottile, ma sostanziale, spostamento di prospettiva: se con la legge Boncompagni lo Stato si interessa dell’istruzione andando così a costituire uno dei principali, ma non esclusivi, modelli di intervento in questo ambito, ora la “scuola dello Stato” diventa sempre più l’unico modello possibile, oltrepassando quei limiti che la prospettiva di marca spiccatamente liberale e moderata dello stesso Cavour voleva invece mantenere. Nel 1851 l’insigne uomo di stato, da ministro della marina, del commercio e dell’agricoltura, giudicava come «sommamente dannoso» la proposta di sottoporre l’insegnamento dei seminari alla diretta e immediata sorveglianza del Governo: «qual è, o signori, la libertà che non produca benefizi senza inconvenienti di sorta? Io per me non ne conosco. (...) Se vi saranno abusi nell’insegnamento ecclesiastico, chi saprà scrivere su tale materia dei trattati più liberali e più conformi alle dottrine del progresso e della libertà; ma, per amore di Dio, o signori, non esordiamo nella via delle riforme collo stabilire un principio assoluto, non esordiamo, per andare al riparo da qualche abuso, col negare una delle principali e delle maggiori delle nostre libertà»¹⁷².

In questo processo “uniformante” un ruolo fondamentale lo ricopriva innanzitutto lo stesso ministro che «pensa e vuole e trasmette come scintilla elettrica i suoi pensieri e voleri agli ispettori generali, ai provveditori, ai Consigli provinciali e agli ispettori delle scuole primarie. Il moto da lui si parte e si comunica con istraordinaria rapidità a tutte le parti della macchina senz’esserne rallentato od impedito da ordegni intermedi (...). Il ministro delibera e giudica; gli ispettori eseguono; i professori ed i maestri obbediscono. Sopra il ministro sta il Principe ed il Parlamento nazionale, dai quali riceve direttamente od indirettamente le norme de’ suoi portamenti. Egli solo è mallevadore in cospetto al paese del bene e del male della pubblica educazione. A lui è

¹⁷¹ Atti del Parlamento Subalpino, *Discussioni. Camera, V. Legislatura, XLIX*, tornata del 13 gennaio 1857, p. 25.

¹⁷² Camillo Benso Conte di Cavour, intervento alla Camera dei Deputati, 14 marzo 1851, riportato in G. Desiderio (ed.), *La scuola della libertà*, introduzione a *La libertà della scuola, scritti di Luigi Einaudi e Salvatore Valitutti*, Liberilibri, 2009, p. XV.

da ascrivere l'indietreggiare o l'avanzarsi della cultura scientifica e popolare. Il ministro in questo sistema è tutto, e come da lui tutto si svolge, così intorno a lui tutto si riannoda»¹⁷³. È in questi anni, dunque, che ad un intervento dello Stato in ambito educativo semplicemente *direttivo*, va via via a preferirsi un intervento *diretto*¹⁷⁴.

In secondo luogo, i docenti diventavano un vero e proprio «contraltare laico del sacerdote: anch'essi infatti avevano un credo e una religione che si manifestava nel «culto» della patria. Cominciava così a delinarsi la figura di un istitutore laico investito del ruolo di «educatore nazionale»¹⁷⁵.

Lanza lascia il Ministero dell'Istruzione il 18 ottobre 1858. Nell'aprile del 1859 scoppia la seconda guerra d'indipendenza tra l'Austria e il regno di Sardegna, che terminerà con l'armistizio di Villafranca dell'11 luglio 1859: come già avvenuto in precedenza¹⁷⁶, il Parlamento piemontese sospende le sue attività e delega tutti i poteri legislativi ed esecutivi al governo e al Re.

È in questo contesto emergenziale, preludio per il Piemonte di una fase di allargamento territoriale¹⁷⁷ e di una rinnovata necessità di una maggiore uniformità amministrativa comprendente tutti i settori delle attività pubbliche¹⁷⁸, che si colloca il decreto legislativo n. 1859, promosso dal nuovo ministro dell'istruzione, il lombardo Gabrio Casati, emanato dal re Vittorio Emanuele II il 13 novembre 1859¹⁷⁹.

¹⁷³ D. Berti, *Della libertà nell'insegnamento e dell'ordinamento dell'amministrazione superiore degli studi. Seconda lettera al sig. Cav. Carlo Boncompagni presidente della Camera dei deputati (13 gennaio 1856)*, in «L'istitutore», III, 1855, Appendice, p. 379.

¹⁷⁴ G. Decollanz, *Storia della scuola e delle istituzioni educative. Dalla legge Casati alla Riforma Moratti*, Edizioni Laterza, Bari 2005, p. 8.

¹⁷⁵ M. C. Morandini, *Da Boncompagni a Casati: la costruzione del sistema scolastico nazionale (1848-1861)*, cit., p. 26. Inoltre, con la legge del 20 giugno 1858, n. 2878, istituiva delle «Scuole Normali per formare maestri e maestre», la formazione iniziale dei maestri passa dalla competenza provinciale a quella statale.

¹⁷⁶ Anche la Legge Boncompagni, infatti, fu approvata senza l'avvallo del parlamento parlamento, in regime di pieni poteri, durante la prima guerra di indipendenza.

¹⁷⁷ Con l'armistizio di Villafranca, infatti, il Piemonte acquisisce anche i territori della Lombardia, ad eccezione di Mantova e Peschiera.

¹⁷⁸ In questa direzione andavano le legge Rattazzi sull'amministrazione comunale (23 ottobre); la legge di pubblica sicurezza (13 novembre) e quelle per la pubblicazione del codice penale e dei codici di procedura civile e penale (20 novembre).

¹⁷⁹ D. Lgs. 13 novembre 1859, n. 3725, *Ordinamento generale della pubblica istruzione*, in «Gazzetta piemontese», 18 novembre 1859, n. 285 (c.d. «Legge Casati»).

- *La legge Casati*

Se la legge Boncompagni aveva rappresentato secondo alcuni «l'incontro fra scuole e Stato»¹⁸⁰, analogamente questo documento costituisce per altri «l'atto ufficiale di nascita della scuola italiana»¹⁸¹.

Come già avvenuto nel 1848, approfittando del regime di pieni poteri concessi all'esecutivo a motivo della guerra, si cercò di dare un assetto più organico al sistema d'istruzione, attingendo ai vari progetti di riforma menzionati in precedenza, al fine di rispondere ai «nuovi bisogni di uno Stato più ampio, più popoloso, e arricchito dalle tradizioni scolastiche lombarde»¹⁸².

L'esigenza di uniformità traspare dalle parole che lo stesso ministro pronunciò nel discorso di presentazione al Re della legge: «il nostro paese difetta di una compiuta legge organica, la quale abbracci tutte le massime che regolano i vari rami dell'istruzione. (...) La qual mancanza di unità, se ciò era grave nelle antiche province dello Stato, si fa viemmaggiormente sentire per l'annessione della Lombardia, dove i pubblici studi furono sinora ordinati con ben altri intendimenti da quelli che convengono alle nostre istituzioni»¹⁸³.

Prima di analizzare le disposizioni che riguardano precipuamente la formazione e il reclutamento dei docenti nella legge Casati, è forse opportuno ricordare che, nonostante i numerosi tentativi riformatori degli anni appena precedenti, perdurava la cronica carenza di personale docente qualificato. Le prime statistiche del Ministero dell'Istruzione Pubblica piemontese riportano infatti che «a rimediare alla scarsità dei maestri approvati, scarsità che (...) sussiste malgrado del gran numero di patenti conferite sinora, ed affine di agevolare l'istituzione delle scuole anche in quei Comuni e quelle Borgate che non sarebbero in condizione di retribuire il maestro (...) si fece eccezioni alle generali prescrizioni collo stabilire (...) che in difetto di maestri approvati potessero in quei Comuni esser tollerati insegnanti provvisori non forniti di regolare patente, ma che per loro bastasse un esame sopra un programma assai più ristretto. Tale modificazione mirava unicamente a por riparo al pericolo che rimanessero affatto prive

¹⁸⁰ I. Picco, *I precedenti italiani, storici e legislativi, della legge Casati*, in «I problemi della pedagogia», n. 1, 1959.

¹⁸¹ G. Inzerillo, *Storia della politica scolastica in Italia. Da Casati a Gentile*, Editori Riuniti, Roma, 1974, p. 13.

¹⁸² R. Berardi, *Scuola e politica nel Risorgimento. L'istruzione del popolo dalle riforme carloalberine alla Legge Casati (1840-1859)*, cit., pp. 237-238.

¹⁸³ Discorso riportato in D. Bertoni Jovine, *Storia dell'educazione popolare in Italia*, cit., p. 137.

di scuola certe località meno agiate»¹⁸⁴. Inoltre, nonostante i tentativi di forte laicizzazione del sistema, «la metà del corpo docente era ancora costituita da ecclesiastici»¹⁸⁵.

Lo stesso Cavour era ben consapevole delle difficoltà di sostituire nell'immediato un i docenti religiosi con un corpo docente laico: «odo ogni giorno lamentare difetti di individui atti a coprire degnamente i posti in questo od in quello altro professore, e di dover adoperare rispetto ad essi misure severe. E questo non è straordinario, mentre è chiaro che non s'improvvisa un corpo insegnante, non si può in pochi mesi e nemmeno in pochi anni creare dal nulla un complesso di direttori, di amministratori e di professori»¹⁸⁶. E ancora in un precedente discorso lo stesso Cavour, conformemente con la sua linea politica «del giusto mezzo»¹⁸⁷, affermava che «un paese il quale per una lunga serie di secoli stette sotto il regime di monopolio, non può ad un tratto passare al regime della libertà assoluta senza incontrare gravissimi inconvenienti»¹⁸⁸.

La legge Casati affronta il tema dei docenti al Capo III («*Dei Professori e degli Istitutori*», artt. 202-218): gli insegnanti destinati ai Ginnasi e ai Licei vengono suddivisi in due tipologie, quella dei *titolari* e quella dei *reggenti* (art. 202).

a) *Titolari*

I professori *titolari* venivano «nominati dal Re fra le persone, previo concorso, dichiarate eleggibili a tale uffizio» se si trattava di Ginnasi o Licei regi; mentre negli Istituti comunali, provinciali o «di particolare fondazione» erano «nominati dalle rispettive rappresentanze amministratrici dei fondi che servono a mantenerli, fra le persone dichiarate eleggibili a tale uffizio». In quest'ultimo caso la nomina doveva riportare «l'approvazione del Regio Provveditore, sentito il Consiglio Provinciale per le

¹⁸⁴ Notizie statistiche dell'istruzione elementare del Regno per gli anni scolastici 1854-1855-1856 pubblicate per cura del Ministero dell'istruzione pubblica, Torino, Stamperia Reale, 1857, pp. 5-12, riportato in R. Berardi, *Scuola e politica nel Risorgimento. L'istruzione del popolo dalle riforme carloalbertine alla Legge Casati (1840-1859)*, cit., p. 198.

¹⁸⁵ R. Berardi, *Scuola e politica nel Risorgimento. L'istruzione del popolo dalle riforme carloalbertine alla Legge Casati (1840-1859)*, cit., p. 174. Il dato trova conferma in un articolo pubblicato il 7 giugno 1858 dal quotidiano L'Opinione di Torino, nel quale si riportavano alcuni dati riguardanti l'istruzione negli anni 1855-1857: per quanto riguarda i docenti, infatti, «su 6.072 maestri pubblici, 1805 erano ancor muniti appena di patente provvisoria – su 3253 maestre, trovavansi in tal condizioni 820. Dei maestri, 3055 erano ecclesiastici e 3.017 laici».

¹⁸⁶ Camillo Benso conte di Cavour, discorso alla Camera dei Deputati, seduta del 23 febbraio 1855, riportato anche in G. Limiti, *Cavour e la scuola*, Armando, Roma 1965, pp. 121 ss.

¹⁸⁷ Questo indirizzo politico si concretizzava in «una eguale prudente distanza dalle opinioni estreme», lettera di Cavour ad Augusto De La Rive, Torino, 12 maggio 1833.

¹⁸⁸ Cavour, discorso parlamentare del 21 novembre 1851, riportato in A. Talamanca, *Libertà della scuola. Libertà nella scuola*, cit., p. 45.

scuole, ed esser in seguito notificata al Ministro per la conferma» (art. 205). Per accedere al concorso era necessario essere «dottori aggregati o laureati nella facoltà cui si riferisce la materia dell'insegnamento» (art. 206). Quest'ultima previsione, se da un lato appare particolarmente all'avanguardia e «moderna»¹⁸⁹, volta a garantire una solida formazione di partenza per i futuri docenti, nei fatti venne spesso disattesa, non solo perché allo stesso incarico si poteva accedere anche se in «possesso di un altro titolo legale» non meglio identificato, ma anche perché nel medesimo articolo si prevede la possibilità, da parte del Ministro, di «dispensare da questi requisiti le persone note per la loro dottrina in tali materie».

Analogamente, se da un lato si stabiliva il concorso come procedura normale per l'immissione in ruolo dei docenti «in ragione del loro merito» (artt. 207-209), dall'altro si rendeva possibile la nomina diretta del sovrano, che aveva il potere di «chiamare a Professori nei Licei gli uomini che per opere scritte, o per buone prove nell'insegnamento, saran venuti in concetto di grande perizia nelle materie che loro sarebbero affidate» (art. 210). Questa deroga, commenta Santoni Rugiu, «consentì a lungo al ministro di nominare a propria discrezione. Ma se si volevano scuole occorrevano docenti, che non c'erano, e allora bisognava accontentarsi»¹⁹⁰.

b) *Reggenti*

Accanto ai docenti *titolari* vi erano i c.d. *reggenti*, nominati tra coloro che avessero le «qualità per essere nominati Professori titolari senza concorso» o, in alternativa, tra coloro che fossero «ammissibili al concorso» (art. 213). Questi insegnanti erano nominati per un triennio al termine del quale potevano essere promossi e diventare *titolari*, oppure essere prorogati come *reggenti*, rispettivamente dal ministro, per i licei e ginnasi regi e dai municipi per quelli comunali, senza alcun limite temporale per il numero di «rinnovi».

L'art. 292 estendeva inoltre tali disposizioni anche ai docenti delle scuole e degli istituti tecnici, previa adozione di un regolamento (n. 4315 del 19 settembre 1860), nel quale

¹⁸⁹ Basti vedere come ormai una grande maggioranza di Stati europei richieda come requisito preliminare per l'accesso alla professione docente quello della laurea specialistica (*Master*). Cfr. *ex multis*, European Commission/EACEA/Eurydice, *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe*, 2013 Edition, Eurydice Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013, p. 15; F. Caena, *Initial teacher education in Europe: an overview of policy issues*, European Commission, Directorate-General for Education and Culture School policy/Erasmus+, 2014.

¹⁹⁰ A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., pp. 28-29.

(Capo IV, art. 52) si stabiliva, nel caso di nomine dirette degli insegnanti, l'obbligo in capo al Governo di tener conto «delle proposte che gli verranno fatte dai rispettivi Municipi per le scuole tecniche, e dalle Rappresentanze provinciali per gli istituti tecnici»; nel caso del concorso, invece, si sanciva il diritto di «assistere» ai lavori della commissione esaminatrice da parte di un delegato del municipio o della provincia, a seconda che si trattasse di scuola o di istituto tecnico¹⁹¹.

c) Incaricati

Infine, vi era un'ulteriore categoria rappresentata dai c.d. docenti *istitutori* o *incaricati*: nominati annualmente dalle stesse autorità valide per i *reggenti*, erano scelti «tra coloro che hanno le qualità legali per essere ammessi al concorso» (art. 212) e andavano a coprire sia le cattedre rimaste stabilmente vacanti e disponibili; sia quelle temporaneamente vacanti, in attesa della nomina del docente *titolare* o *reggente*; sia quelle rimaste scoperte da un precedente docente *incaricato*.

Inoltre, come i *reggenti* potevano al termine del triennio diventare *titolari* di cattedra a tutti gli effetti, anche gli *incaricati* potevano raggiungere il grado di *titolari* o *reggenti* per gli insegnamenti di «Aritmetica, Geografia e Storia», a norma dell'art. 204.

In merito a tale modello di selezione del corpo docente, è possibile avanzare fin da ora almeno tre considerazioni di carattere preliminare.

Innanzitutto, appare evidente come accanto ad una procedura “standard” per l'accesso in ruolo (il *concorso*), se ne configura fin da subito una “speciale o straordinaria” (la *nomina* del sovrano): ecco quindi l'instaurarsi di un *duplice* e *alternativo* percorso che, con variazioni e aggiornamenti (non vi sarà più la nomina del sovrano ma le immissioni in cattedra *ope legis* democraticamente votate dal parlamento), permarrà sostanzialmente immutato fino ai nostri giorni.

In secondo luogo troviamo fin dalla radice del nostro sistema d'istruzione una gerarchizzazione su più livelli del corpo docente delle scuole secondarie, ciascuno con differenti diritti, prerogative e tutele, elemento che ricorda molto da vicino le odierne graduatorie ad esaurimento dei docenti, suddivise in prima, seconda e terza fascia.

Un terzo elemento da sottolineare concerne un effetto, forse non voluto, delle previsioni poc'anzi brevemente esposte: in quegli anni il numero di laureati è ancora estremamente

¹⁹¹ Cfr. A. Scotto di Luzio, *La scuola degli italiani*, Il Mulino, 2007, pp. 60-61.

basso, in alcuni casi addirittura quasi nullo¹⁹². Risulta quindi un'ardua impresa reperire aspiranti docenti in possesso di una laurea, come invece era stabilito dalla legge Casati. Inoltre non si poteva non considerare la presenza dei docenti dei regimi preunitari, che volevano di certo mantenere il proprio impiego.

L'enfasi posta da una parte sulla presenza di un titolo qualificante dell'aspirante insegnante (la *laurea*) e dall'altro sul *concorso* come metodo normale per l'accesso ai ruoli, fu dunque «subito sminuita dalla prefigurazione di molti casi in cui l'immissione nella scuola poteva avvenire in eccezione alla regola del concorso»¹⁹³. L'effetto di questa sanatoria fu quello di creare una ulteriore categoria di professori secondari: i c.d. *legittimati*, composta in gran parte da religiosi ed ecclesiastici, molti dei quali vantavano «titoli più validi dei rari laici» ed erano «in gran parte già in cattedra negli stati preunitari»¹⁹⁴.

Si potrebbe, dunque, sintetizzare con questo schema il *modus operandi* che caratterizzerà d'ora in poi le politiche scolastiche in materia di personale docente in Italia nei decenni a seguire: alla *norma* o *regola* (docenti *titolari* e *reggenti*) si affiancherà sempre anche un'*eccezione* o *deroga* (docenti *incaricati*) a cui però molto spesso potrà far seguito anche una *prassi* differente, sul modello di una *sanatoria de facto extra* se non, talvolta, addirittura *contra legem* (docenti *legittimati*)¹⁹⁵.

Si può notare quindi che la complessità e la contraddittorietà del nostro modello di reclutamento degli insegnanti ha radici fin dal suo sorgere, tanto che, come è stato evidenziato anche recentemente, «programmazione del fabbisogno assente, incertezze

¹⁹² A questo proposito Santoni Rugiu e Santamaita riferiscono che, per esempio, nei 10 anni successivi all'Unità d'Italia, «la facoltà di Lettere a Bologna aveva un solo studente, l'Accademia di Scienze e Lettere di Milano ne aveva 16», A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., p. 29.

¹⁹³ L. Saltari, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, cit., p. 447. Commenta al riguardo E. De Fort: «a fronte di un'eredità così diversificata e, soprattutto, di una complessiva modestia culturale (...), si può capire come risultasse ambizioso e irrealistico il progetto di uniformare verso l'alto i percorsi formativi degli insegnanti, esigendo da loro addirittura, come stabilì la legge Casati, il possesso della laurea e il concorso (...): requisiti adeguati all'alto livello richiesto alla secondaria e ai suoi cruciali compiti, quelli cioè di garantire l'unificazione culturale degli sparsi ceti medi, collocati nella posizione strategica di cerniera tra le élites dirigenti e un popolo da incivilire», E. De Fort, *I professori*, in C. G. Laicata, M. Fugazza (eds.), *L'istruzione secondaria nell'Italia unita*, Franco Angeli, Milano 2013, p. 91-92.

¹⁹⁴ A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., p. 30. Sulla condizione di "abusività" o "semi-abusività" degli insegnanti italiani post-unitari si veda anche G. Genovesi, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, cit., pp. 115-116.

¹⁹⁵ Tra i tanti riferimenti odierni possibili basti quello alla recente riforma della formazione iniziale degli insegnanti prevista con il D.M. n. 249/2010, laddove si è previsto accanto a un regime *normale* o *regolare* (Corsi di laurea magistrale biennale per l'insegnamento) un regime "*transitorio*" di Tirocinio Formativo Attivo (TFA) e uno *derogatorio* rappresentando dai Percorsi Abilitanti Speciali (PAS).

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»¹⁹⁶.

La situazione in cui si collocava l'attuazione della legge Casati era sicuramente di carattere straordinario, ma da un lato la sua incerta applicazione, dall'altro la non-gestione e programmazione delle politiche sul personale docente, erano destinate a «crystallizzarsi col passare degli anni e dei decenni, fino ad arrivare ai giorni nostri»¹⁹⁷. Ci si trova dunque davanti ad una sorta di «*imprinting* ricevuto alla nascita dal Ministero dell'istruzione, da cui nessuno è mai riuscito a liberarlo»¹⁹⁸, al quale, forse, se ne può aggiungere un altro. È interessante, infatti, rilevare un aspetto riguardante questa volta non più l'ingresso in ruolo, ma la (eventuale) possibilità di una rimozione dall'incarico di insegnante prima della sua naturale scadenza. Vi è all'art. 216 una affermazione tanto perentoria quanto foriera di importanti conseguenze future nello sviluppo della professione docente, laddove si legifera una sorta di inamovibilità, sulla scia del modello Napoleonico¹⁹⁹, del corpo docente: «I Titolari dei Ginnasi o dei Licei non possono essere nè sospesi, nè rimossi dai loro ufficii se non se per gravi ed accertate irregolarità nella condotta. (...) Le stesse guarentigie sono accordate, pel tempo in cui deve durare il loro uffizio, ai Reggenti». L'eventuale procedura per la rimozione di un professore che aveva dato «occasione di scandalo e di disordine» (art. 217) vedeva coinvolto in primo luogo il ministro, che doveva adottare una sospensione provvisoria e quindi direttamente il Re, al quale spettava la decisione definitiva. È evidente che un simile sistema, con l'espansione dello Stato sabauda da lì a pochi anni all'intera penisola e la conseguente esplosione numerica del numero dei docenti rendeva una tale eventualità del tutto eccezionale.

La legge Casati, che per lungo tempo - e forse ancor oggi - ha costituito «la grande trama su cui si è intessuta la nostra scuola di ogni ordine e grado»²⁰⁰, fu da subito accusata da uno dei successori di Casati alla guida del Ministero, Francesco De Sanctis e da alcuni autorevoli commentatori coevi, di imporre «un soverchio e dispendioso

¹⁹⁶ L. Saltari, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, cit., p. 447.

¹⁹⁷ G. Inzerillo, *Storia della politica scolastica in Italia. Da Casati a Gentile*, cit., p. 92.

¹⁹⁸ Associazione Treelle, *Oltre il precariato. Valorizzare la professione degli insegnanti per una scuola di qualità*, Quaderno n. 6, Genova 2006, p. 47.

¹⁹⁹ Si veda quando detto in precedenza riguardo all'art. 57 della legge 4 settembre 1802.

²⁰⁰ L. Volpicelli, *La Legge Casati*, in «I problemi della Pedagogia», V, n. 1, 1959, p. 47.

catafalco amministrativo a scapito del vero insegnamento»²⁰¹, tanto da essere «indegna del tempo e dell'Italia»²⁰². L'imitazione del modello napoleonico secondo Cassese produsse «un edificio grandioso, alla francese, ma di un grandioso di terz'ordine»²⁰³.

L'accentuazione della componente burocratica era sottolineata anche dal pedagogista Domenico Berti, che, intervenendo all'assemblea dei deputati all'indomani della promulgazione del regio decreto, affermava in tono sarcastico: «Noi abbiamo costituito una specie di frateria amministrativa: c'è il pontefice, ci sono i cardinali, ci sono i monsignori, c'è il curato e vi è persino il sagrestano. Noi abbiamo attualmente per solo governo dell'istruzione pubblica sei divisioni amministrative. Con questo voi potete regolare tutta l'istruzione del mondo (...). Voi cominciate ad avere il Consiglio superiore, poi l'ispettore generale, ed è naturale che questo pensi a circondarsi di viceispettori, poi viene l'ispettore delle scuole secondarie con nuovi ispettori, poi gli ispettori generali delle scuole primarie e normali, e poi vengono i provveditori delle provincie, i segretari dei provveditori, gli applicati dei segretari e poi i segretari degli ispettori e gli applicati dei segretari degli ispettori»²⁰⁴.

Questi pareri molto critici trovano conferme anche per quanto riguarda il modello di reclutamento dei docenti secondari, che secondo alcuni autori odierni sarebbe stato fin da subito «irrealistico e contraddittorio»²⁰⁵.

Le critiche sull'impianto complessivo della legge Casati, «orientata a rigidi schemi centralistici di marca prussiana e napoleonica»²⁰⁶, devono però essere collocate entro la mentalità strettamente liberale del tempo: un simile intervento dello Stato in un ambito come quello dell'istruzione, ancorché piuttosto limitato e “leggero” rispetto a quanto accadrà in seguito, era naturale che apparrisse come un'irragionevole ed indebita ingerenza, ancorché «certe soluzioni organizzative sul piano dell'amministrazione

²⁰¹ M. Macchi, *La nuova legge sul pubblico insegnamento*, in «Il Politecnico», Repertorio mensile di studi applicati alla prosperità e cultura sociale, serie II, Milano, 1860, riportato in G. Inzerillo, *Storia della politica scolastica in Italia. Da Casati a Gentile*, cit., p. 46.

²⁰² C. Cattaneo a M. Macchi in una lettera del 31 dicembre 1861, in C. Cattaneo, *I problemi dello stato italiano*, a cura di C. G. Laicata, Mondadori, Milano 1966, p. 106.

²⁰³ S. Cassese, «*Plaidoyer*» per un'autentica autonomia delle scuole, in «Foro Italiano», V, 1990, p. 151.

²⁰⁴ APS Camera, VII legislatura, Discussioni, LXIV, tornata del 13 giugno 1860, p. 564.

²⁰⁵ A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., p. 29.

²⁰⁶ M. Morandi, *La scuola secondaria in Italia. Ordinamento e programmi dal 1859 ad oggi*, FrancoAngeli, Milano 2014, p. 41.

dell'istruzione (...) siano di stampo più schiettamente liberale e di segno certamente più pluralistico del modello amministrativo allora dominante»²⁰⁷.

- *Gli insegnanti nei decenni successivi all'Unità d'Italia*

Con l'unità d'Italia si volle proseguire nell'opera di uniformità legislativa e di accentramento amministrativo e burocratico: il nuovo Stato volle essere «il capo, la guida, l'indirizzo dell'educazione e della intelligenza del paese»²⁰⁸ e se prima la doppia formula *libertà e centralismo* sulla quale si reggeva l'impianto della legge Casati stava in equilibrio, con l'unificazione della Penisola «il centralismo finirà con il prevalere sulla libertà»²⁰⁹.

Non si può qui nascondere il fatto che la situazione lungo la penisola era talmente variegata e difforme che comprendeva anche applicazioni ben al di là della correttezza e della legalità²¹⁰.

Ma se reintrodurre elementi di decentramento amministrativo poteva avere qualche difetto, quale quelli di aggravare certi usi distorti, ciononostante questa prospettiva appariva, per alcuni autorevoli esponenti del tempo²¹¹, migliore rispetto al “centralismo” casatiano, tanto che fu ipotizzata una riorganizzazione in questo senso del sistema di istruzione, che mirava ad assegnare ai comuni le scuole elementari, alle province quelle secondarie e alle regioni le università. Ma tale progetto fallì e il seguente ministro, Francesco De Sanctis, dichiarava alla Camera che bisognava «rassegnarci a vivere per qualche tempo ancora con la legge Casati»²¹².

La situazione era particolarmente delicata nel Meridione, dove l'ingresso di nuovi professori, «spesso col solo requisito della partecipazione alle lotte risorgimentali (...)

²⁰⁷ G. Sanviti, G.C. Spattini, *Alle origini del Ministero della Pubblica istruzione nel Regno d'Italia*, cit., p. 470.

²⁰⁸ F. De Sanctis, *discorso alla Camera dei Deputati nella seduta del 13 gennaio 1862*, nella sua qualità di ministro per la Pubblica Istruzione nel Gabinetto Cavour-Ricasoli, *Scritti e discorsi politici*, Vol. I, Morano, Napoli 1956, p. 265.

²⁰⁹ A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., p. 18.

²¹⁰ Basti qui ricordare l'embelamatico caso di Mazara del Vallo dove il consiglio comunale «rifiutando di aprire un concorso, nominò un beniamino insegnante in una classe composta di un unico alunno, il quale avrebbe dovuto invece essere iscritto alla classe precedente!», un esempio quindi di come fossero diffusi comportamenti quali «nomine arbitrarie, repugnanza a servirsi delle vie legali, classi create per dare uno stipendio ad amici» così S. Nicastro, *Dal Quarantotto al Sessanta, contributo alla storia economica, sociale e politica della Sicilia nel secolo XIX*, Milano-Roma-Napoli, 1913, riportato in G. Inzerillo, *Storia della politica scolastica in Italia. Da Casati a Gentile*, cit., p. 52.

²¹¹ Ci si riferisce all'immediato successore di Casati, Terenzio Mamiani, a Marco Minghetti e al senatore Filippo Linati.

²¹² Francesco De Sanctis, intervento alla Camera dei Deputati, 13 aprile 1861.

non fu comunque sufficiente e ci si dovette accontentare di confermare al loro posto i vecchi insegnanti, quale che fosse la loro cultura e competenza e anche il livello di adesione politica al nuovo corso»²¹³. Tanto che il ministro De Sanctis, in risposta al suo delegato Racheli di ritorno da un'ispezione nelle regioni del Sud Italia e che si diceva preoccupato per il gran numero di docenti ecclesiastici presenti nelle scuole, affermò che il governo non aveva alcuna intenzione di scacciarli, poichè questi ultimi «sono cittadini come tutti gli altri, e in codeste provincie ve ne sono dei bravi, onesti e capaci che fanno onore all'insegnamento»²¹⁴. Inoltre, sarebbe stato molto difficile «fare altrimenti senza provocare grossi vuoti d'organico, e del resto erano benvenuti i sacerdoti che offrivano garanzia di una leale accettazione del nuovo regime»²¹⁵.

Per avere un'idea di quanto fosse critica la situazione della scuola secondaria in Italia all'indomani dell'unificazione, è utile riportare qualche dato dell'indagine promossa nel novembre 1864 dal neo-ministro Natoli: nell'Italia settentrionale, per una popolazione di oltre 8 milioni di persone (sulla base del censimento del 1861²¹⁶ che aveva già rivelato che il 78% della popolazione sopra i cinque anni fosse analfabeta²¹⁷) vi erano, nell'a. s. 1863-1864, 41 licei (2.282 alunni), 117 ginnasi (9.026 alunni) e 85 scuole e istituti tecnici (6.211 alunni); gli insegnanti laici erano 1.204, ai quali si aggiungevano 490 ecclesiastici. Allo stesso modo, nell'Italia meridionale e insulare, per un'analoga popolazione vi erano 23 licei classici (557 alunni), 58 ginnasi (3.136 alunni) e 28 scuole e istituti tecnici (889 alunni); gli insegnanti erano 515, ai quali si aggiungevano 218 ecclesiastici.

Il commento di questi dati era stato affidato dal ministro Natoli a Bertini che, come primo suggerimento, indicava quello di modificare la formazione iniziale e le condizioni di accesso alla professione docente, poichè la legge Casati aveva aperto «una

²¹³ E. De Fort, *I professori*, cit., p. 92.

²¹⁴ Così riportato in G. Talamo, *La scuola dalla legge Casati alla inchiesta del 1864*, Giuffrè, Milano 1960, p. 42.

²¹⁵ E. De Fort, *I professori*, cit., pp. 92-93.

²¹⁶ Il R. D. 8 settembre 1861, n. 227 aveva, infatti, ordinato il «censimento generale e contemporaneo di tutta la popolazione del Regno», «secondo lo stato della popolazione di fatto nella notte dal 31 dicembre 1861 al 1 gennaio 1862». Pochi mesi dopo, il R. D. 28 novembre 1861, n. 2028 affidava alla Divisione di statistica generale il compito di compilare la statistica della pubblica istruzione. Infine, il regio decreto 22 marzo 1863, n. 1179 istituiva la commissione Cibrario per studiare le «condizioni attuali dell'istruzione pubblica in Italia, e proporre i modi di migliorarla». Sul punto si veda S. Cassese, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Il Mulino, Bologna 2014, p. 51.

²¹⁷ Cfr. sul punto C. M. Cipolla, *Istruzione e sviluppo. Il declino dell'analfabetismo nel mondo occidentale*, cit.; B. A'Hearn, C. Auria e G. Vecchi, *Istruzione*, in G. Vecchi (Ed.), *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, Il Mulino, Bologna 2011, pp.160-162.

troppo larga breccia all'invasione degli inetti nel nobile arringo degli insegnanti (abbiamo nelle nostre scuole un piccolo numero di insegnanti buoni, un numero grandissimo di mediocri, ed un numero grande di inetti); per questo motivo concludeva affermando che non vi sarebbero stati miglioramenti nell'istruzione secondaria «se non quando (...) sarà notabilmente cresciuto il numero dei buoni insegnanti»²¹⁸.

L'urgenza di formare un nuovo corpo di docenti era d'altronde già stata segnalata anche dal ministro Matteucci nel 1862, quando in un suo intervento al Senato si domandava perchè non importare il modello delle scuole normali per la formazione degli insegnanti già attuato in Francia e in Prussia al fine di creare «un certo numero di giovani professori che hanno date prove rigorose di buoni studi, che hanno appreso dalle scuole normali molto più di quello che devono insegnare, che già si sono esercitati nell'insegnamento e che (...) con il contatto frequente con professori illustri sono diventi i migliori strumenti per l'educazione nazionale?»²¹⁹.

Nell'impossibilità di trovare aspiranti all'insegnamento qualificati come richiedeva la legge Casati, negli anni successivi all'unità fu un susseguirsi di proroghe e deleghe in materia: innanzitutto si concesse l'abilitazione (patente) valida per l'insegnamento nei ginnasi superiori (1865) e nei licei (1869) anche a coloro che erano sprovvisti del titolo legale (laurea), ma avevano già esperienza qualche anno di insegnamento: «a 10 anni di distanza dalla fondazione della scuola italiana, il clima di emergenza perdurava, ormai quasi cronicizzato. I vecchi insegnanti, provvisoriamente confermati e i nuovi provvisoriamente accolti, erano tutti stabilmente insediati»²²⁰.

I nuovi docenti erano dunque per la gran parte «gente raccogliaticcia e disparata»²²¹, privi di attestati e reclutati tramite una continua sanatoria in forza dell'«anzianità di servizio» o per meriti civili o militari, se non in forza di veri e proprie decisioni arbitrarie, come testimonia questo illuminante esempio riportato da Scotto di Luzio: «nel marzo del 1868, il regio provveditore agli studi della provincia di Ancona invia in dono al ministro della P.I. Emilio Broglio il Sommario della storia di Ancona,

²¹⁸ Così Bertini, membro della commissione sullo stato della scuola secondaria nel 1864, riportato in G. Inzerillo, *Storia della politica scolastica in Italia. Da Casati a Gentile*, cit., p. 62.

²¹⁹ C. Matteucci, intervento al Senato, 2 febbraio 1862. Cfr. A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., p. 35.

²²⁰ A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., p. 39.

²²¹ G. Lozzi, *Primo libro sull'istruzione scolastica in Italia. Il personale insegnante*, Pietrocola, Napoli 1896, riportato in A. Ascenzi, *Tra educazione etica-civile e costruzione dell'identità nazionale. L'insegnamento della storia nelle scuole italiane dell'Ottocento*, Vita e Pensiero, Milano 2004, p. 147.

scritto da un giovane professore di grammatica, Carisio Ciavarini, che insegna nel locale istituto Carlo Rinaldini, ginnasio-liceo pareggiato. L'inizio della pubblicazione non è affatto disinteressato. Infatti Ciavarini è da anni impegnato in una complessa trattativa con il ministero per vedere regolarizzata la sua posizione di insegnante. Come tanti dei suoi colleghi nati intorno alla metà degli anni Trenta, ha ottenuto la patente di maestro poco prima dell'Unità, con dei titoli che i regolamenti del nuovo regno faticano a riconoscere. Quel libro deve allora attestare un'idoneità all'insegnamento che le due lauree, rilasciate dalla pontificia Università di Urbino nel 1856, in «Belle lettere» e in «Filosofia, matematica e fisica», non bastano a provare. La materia è delicata e coinvolge le autorità municipali, preoccupate di mantenere il pareggiamento dell'istituto, fonte di non trascurabili finanziamenti governativi e rigorosamente vincolato alla legalizzazione delle posizioni dei singoli insegnanti; il prefetto, al quale la legge conferisce l'onere di presiedere il consiglio provinciale scolastico; il regio provveditore, garante di fronte alle autorità centrali del buon funzionamento dell'istruzione nelle nuove provincie del regno»²²².

Di fronte a simili situazioni si può comprendere come la risposta fu quella di accrescere «l'accentramento pedagogico-amministrativo»²²³ del ministero, che però si vide costretto negli anni seguenti ad una numerosa serie di provvedimenti con i quali smentiva sé stesso e le perentorie affermazioni contenute nella legge Casati.

²²² A. Scotto di Luzio, *La scuola degli italiani*, cit., pp. 25-26.

²²³ G. Natale, F.P. Colucci, A. Natoli, *La scuola in Italia. Dal 1859 ai Decreti Delegati*, Mazzotta, Milano 1975, p. 16.

1.3 Il reclutamento dei docenti tra la prima metà del Novecento e il periodo fascista

1.3.1 Da Casati...

Il primo periodo post-unitario fu decisivo per costruire «l'ossatura dello Stato italiano moderno»²²⁴, tanto che si è sostenuto che in quegli anni, «si giocarono i destini anche istituzionali del paese»²²⁵.

Tra la Legge Casati del 1859, che rappresentò «per oltre cinquanta anni il fondamento del diritto italiano in materia d'istruzione»²²⁶, e la riforma Gentile del 1923 si avvertono una serie di affinità che non si limitano al solo fatto che entrambe le normative furono emanate in regime di pieni poteri²²⁷. Esse rappresentano come i due piloni sui quali è stato costruito l'intero sistema di istruzione che permarrà nell'Italia Repubblicana.

Non stupisce dunque che nel difficile tentativo di costruire un'unità nazionale, e di fronte a un contesto così difficile e frammentario, la risposta della seconda metà del XIX secolo e dell'inizio del nuovo secolo fu quella di un ulteriore irrigidimento nel governo a livello centrale. Chiaro epifenomeno di tale processo fu l'ampliamento della macchina burocratica ministeriale: nel periodo post-unitario, il Ministero della Pubblica Istruzione si caratterizzava ancora come un'amministrazione, a livello centrale, di modeste dimensioni e piuttosto snella (61 impiegati nel 1861, 87 nel 1873)²²⁸, avente il suo cuore pulsante nelle scuole di ogni ordine e grado e nei singoli provveditorati agli studi, istituiti nel 1866, destinati ad una rapida e costante espansione²²⁹.

L'espansione delle competenze dello Stato in ambito educativo all'inizio del novecento, (in particolare si pensi alla Legge Daneo-Credaro del 4 giugno 1911, n. 487 che avoca la scuola elementare allo Stato, sottraendola alla sfera comunale), contribuirà al moltiplicarsi della burocrazia statale, centrale e periferica: «tra il 1900 e il 1915, una intensa trasformazione modificò la fisionomia dell'amministrazione pubblica italiana.

²²⁴ H. Seton Watson, *L'Italia dal liberalismo al fascismo*, Roma-Bari 1988, p. 15.

²²⁵ G. Sanviti, G.C. Spattini, *Alle origini del Ministero della Pubblica istruzione nel Regno d'Italia*, cit., p. 462.

²²⁶ A. Pizzorusso, *La libertà di insegnamento*, in Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, *La tutela del cittadino*, II, *La pubblica sicurezza*, Vicenza, 1967, p. 412.

²²⁷ Anche la riforma Gentile fu, infatti, emanata senza l'approvazione formale del Parlamento, grazie alla Legge del 3 dicembre 1922, n. 1601, che concesse pieni poteri all'esecutivo per tutto il 1923.

²²⁸ G. Melis, *Burocrati e burocrazia nella formazione dell'identità nazionale*, in F. Pruneri (Ed.), *Il Cerchio e l'ellisse. Centralismo e autonomia nella storia della scuola dal XIX al XXI secolo*, Carocci, Roma 2005, p. 29.

²²⁹ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Il Mulino, 1996, p. 93.

(...) Dai poco più di novantamila dipendenti dell'età crispina, si passò a oltre trecentomila, con un'espansione che giustamente gli storici hanno chiamato – mutando il termine dalla storiografia economica – “il decollo amministrativo” italiano. Il secondo mutamento riguardò l'estrazione territoriale e l'identità sociale della burocrazia, perché l'originaria componente piemontese e settentrionale, saldamente egemone specie negli alti gradi per tutti i primi quarant'anni dopo l'Unità, lasciò il passo a una intensa meridionalizzazione del pubblico impiego»²³⁰. Questo fenomeno di organizzazione dell'amministrazione centrale (e periferica) della pubblica istruzione, contribuirà «alla nascita e al consolidamento di una concezione burocratica, e non autonoma, della scuola, perpetuata fino ai nostri giorni»²³¹. Più Stato e più burocrati, però, non significò maggior ordine nelle procedure di formazione e selezione dei futuri docenti.

- *La nascita dell'“abilitazione all'insegnamento”*

Partendo dalla perdurante scarsità di insegnanti con titoli legali, il governo con il Regio Decreto del 14 giugno 1863 introdusse “l'esame di patente” per l'insegnamento in tutte le scuole, con la specifica finalità di regolarizzare «le autorizzazioni provvisorie che pongono gli stessi insegnanti in stato di penosa incertezza»²³². Questo esame «era riservato a coloro che avevano compiuto 20 anni, erano provvisti dell'attestato di buona condotta e di buona salute, avevano fatto gli studi classici (o tecnici) oppure avevano prestato un anno di insegnamento nella materia d'esame»²³³.

Nasceva così l'istituto dell'abilitazione all'insegnamento secondario «come atto amministrativo *extra legem*; privo della potestà di accertamento e selezione professionale, riconoscimento di uno stato di cose»²³⁴.

Ma il sistema non dovette funzionare bene, come testimoniano, negli anni immediatamente successivi, i cambi di rotta dei vari ministri dell'istruzione: «Le abilitazioni illegali erano iniziate nel 1863-65 con i primi esami di patente per la scuola tecnica e per il ginnasio. Nel 1869 il ministro Angelo Bargoni, considerando

²³⁰ G. Melis, *Centralismo e programmazione nell'Italia unita: il Ministero della Pubblica Istruzione*, in V. Fiorelli (Ed.), *La nazione tra i banchi. Il contributo della scuola alla formazione degli italiani tra Otto e Novecento*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2012, p. 37.

²³¹ G. Sanviti, G.C. Spattini, *Alle origini del Ministero della Pubblica istruzione nel Regno d'Italia*, cit., p. 471.

²³² G. Inzerillo, *Storia della politica scolastica in Italia. Da Casati a Gentile*, cit., p. 92.

²³³ *Ibidem*.

²³⁴ A. Santoni Rugiu, *Le origini dell'abilitazione all'insegnamento secondario*, in «Scuola e Città», n. 6, giugno 1958, p. 228.

inammissibile che sedessero sulle cattedre persone sprovviste di ogni titolo, riapriva una sessione straordinaria triennale prorogabile, per l'abilitazione in tutte le scuole classiche, estesa nel 1872 agli aspiranti dell'ex territorio pontificio. Nel 1875 il ministro Bonghi, riformando il Magistero, sopprime la sessione straordinaria, nel 1877 Coppino la riaprì e così la sanatoria si allargava a tutte le cattedre della scuola classica, normale e tecnica, con una grande larghezza nei requisiti di ammissione»²³⁵.

Analogamente, nel 1885 l'Associazione degli insegnanti secondari si lamentava fortemente della larghezza della normativa in questione, che di fatto ammetteva all'insegnamento «quand'anche non abbia mai insegnato, chi è laureato in legge e medicina. (...). Come se ciò non bastasse, il Ministro potrà (...) esonerare dall'esame chiunque abbia lungo e lodato insegnamento e presenti opere stampate che attestino della cultura di lui. Ognun vede qual disparità di condizioni sia fatta agli alunni della Facoltà di lettere e filosofia, rispetto ai maestri e agli avvocati e ai medici che non trovarono clienti»²³⁶.

La situazione di confusione e di "illegalità" diffusa fu sollevata anche nelle aule parlamentari, come dimostra un intervento di Ruggero Bonghi nel 1886: «la legislazione nostra è fatta in questo modo: che per diventare tal cosa o tal altra vi si prescrive che si debba seguire tal e tal altra; ma poi anche senza seguirne nessuna si diventa lo stesso. [...] si diventa maestri anche senza esame: si riesce ad essere nominati da un'autorità comunale professore in un liceo o ginnasio. Poi il professore comincia a chiedere un'ispezione: il risultato va al consiglio superiore e sul fondamento di questo il professore chiede la patente [...]. Avutala, ha diritto ad entrare nell'insegnamento ufficiale»²³⁷.

Con l'art. 5 della Legge n. 3918 del 23 giugno 1877, si confermava l'impianto casatiano, con la divisione dei professori nei due ordini di *titolari* e *reggenti*, ai quali si aggiungevano gli *incaricati* che, dopo tre anni consecutivi di insegnamento in determinate discipline, potevano essere equiparate ai professori *reggenti*. Con il Regio Decreto n. 773 del 30 dicembre 1892 vennero disciplinate le promozioni, per anzianità o

²³⁵ A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., p. 51.

²³⁶ «Eco dell'Associazione Nazionale Insegnanti secondari», III, (1885), p. 504.

²³⁷ Ruggero Bonghi, intervento alla Camera, 2 dicembre 1886. Allo stesso modo Aristide Gabelli che in un suo studio di statistica rilevava che «la concessione per conseguenza della *patente* a chi non ha studi preparatori, che di un'eccezione va diventando la regola», A. Gabelli, *Annali della Statistica Pubblica Istruzione 1881-1882*, in «Eco dell'Associazione Nazionale Insegnanti secondari», II (1884), p. 218.

per merito, al grado di *titolare*, a cui si poteva aspirare dopo almeno tre anni di servizio come *reggente*.

Anche il trattamento economico previsto dalla Legge Casati fu leggermente migliorato, con un primo aumento del 10% (Legge n. 893 del 30 giugno 1872), un secondo aumento sempre del 10% (Legge n. 3918 del 23 giugno 1877) e quindi successivamente con ulteriori provvedimenti normativi (Leggi n. 71 del 25 febbraio 1892 e n. 355 del 19 luglio 1894). Nonostante questi interventi, lo *status* del professore italiano continuava ad essere quella di un «mediocre servitore dello Stato, con scarsa autonomia, qualche illusione di libertà, ammalato di retorica e soprattutto malpagato»²³⁸. Questa situazione di povertà, unita a quella di diffusa ingiustizia e ineguaglianza, portò al sorgere delle prime associazioni di maestri (l'Unione Magistrale Nazionale - UMN) e di insegnanti (la Federazione Nazionale Insegnanti Scuola Media – FNISM): anche grazie alle loro azioni, si arriverà all'inizio del novecento al riconoscimento del diritto alla stabilità dell'impiego per i maestri (R.D. 19 febbraio 1903, n. 43) e all'obbligo del concorso per l'ammissione all'insegnamento (R.D. 8 aprile 1906, n. 141)²³⁹.

Ma non erano solo le condizioni degli insegnanti in servizio ad essere problematiche: anche la strada per diventare insegnante, rimaneva incerta e contraddittoria, come emerge dalle parole pronunciate da Gaetano Salvemini nel 1902 al congresso di Firenze della FNISM: «anzitutto non dovrebbe esserci neanche il bisogno di affermare la necessità della laurea o dell'abilitazione ottenuta con regolare esame, per chiunque voglia entrare nell'insegnamento medio; ma l'anarchia scolastica nel nostro paese è tale, che mentre le scuole universitarie producono ogni anno centinaia di bravissimi giovani, molti dei quali restano a lungo sul merca senza lavoro, i ministri continuano, ciò nonostante, di loro autorità e senza la minima base legale, a dispensare le abilitazioni all'insegnamento, le quali, se erano spiegabili nei tempi passati quando scarsa era la quantità degli insegnanti e crescente il numero delle scuole, non trovano giustificazione alcuna oggi, quando la pletora dei diplomati grmisce la nostra come tutte le altre carriere. Non che fra i nostri colleghi forniti di abilitazione ministeriale manchino del

²³⁸ G. Genovesi, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, cit., p. 117.

²³⁹ Cfr. E. Gremigni, *Una precarietà istituzionalizzata. Diventare insegnanti nella scuola pubblica italiana*, in «Scuola Democratica», n. 1, 2013, p. 109. Si veda al riguardo anche G. Martinez, *Le linee evolutive del sistema di governo della scuola*, in AA. VV., *La scuola italiana: storia e struttura*, Istituto Editoriale Internazionale (ISEDI), Milano 1978, pp. 85 ss.; L. Pazzaglia, *La scuola fra Stato e società negli anni dell'età giolittiana*, in L. Pazzaglia, R. Sani (Eds.), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla Legge Casati al Centro-Sinistra*, La Scuola, Brescia 2001, pp. 171 ss.

tutto gli ottimi insegnanti; ma è innegabile che la preatica delle abilitazioni ministeriali rappresenta un ingiusto privilegio in confronto dei laureati o degli abilitati con regolare esame: perché o il corso di studi e gli esami che lo Stato dichiara necessari a prender la laurea sono davvero necessari, e allora è ingiusto che gli stessi diritti dei laureati si concedano a chi non ha sostenuto una eguale spesa di capitale e di lavoro; o si parte dall'idea – giustissima del resto - che un uomo d'ingegno non ha bisogno di laurea o di esami per essere un uomo d'ingegno, e allora si abbia la franchezza di dichiarare ai semplicioni, i quali si accalcano ogni anno nelle Università, che la laurea e gli esami non sono titoli obbligatori, e che per essere ammessi ad insegnare basta essere riconosciuti come uomini d'ingegno dalla esclusiva altissima e infallibile competenza dei ministri, dei politicanti e dei pezzi grossi della burocrazia²⁴⁰. Molte sezioni pertanto, a somiglianza del Congresso di Bologna, fanno giusto voto che sieno abolite le abilitazioni ministeriali. Che dire poi del deplorabile abuso, in grazia del quale individui senza laurea, senza abilitazione, senza titolo alcuno, sono ammessi all'insegnamento con grave danno della scuola e con ingiusta lesione dei diritti di tanti e tanti giovani eminenti, che consumano l'attività e l'ingegno in attesa di un lavoro che non viene? Certo gli articoli 210 e 292 di quella famosa legge Casati, che esiste e non esiste secondo fa comodo, danno al Ministro la facoltà di chiamare a professori nei licei e negli istituti tecnici “gli uomini che per opere scritte o per buone prove nell'insegnamento saranno venuti in concetto di grande perizia nelle materie che loro saranno affidate”²⁴¹. Ma a parte il fatto che il più delle volte sono individui tutt'altro che celebri “per opere scritte” o “per grande perizia”, coloro che fruiscono di quei due sciagurati articoli, non va dimentica che siffatti articoli furono compilati nel 1859,

²⁴⁰ Anche nella pregevolissima *Relazione della Commissione ministeriale per migliorare le condizioni degli insegnanti e degli istituti pareggiati*, Arezzo, Stab. Tipo-Litografico C. Sinatti, 1903, p. 19, si chiede che si ponga un freno a questa usanza, seguita “con troppa larghezza”, “né necessaria, né utile”, anzi “di danno per gli studi e d'ingiustizia per chi ha dovuto sostenere spese e fatiche per procacciarsi un diploma dopo un regolare corso di studi”. «Come ciò avvenga, tutti lo sanno. L'indulgenza e l'acquiescenza delle autorità scolastiche permette che nelle scuole pareggiate sieno chiamati (e chiamati nelle scuole governative: aggiungiam noi) a insegnare alcuni che sono sprovvisti del titolo di abilitazione, ma che, dopo un esperimento più o meno lungo, acquistato *troppo comodamente* il diritto di chiedere e ottenere a proprie spese un'ispezione; e gl'ispettori, che son mandati a giudicare dell'opera loro, vengono *molto spesso* a trovarsi nella penosa condizioni di chi, combattuto fra ragioni di giustizia e sentimenti d'umanità, cede più facilmente a queste che a quelle». E gli alunni pagano le spese della “umanità” degli ispettori e della “indulgenza e acquiescenza” delle autorità scolastiche.

²⁴¹ Nel 1902 la legge fondamentale sulla P.I. era ancora la Casati del 13 novembre 1859 n. 3725, anche se in molti titoli essa aveva ormai solo un valore storico. L'art. 292 estendeva ai professori delle scuole tecniche e degli Istituti tecnici la facoltà ministeriale di nomina senza concorso, fissata per i Licei-ginnasi dall'art. 210.

quando non c'erano insegnanti laureati in numero bastevole ed era necessario ed utile assumere al pubblico insegnamento coloro che avevano già dato di sé buona prova nell'insegnamento privato; continuare quindi ad applicarli con allegra larghezza anche oggi che di essi nessuno più sentiva il bisogno, è semplicemente voler dissimulare il più sconfinato arbitrio sotto la veste della legalità, è voler trasformare il ministero dell'Educazione Nazionale in un ufficio di collocamento per le persone di servizio»²⁴².

Tale situazione perdurò negli anni seguenti, «tra abilitazioni provvisorie ai vecchi insegnanti, nomine provvisorie di reggenti, incarichi provvisori agli insegnanti di materie secondarie, nomine definitive per grande perizia»²⁴³. Fin dalla radice, dunque, si pose un «germe di disordine amministrativo e si instaurò una atmosfera di emergenza che mostrò subito la tendenza a divenire per molto tempo costante. Si crearono i presupposti perché il Ministro che poco ausilio poteva derivare dalla legge, “s’arrangiasse” a governare una situazione fluida, a volte con illegalità inevitabili, a volte con sostanziali arbitrii e abusi»²⁴⁴.

E questo nonostante l'indubbia crescita degli studenti universitari, raddoppiati nei primi quarant'anni dall'unificazione²⁴⁵: nel 1895, per esempio, si presentarono per un concorso di materie letterarie per i ginnasi superiori ben 435 aspiranti all'insegnamento, dei quali solo 235 di essi superarono l'esame: un segnale che, finalmente, «si possono trovare non solo dei laureati, ma che si può addirittura selezionarli»²⁴⁶.

Una delle ultime sessioni di “abilitazioni abusive” avrebbe dovuto essere quella bandita nel 1889, che prevedeva l'ammissione di candidati provvisti anche della sola licenza liceale o tecnica, tanto che all'esaurimento della sessione triennale il ministro Baccelli dichiarava con ferma certezza: «Non solo ho intenzione di riaprire la sessione, ma vi ha già un decreto che la stabilisce»²⁴⁷. Eppure, se da un lato è vero che il decreto in questione non venne più emanato, dall'altro le abilitazioni continuarono ad essere elargite: «a 30 anni di distanza dalla Legge Casati, l'illegalità perdurante parve

²⁴² G. Salvemini, *Lo stato giuridico degli insegnanti*, relazione presentata e discussa al Congresso di Firenze, 22-25 settembre 1902, in G. Salvemini, *Scritti sulla scuola*, a cura di L. Borghi e B. Finocchiaro, Feltrinelli, Milano 1966 [ed. or. 1902], pp. 18-19.

²⁴³ A. Santoni Rugiu, *Le origini dell'abilitazione all'insegnamento secondario*, cit., p. 228.

²⁴⁴ *Ivi*, p. 229.

²⁴⁵ Si passò, infatti, da 4.197 laureati nel 1913/1914 a 8.464 nel 1919/1920. Sul punto si veda M. Barbagli, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia (1859-1973)*, Il Mulino, Bologna 1974, pp. 169 ss.

²⁴⁶ G. Genovesi, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, cit., p. 117.

²⁴⁷ «Bollettino Ministero della Pubblica Istruzione», 1896, p. 6453.

scandalosa. (...) generalizzando una prassi sempre usata, si concedevano abilitazioni *ad personam*»²⁴⁸ - anche dette allora “elettorali” - concesse “a richiesta” «a chi avesse già insegnato o esibisse la licenza universitaria o la licenza di scuola secondaria o, *extrema ratio*, presentasse una qualche pubblicazione. Oltre, ben s'intende, ad avere soddisfatto la legge sul bollo: Lt. 6 di tassa erariale e Lt. 1 di marca sul diploma»²⁴⁹.

Tale prassi perdurò per qualche tempo poi da un lato l'aumento del numero di laureati, dall'altro l'azione delle nascenti associazioni dei docenti, convinse il Ministro Orlando nel 1904 a cessare tale prassi: «considerando essere ormai sovrabbondante il numero di coloro che hanno conseguito la laurea, che è il solo titolo normale per l'esercizio dell'insegnamento nelle scuole secondarie, unanime fece voto affinché non fossero più accolte domande d'abilitazione per titoli»²⁵⁰.

Abolite le abilitazioni, si attendevano i concorsi, che però tardavano. Ecco perciò nascere una nuova categoria di insegnanti: i *supplenti*.

- *Il fallimento dei concorsi di inizio secolo*

Partendo dalla consapevolezza che lo stato d'inferiorità dell'istruzione in Italia rispetto agli altri paesi europei costituiva «fonte di danni economici, morali e politici», Giolitti, salito alla Presidenza del Consiglio nel 1903, annunciava una vera e propria guerra all'analfabetismo, ancora dilagante²⁵¹. In questo quadro di rinnovato impegno delle istituzioni²⁵² nel promuovere un più alto grado di istruzione per la popolazione, si inserisce anche il R.D. n. 623 del 3 agosto 1908 con il quale venne emanato il

²⁴⁸ A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., pp. 53-54.

²⁴⁹ A. Santoni Rugiu, *Le origini dell'abilitazione all'insegnamento secondario*, cit., p. 231.

²⁵⁰ Circolare ministeriale del 18 gennaio 1904, riportata in A. Santoni Rugiu, *Le origini dell'abilitazione all'insegnamento secondario*, cit., p. 232.

²⁵¹ Al momento dell'unità il livello culturale della grande maggioranza del popolo italiano era bassissimo, come risulta dalle statistiche sull'analfabetismo. Secondo il censimento del 1861 gli analfabeti erano il 78% della popolazione del Regno. La complessiva arretratezza economico-sociale del paese e la politica restrittiva della maggior parte dei precedenti governi locali erano le cause principali di questa situazione che solo in misura limitata era migliore in alcune regioni settentrionali per effetto della politica del governo austriaco (soprattutto nei primi anni della restaurazione) e di quello piemontese (nel decennio 1849-1859): infatti, in Lombardia, in Piemonte e in Liguria la percentuale degli analfabeti era de 54%. Era altissima invece in Sardegna (90%), in Sicilia (89%), nelle regioni continentali del Mezzogiorno (86%), nell'Umbria (84%), nelle Marche (83%), nell'Emilia Romagna (78%), mentre era un po' al di sotto delle medie nazionali in Toscana (74%), nel Lazio (68%) e nel Veneto (65%). Cfr. G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, Signorelli, Milano, 1968, p. 271-272; G. Decollanz, *Storia della scuola e delle istituzioni educative. Dalla legge Casati alla Riforma Moratti*, cit., p. 17.

²⁵² Sintomo di questo tentativo sono le riforme dei ministri, Nasi (L. n. 45 del 19 febbraio 1903/1903), Orlando (L. n. 407 del 19 luglio 1904) e Daneo-Credaro (L. n. 487 del 4 giugno 1911).

Regolamento “per l’esecuzione delle leggi 8 aprile 1906, nn. 141 e 142, sullo stato giuridico degli insegnanti delle scuole medie, regie e pareggiate, e sugli stipendi o sulla carriera del personale delle scuole medie governative”: in esso si prevedeva un’organica e dettagliatissima (243 articoli!) disciplina sulle modalità di ingresso nel corpo docente.

Anche in questo caso si rintraccia lo schema regola-deroga-prassi che già si era verificato nell’attuazione della legge Casati. Prendendo, per esempio, l’art. 124 disciplinante le “supplenze nell’insegnamento”, si stabilisce innanzitutto che «ai posti di ruolo e ai posti d’incarico previsti dalla legge, che si rendano temporaneamente vacanti durante l’anno scolastico, si provvede per supplenza» (*regola*), precisando che tale supplenza non possa durare più di un anno scolastico. Subito dopo, però, ecco arrivare l’*eccezione derogatoria*: «Quando durante l’anno scolastico una sede, che non sia di primaria importanza, si renda definitivamente vacante, l’Amministrazione può provvedere, invece che con supplenza con una prima nomina in base alle graduatorie dei concorsi in vigore; ma la sede si considera come vacante, e nell’anno scolastico successivo vi si provvede con le norme stabilite per i trasferimenti, senza che la detta nomina abbia creato nel nominato alcun diritto alla sede». Infine, la *prassi* residuale «quando non possa provvedersi nei modi anzidetti, la supplenza è affidata ad estranei regolarmente abilitati». Fu così che, «il suppletato divenne una vera e propria istituzione, in pratica il primo scalino, spesso faticosissimo e per taluni insormontabile, della carriera docente»²⁵³.

Il ministero, non potendo più fare ricorso all’abuso delle abilitazioni, decise di bandire i concorsi raramente e per poche cattedre, aggirando egli stesso la normativa che aveva appena promosso e approvato.

I risultati di un tale impianto non si fecero attendere: «un concorso sebbene svolto con grande indulgenza, aveva bocciato tutti i candidati»²⁵⁴. Nel 1913 un concorso bandito per 130 cattedre maschili e 10 femminili per insegnare italiano nelle scuole tecniche, vide solo 93 domande di uomini e 59 aspiranti donne: «A conclusione dei lavori, la Commissione non soltanto non riuscì a coprire i 140 posti a concorso ma, per dichiarare vincitori 86 candidati sui 152 presentati, ammise di avere adottato un criterio di assoluta

²⁵³ G. Genovesi, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, cit., p. 120.

²⁵⁴ Cfr. G. Ricchieri, *Esperienza di un concorso*, in *La Corrente*, ottobre 1910, riportato in G. Genovesi, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, cit., p. 120.

longanimità. Il ministro annullò il concorso per l'eccessiva indulgenza che aveva inficiato la regolarità delle prove»²⁵⁵.

Commenta al riguardo Santoni Rugiu: «tutto ciò parve una grande vittoria a tutela della cultura e della preparazione professionale, ma attraverso gli esiti concorsuali degli anni successivi ci si accorgeva che la laurea non era sempre garanzia di cultura acquisita, che i vincitori dei concorsi si valevano in gran misura dell'indulgenza dei commissari e che i bocciati occupavano ugualmente una cattedra, sia pure come semplici supplenti»²⁵⁶.

Simili considerazioni emergono dalla lettura della relazione di una Commissione promossa in quegli anni dedicata al *riordinamento degli studi secondari*²⁵⁷: in tale documento, in primo luogo si riconosceva l'importanza di un'adeguata formazione dei docenti: «i programmi rimarrebbero lettera morta se l'insegnante non sapesse fecondarli. La riforma dei metodi rimarrebbe un'astratta esigenza, se l'insegnante non fosse preparato nell'arte pedagogica. La riforma della scuola ha dunque il suo primo fondamento nel Professore». Accanto a questo, emerge fin da subito uno dei temi destinato a protrarsi fino ai nostri giorni, ossia quello riguardante il rapporto tra *teoria e pratica*: gli studi universitari e i concorsi, infatti, «fabbricavano dei dotti, ma non insegnanti e la scelta dei concorsi è generalmente governata da criteri scientifici, non didattici. Chi ha più pubblicazioni, chi più codici ha trascritto e misurato, quello è reputato il migliore insegnante, in effetti è il peggiore»²⁵⁸.

Anche per far fronte a tale problematica, furono introdotti dei periodi di tirocinio, senza alcuna retribuzione, rivolti ai giovani laureati aspiranti docenti. Un simile sistema generò però un ulteriore “effetto collaterale”: la nascita e il repentino diffondersi della “supplentite” (retribuita) che veniva ovviamente privilegiata rispetto ai periodi di tirocinio (gratuiti) previsti – ancorchè di fatto mai attuati - dal regolamento del 1908 (artt. 157-162).

Nel 1914 si provò, visto il fallimento e il pressoché nullo utilizzo del tirocinio nella precedente conformazione, a trasformarlo associando a tale periodo una retribuzione

²⁵⁵ Cfr. Bollettino Ufficiale del Ministero Pubblica Istruzione, gennaio e luglio 1913, riportato in G. Genovesi, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, cit., p. 120.

²⁵⁶ A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., pp. 76-77.

²⁵⁷ Ministero della Pubblica Istruzione, *Relazione della Commissione per il riordinamento degli studi secondari*, 1909, vol. I, p. 487 ss.

²⁵⁸ Ministero della Pubblica Istruzione, *Relazione della Commissione per il riordinamento degli studi secondari*, 1909, vol. I, p. 487 ss, riportata in A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., pp. 68-69.

annuale di 600 lire: ma tale previsione, che poteva rappresentare un tentativo di introdurre una selezione dei docenti tramite un percorso di apprendistato, di fatto non venne mai applicata per lo scoppio della I Guerra Mondiale e i pochi giovani che restavano vennero «richiesti in numero sempre maggiore per insegnare quale docente a pieno titolo, nelle cattedre rimaste vuote»²⁵⁹.

Al termine del primo conflitto mondiale, nel maggio del 1919, Ernesto Codignola dichiarava: «non è vero che la guerra si sia vinta per merito della scuola. La scuola, come le altre istituzioni, ha condotto piuttosto a Caporetto che a Vittorio Veneto». Analogamente Junius, pseudonimo di Luigi Einaudi, dalle pagine del Corriere della Sera del 18 novembre 1917, scriveva: «La scuola ha adempiuto il suo dovere? Forse il giudizio più benigno della scuola italiana che si può dare è questo: che essa fu assente nel periodo in cui si formava la generazione, la quale oggi combatte»²⁶⁰.

Non stupisce quindi, qualche anno dopo, la diffidenza nel potere taumaturgico delle riforme scolastiche manifestato da Lombardo-Radice, come riportata da Giorgio Chiosso: «non aspettiamo dall'alto (dalla legge nuova, dalla "riforma") il miglioramento e quasi il miracolo. Abbiamo fede in noi! Solo dalla fede che essi stessi si formeranno deriverà una politica scolastica realistica degli insegnanti, che non insisterà più nella richiesta di panacee e nella discussione di cambiamenti generali di istituzioni scolastiche e di programmi, ma nella continua domanda per il bene che già si fa»²⁶¹.

1.3.2 ...a Gentile...

Con l'avvento del regime fascista e la salita alla Minerva di Giovanni Gentile (30 ottobre 1922), il ruolo dello Stato nelle vicende della pubblica istruzione trova la sua massima consacrazione²⁶².

Qualche anno prima, il 4 maggio 1918 sul quotidiano bolognese «Il Resto del Carlino» Gentile si domandava, in una lettera aperta indirizzata all'allora ministro della Pubblica

²⁵⁹ A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., pp. 71-72.

²⁶⁰ Si veda G. Inzerillo, *Storia della politica scolastica in Italia. Da Casati a Gentile*, cit., p. 138.

²⁶¹ G. Lombardo Radice, *Nuovi saggi di propaganda pedagogica*, Paravia, Torino 1922, p. 67, riportato in G. Chiosso, *L'educazione nazioanale da Giolitti al primo dopoguerra*, La Scuola, Brescia 1983, p. 113.

²⁶² Si veda al riguardo il saggio di Luigi Sturzo intitolato emblematicamente *La "Statizzazione" dell'amministrazione scolastica*, scritto il 3 ottobre 1924, venti giorni prima del suo esilio a Londra, ora in L. Sturzo, *Il Partito Popolare Italiano, III, (1923-1926)*, Zanichelli, Bologna 1957, p. 164-170.

Istruzione, Agostino Berenini: “*Esiste una scuola in Italia?*”²⁶³. A questo interrogativo rispose nel 1923, quando affermava: «Noi non abbiamo oggi una scuola; non abbiamo né l’università, né la scuola elementare e popolare, indispensabili alle esigenze dell’istruzione e dell’educazione del popolo italiano; e non abbiamo principalmente una scuola media di tutta la cultura italiana, nazionale»²⁶⁴. L’azione di Gentile per la scuola secondaria fu quindi un’opera di fondazione (o di ri-fondazione) a partire da - e in continuità con - quelle «sapienti disposizioni della gloriosa e veramente liberale legge Casati»²⁶⁵ che rimanevano la trama sulla quale innestare la riforma.

Non è questa la sede per un’approfondita analisi del pensiero e delle azioni gentiliane, ma appare opportuno effettuare qualche fugace riferimento su alcuni snodi concettuali che caratterizzeranno le politiche scolastiche poste in essere nel periodo. Tra questi, il primo crocevia riguarda la concezione del rapporto tra Stato, persona e istituzioni scolastiche del filosofo siciliano, dove il primo sembra inglobare e racchiudere gli altri due termini: «Noi crediamo di affermare che lo Stato non è un sistema di freni e di controllo giuridici esterni, ai quali sfugga tutta la vita interiore dell’uomo. Lo Stato per noi è sostanza etica: è la stessa coscienza dell’individuo che si fa personalità e si afferma e si fa valere (...) Perciò lo Stato insegna e deve insegnare. (...) Nella scuola lo Stato realizza se stesso»²⁶⁶. Oppure, allo stesso modo, affermava: «oggi restaurare è la nostra parola d’ordine: restaurare lo Stato (...). Lo Stato non si restaura se non si restaura la scuola»²⁶⁷. E ancora in un altro passo Gentile scrive: «La volontà legittima dei cittadini è quella che coincide con la volontà dello Stato che si organizza e si manifesta per mezzo dei suoi organi centrali»²⁶⁸.

Gentile si preoccupò innanzitutto di ristabilire la piena autorità del ministro, nella logica di una «restaurazione con caratteristiche ancor più autoritarie, del centralismo burocratico della legge Casati»²⁶⁹. Tale preoccupazione emerge chiaramente se si

²⁶³ J. Charnitzky, *Fascismo e scuola. La politica scolastica del regime (1922-1943)*, La Nuova Italia, 1996, p. 21.

²⁶⁴ G. Gentile, intervista a “Idea Nazionale”, 29/05/1923.

²⁶⁵ G. Gentile, *Il rinnovamento della Scuola*, in H.A. Cavallera (Ed.), *Opere Giovanni Gentili*, vol. XLI, Le Lettere, Firenze 1988, p. 144, riportato da J. Charnitzky, *Fascismo e scuola. La politica scolastica del regime (1922-1943)*, cit., p. 114.

²⁶⁶ G. Gentile, Discorso tenuto il 15 dicembre 1923 al Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, in «La Riforma delle scuole», Laterza, Bari, 1924, p. 9.

²⁶⁷ G. Gentile, *Il fascismo e il governo della scuola*, Sandron, Firenze-Palermo 1924, p. 13.

²⁶⁸ G. Gentile, *Che cos’è il fascismo*, Firenze 1925, p. 34.

²⁶⁹ G. Natale, F.P. Colucci, A. Natoli, *La scuola in Italia. Dal 1859 ai Decreti Delegati*, cit., p. 127.

guarda ad alcune circolari ministeriali: in quella del 23 maggio 1923, per esempio, il ministro esortava i provveditori e i capi d'istituto ad «essere le vigili scolte che rispettano come cosa sacra, con militare devozione, con obbedienza pronta, assoluta e incondizionata, la consegna ricevuta»; poiché, come esplicitato nella circolare del 25 novembre 1922, era nella scuola, uno dei più delicati organi «dello Stato e della coscienza nazionale» che dovevano «inculcarsi e praticarsi il rispetto della legge, l'ordine, la disciplina, l'obbedienza illuminata, sì ma cordiale e devota all'autorità statale»²⁷⁰.

Per questo uno dei primi intenti di Gentile fu dunque quella di rendere efficace la macchina della pubblica amministrazione, che negli anni precedenti si era espansa in maniera smisurata: se, infatti, tra «il 1882 e il 1911 gli impiegati delle amministrazioni pubbliche passarono da 98 mila a 260 mila circa», negli anni seguenti «questo sviluppo della burocrazia non solo proseguì ma ebbe un ritmo ancor più accelerato nel decennio seguente. Dal 1911 al 1923 il numero dei dipendenti della Pubblica Amministrazione raddoppiò, passando da 260 mila unità ad oltre mezzo milione»²⁷¹. Di fronte a simili dati, una delle prime azioni che Gentile pose in essere fu una drastica riduzione del personale burocratico, al fine di una maggior e più efficace direzione dal centro: con il R.D. n. 1679 del 31 dicembre 1922 e il R.D. n. 1753 del 16 luglio 1923 si promosse una complessiva riforma dell'amministrazione scolastica, che accanto ad una significativa dose di tagli e licenziamenti²⁷², si andava conformando ai principi “gerarchico-autoritari” del nascente regime fascista²⁷³, divenendo sempre di più un «sistema burocratico piuttosto rigido e fortemente gerarchizzato, con sfumature di carattere quasi militaresco»²⁷⁴.

²⁷⁰ Cfr. G. Decollanz, *Storia della scuola e delle istituzioni educative. Dalla legge Casati alla Riforma Moratti*, cit., pp. 63 ss.

²⁷¹ M. Barbagli, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia (1859-1973)*, cit., pp. 65-66.

²⁷² Le direzioni generali del Ministero dell'Istruzione «passarono da cinque a quattro, il contingente dei capi divisione e degli ispettori generali da 37 a 21 (...) I 69 Provveditorati provinciali (...) furono sostituiti da 19 Provveditorati regionali. (...) Con una serie di decreti che si susseguirono a ritmo serrato, alla fine del 1924 erano stati eseguiti in totale 2158 licenziamenti, di cui 1271 riguardavano l'amministrazione scolastica e 1087 il personale insegnante», così J. Charnitzky, *Fascismo e scuola. La politica scolastica del regime (1922-1943)*, cit., p. 109.

²⁷³ Si vedano in particolare i R.D. n. 2395 dell'11 novembre 1923 sull'ordinamento gerarchico dell'amministrazione statale e il n. 2960 del 30 dicembre 1923 sullo stato giuridico degli impiegati statali.

²⁷⁴ Così A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, [1965] 2003, p. 14.

Nella medesima ottica di razionalizzazione, uniformità²⁷⁵ e monopolio²⁷⁶ dell'amministrazione scolastica, si colloca anche la completa revisione dell'organico degli insegnanti medi²⁷⁷: sulla base di due Regi Decreti del 1923²⁷⁸ furono vagliati i fascicoli personali di circa 9.000 docenti, che portarono alla fine del 1924 al pensionamento o al licenziamento di ben 887 tra essi, non solo per motivi di età e di salute, ma anche per "scarso rendimento" o per "incapacità"²⁷⁹.

Questa prima azione era funzionale al progetto di realizzare una scuola secondaria – che trovava il suo culmine nel liceo classico - finalizzata alla formazione dell'élite culturali e dirigenziali del paese, simile per certi versi a quella già richiamata di Napoleone. Tale concezione emerge con estrema lucidità e sintesi, anche dalle parole di Benedetto Croce: «Noi in fatto di scuola, a preferenza di sterminati eserciti di Serse, preferiamo piccoli eserciti ateniesi e spartani, di quelli che vinsero l'Asia e fondarono la civiltà moderna»²⁸⁰.

Tale indirizzo politico fu promosso da Gentile tramite la riforma del 1923²⁸¹ – anch'essa attuata tramite i "pieni poteri" conferiti al primo governo Mussolini con la legge n. 1601 del 3 dicembre 1922²⁸² – attraverso un'importante diminuzione sia del numero degli

²⁷⁵ «Unio è lo spirito e una deve essere la scuola», così G. Gentile, *L'unità della scuola media e la libertà degli studi*, in «Scuola e Filosofia», Sandron, Palermo, 1908, n. 93.

²⁷⁶ Tale concezione fu ben evidenziata da Sturzo, che così commentava la notizia della reintroduzione dell'insegnamento della religione nelle scuole elementari: «l'equivoco, che turba molti, consiste nella concezione centrale e mitica della nazione-idea, della nazione-etica, della nazione-divinità; a questo mito si sacrifica tanto la libertà dell'individuo che la libertà della Chiesa: la minaccia più grave è la pretesa del fascismo di monopolizzare l'azione educativa, dai balilla alla scuola, dai fasci all'associazione combattenti, alla quale azione si vuole che il sacerdote dia il prestigio religioso, non il pensiero e la pratica del cristianesimo», L. Sturzo, *Politica "cattolica"*, in «La rassegna nazionale», a. XLV s. II vol. XLIII (1923), pp.3-10, riportato in L. Pazzaglia, *Consensi e riserve nei giudizi dei cattolici sulla riforma Gentile (1922-1924)*, in L. Pazzaglia, R. Sani (eds.), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla Legge Casati al Centro-Sinistra*, cit., p. 313.

²⁷⁷ L'organico complessivo della scuola secondaria comprendeva, pubblicato sul "Bollettino Ufficiale" nell'agosto 1923 e da rivedere ogni due anni, comprendeva 744 posti di direttore e 9016 di insegnante.

²⁷⁸ Si tratta dei RR.DD. n. 683 del 11 marzo 1923 e del n. 1413 del 26 giugno 1923.

²⁷⁹ Cfr. J. Charnitzky, *Fascismo e scuola. La politica scolastica del regime (1922-1943)*, cit., p. 127.

²⁸⁰ Intervento di Benedetto Croce alla Camera, 6 luglio 1920, in L. Borghi, *Educazione e autorità nell'Italia moderna*, La Nuova Italia, Firenze, 1951, p. 151 e riportato anche in A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., p. 81.

²⁸¹ La "riforma Gentile" fu attuata tramite diversi decreti attuativi, tra i quali si menzionano i RR.DD. n. 1054 del 6 maggio 1923 (riforma della scuola secondaria); n. 2102 del 30 settembre 1923 (riforma universitaria); n. 2185 del 1° ottobre 1923 (riforma della scuola elementare); n. 3126 del 31 dicembre 1923; n. 2367 del 27 novembre 1924. Per una panoramica si veda G. Bertagna, *Gli ordinamenti scolastici dalla Legge Casati (1859) alla riforma Gelmini (2010)*, in G. Bertagna (Ed.), *Dirigenti per le scuole. Manuale per la preparazione al concorso: contenuti, orientamenti, esercitazioni*, La Scuola, Brescia 2010, pp. 262-273.

²⁸² Appare, questa, una costante della storia della politica scolastica italiana: le riforme Boncompagni (1848), Casati (1859) e Gentile (1923) furono tutte avallate in regime di pieni poteri. Non a caso

studenti, sia del numero dei docenti: nelle scuole secondarie si passò da 389.513 alunni nel 1921/22 a 289.939 nel 1924/25 e per i docenti si passò da 26.357 professori nel 1921/22 a 18.508 docenti nelle scuole medie regie e pareggiate nel 1924/1925.

Questo per attuare un preciso indirizzo politico-filosofico: «gli studi secondari sono di lor natura aristocratici, nell'ottimo senso della parola: studi di pochi, dei migliori, τῶν ἀριστῶν; perché preparano agli studi disinteressati scientifici; i quali non possono spettare se non a quei pochi, cui l'ingegno destina di fatto, o il censo e l'affetto delle famiglie pretendono destinare al culto de' più alti ideali umani»²⁸³.

Un altro snodo del pensiero gentiliano riguarda la formazione iniziale del docente, che si trova già *in nuce* all'interno di un documento ministeriale del 1914: se i docenti erano mediocri, ciò non veniva dall'essere «troppo dotti o poco pratici, ma perché poco dotti e troppo pratici»²⁸⁴. Qualche anno dopo, nel 1932 affermava, infatti, che «la preparazione professionale dei docenti non è quella attestata dai diplomi con tanto di bollo: *si acquista da sé* con un lavoro personale, insieme al formarsi di una propria cultura. L'una è conseguenza dell'altra»²⁸⁵. Oppure ancora che non è possibile insegnare ai futuri insegnanti «quello che non può essere insegnato», quella che è «arte spontanea del nostro cuore di educatori, quella che è genialità dell'uomo che viene a contatto con altri minori di lui, che insieme con loro si avvia per l'ascesa della vita e dello spirito!»²⁸⁶.

Essendo – quella del docente - una professione meramente intellettuale, che non poteva essere “appresa”, ma semplicemente “conosciuta”, nella prospettiva gentiliana domina una preoccupazione di tipo “disciplinarista”: per questo occorreva «introdurre nelle

Giuseppe Saredo già nel 1901 scriveva nell'introduzione del suo *Codice della Pubblica Istruzione*: «La prima impressione che si prova è quella di una dolorosa sorpresa al vedere tanta impotenza del Parlamento nelle materie della pubblica istruzione. Se si fosse dovuto aspettare un ordinamento organico dei vari rami dell'insegnamento da un voto delle due Camere, non avremmo ancora una legge come quella del 13 novembre 1859 la quale per fortuna nostra rimarrà sempre un forte e sano fondamento del nostro diritto scolastico», riportato in G. Martinez, *Le linee evolutive del sistema di governo della scuola*, cit., p. 78.

²⁸³ G. Gentile, *La nuova scuola media*, Vallecchi editore, 1925, p. 24, riportato in J. Charnitzky, *Fascismo e scuola. La politica scolastica del regime (1922-1943)*, cit., p. 102.

²⁸⁴ Ministero della Pubblica Istruzione, *Relazione della Commissione per il riordinamento degli studi superiori*, Ministero P.I., 1914, p. 148, riportato in A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., p. 73.

²⁸⁵ G. Gentile, *La riforma della scuola in Italia*, Treves, Milano, 1932, pp. 150-151, riportato in A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., p. 100.

²⁸⁶ *Ivi*, pp. 334-335.

Università *un esame di abilitazione professionale* distinto da quello di laurea che ne sarà la condizione»²⁸⁷, per verificare le conoscenze disciplinari dei futuri insegnanti.

Dopo la fine degli studi, gli aspiranti docenti dovevano sostenere un concorso – per titoli ed esami indetto dallo Stato²⁸⁸ – improntato esclusivamente sulle conoscenze disciplinari, articolato su 19 distinte materie (che oggi corrisponderebbero alle ben più numerose “classi di concorso”)²⁸⁹. Gli articoli 4 e 5 del R.D. n. 2102 del 30 settembre 1923, disposero che le lauree e i diplomi rilasciati da Università e Istituti Superiori avessero solo “valore di qualifiche accademiche” e che per l’esercizio della professione docente dovesse valere una “abilitazione conseguita mediante esame di Stato”, poi regolamentati con il R.D. n. 2909 del 31 dicembre 1923²⁹⁰. Veniva così istituito «un “albo professionale”, cui potevano essere iscritti coloro che avessero conseguito l’idoneità negli esami sostenuti in concorsi a cattedre negli istituti medi d’istruzione, esami aventi pure valore di esami di Stato ai fini dell’abilitazione»²⁹¹, sulla falsariga delle procedure previste per coloro che intendevano intraprendere una libera professione.

I concorsi a cattedre venivano dunque assimilati agli esami di Stato per l’abilitazione all’insegnamento medio, «in modo che le stesse prove d’esame (quando fosse stata messa a concorso almeno una cattedra per quella data classe di concorso) servivano e per il fine del conseguimento del titolo abilitante e per il fine del conseguimento del cattedra. Se non esistevano cattedre da mettere a concorso, a volte il Ministero indicava soltanto esami di Stato al solo fine dell’abilitazione»²⁹².

²⁸⁷ *Ivi*, p. 591.

²⁸⁸ Invece, i concorsi per gli insegnanti elementari erano indetti dal Provveditore o dai Comuni responsabili.

²⁸⁹ Si vedano i RR.DD. n. 1533 del 4 settembre 1924 e n. 175 del 18 gennaio 1925.

²⁹⁰ Al R.D. n. 2909 del 1923 fu data concreta attuazione con il *Regolamento d’esecuzione* del 4 settembre 1924, n. 1535, poi interamente sostituito, per i concorsi a cattedre e le abilitazioni all’insegnamento medio in generale dal R.D. 9 dicembre 1926, n. 2480; per i concorsi a cattedre nelle scuole e nei corsi secondari di avviamento professionale dal regolamento del 27 gennaio 1933, n. 153; per i concorsi a cattedre nelle scuole e istituti di istruzione media tecnica dal regolamento del 5 luglio 1934, n. 1185. Le tabelle delle “classi di concorso a cattedre” annesse al Regolamento n. 1185 del 1934 furono successivamente unificate e sostituite da quelle approvate con il R.D. del 11 febbraio 1941, n. 229.

²⁹¹ T. Zago, *La disciplina giuridica dell’abilitazione all’insegnamento medio*, Giuffrè, Milano 1962, p. 7. Questo il testo dell’art. 5: «Per l’esercizio della professione d’insegnamento di materie che si impartiscono nei regi istituti medi d’istruzione è istituito un albo speciale, secondo le norme da stabilirsi per regolamento. Nessuno potrà esservi iscritto ove non abbia conseguito almeno l’idoneità negli esami sostenuti in concorsi a cattedra degli istituti predetti. Tale esami avranno valore di esami di Stato».

²⁹² *Ivi*, p. 8. Come previsto anche dall’art. 81 del R.D. n. 2480 del 9 dicembre 1926: «ai candidati che conseguono l’idoneità nei concorsi e negli esami di abilitazione banditi secondo le disposizioni del presente regolamento, e a quelli che l’abbiano conseguita nei concorsi e negli esami di abilitazione indetti

Per quanto riguarda le lauree e i diplomi conseguiti prima dell'entrata in vigore della riforma Gentile, fu stabilito²⁹³ che «quelli conseguiti entro il 31 dicembre 1924 conservano il loro “valore abilitante originario”, così come quelli conseguiti entro il 31 dicembre 1925 dalle persone che al tempo di pubblicazione della legge di riforma (R.D. n. 2102/1923) erano regolarmente iscritte in corso a un percorso di studi universitario»²⁹⁴.

Questa struttura della selezione del personale docente della scuola secondaria – «giunta fino ad oggi con poche varianti e con molte caotiche aggiunte»²⁹⁵ – ricalcava nei suoi assi portanti quella prevista del Regolamento del 1908: procedura concorsuale – ora divenuta anche “abilitante” – con prova scritta, esame orale e saggio di lezione.

Il R.D. 6 maggio 1923 n. 1054 volto alla riforma della struttura della scuola secondaria (inferiore e superiore), all'art. 3 prevedeva che «i professori degli istituti medi sono nominati per concorso, secondo l'ordine della graduatoria; ma nella assegnazione della sede si tiene conto, anzitutto, delle riconosciute esigenze di famiglia» (poi abrogato dal R.D.-L. 26 settembre 1935, n. 1945).

Inoltre, lo stesso decreto del 1923 da un lato distingueva per la prima volta le scuole “pareggiate” dalle “private”, con le prime, in sostanza, assimilate alle scuole regie; dall'altro adeguava le condizioni richieste per la nomina e il trattamento degli insegnanti a quelle in vigore per le scuole statali, richiedendo ai docenti delle scuole pareggiate il possesso dei medesimi titoli necessari per insegnare in una scuola media governativa²⁹⁶.

Fra i partecipanti al concorso venivano privilegiati i decorati al valor militare, gli invalidi di guerra e, dal novembre 1924, anche le vedove di guerra²⁹⁷. Dopo aver superato il concorso e trascorsi i tre anni di prova, il docente passava nei ruoli dello

in base al regolamento 4 settembre 1924, n. 1533, viene rilasciato un diploma di abilitazione, a firma del Ministero per la pubblica istruzione», cfr. N. Daniele (Ed.), *Rassegna di giurisprudenza delle leggi relative all'istruzione secondaria*, Giuffrè, Milano 1966, p. 89. Questo sistema è stato sostituito con la Legge n. 1440 del 15 dicembre 1955 e dal relativo Regolamento attuativo emanato con D.P.R. n. 972 del 29 aprile 1957.

²⁹³ Tramite in particolare l'art. 31 del R.D.-L. 25 settembre 1924, n. 1585 e l'art. 326 del T.U. 31 agosto 1933, n. 1592.

²⁹⁴ T. Zago, *La disciplina giuridica dell'abilitazione all'insegnamento medio*, cit., p. 8.

²⁹⁵ A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., p. 99.

²⁹⁶ Cfr. L. Pazzaglia, *Consensi e riserve nei giudizi dei cattolici sulla riforma Gentile (1922-1924)*, cit., pp. 293 ss.

²⁹⁷ Si vedano i RR.DD. n. 797 del 25 marzo 1923 e n. 2218 del 27 settembre 1923; il R.D.-L. n. 1832 del 6 novembre 1924.

Stato come docente straordinario: il loro *status* giuridico era disciplinato dal R.D. n. 2367 del 27 novembre 1924, “*Regolamento Generale sullo stato giuridico dei presidi, dei professori e del personale assistente, di segreteria e subalterno*”, che faceva rientrare – per la prima volta in maniera così chiara e netta – i docenti tra gli impiegati civili dello Stato²⁹⁸. Non a caso, infatti, tutto il personale docente delle scuole di ogni ordine e grado, università comprese, era tenuto a prestare un giuramento di fedeltà allo Stato e alla Casa Reale.

Le supplenze e gli incarichi di insegnamento di qualunque specie, a norma dell’art. 27 del R.D. n. 1054/1923, erano conferiti annualmente dal preside su domanda degli interessati, tenendo conto «del servizio militare in reparti combattenti e dei risultati conseguiti in pubblici concorsi a cattedre di scuole medie. (...) In nessun caso l’orario del supplente e dell’incaricato può superare le ventiquattro ore settimanali di lezione»²⁹⁹.

1.3.3 ...fino alla “fascistizzazione” della scuola

A partire dagli anni trenta, e in particolare nel biennio 1935-1936, avvenne quella che è stata definita dal ministro De Vecchi come la «bonifica fascista della scuola»³⁰⁰: tramite questa operazione, «quella autonomia che ancora restava nell’insegnamento e nell’amministrazione della scuola andò distrutta, e una rigorosa centralizzazione si introdusse in tutti i rami dell’insegnamento»³⁰¹. È vero che già a partire dal 1926 ai nuovi docenti si richiedeva «di essere rigorosamente “ariani” e, in particolare, di sesso maschile per poter accedere all’insegnamento di latino, greco, lettere, storia e filosofia

²⁹⁸ Da questo derivava, nella prospettiva di coincidenza tra Stato e scuola, l’obbligo per i docenti, all’inizio del periodo di prova, di «prestare una promessa di fedeltà e, al momento del passaggio in ruolo, il giuramento di fedeltà al re, alla Costituzione e alle Leggi dello Stato», così J. Charnitzky, *Fascismo e scuola. La politica scolastica del regime (1922-1943)*, cit., p. 128. Si veda anche l’art. 6 del R.D. n. 2960 del 30 dicembre 1923 e i RR.DD. n. 2132 del 7 dicembre 1923 e n. 2996 del 31 dicembre 1923.

²⁹⁹ Art. 27 R.D. n. 1054/1923. Cfr. N. Daniele, *Istituzioni di diritto Scolastico*, Giuffrè, Milano 1981, pp. 397 e 407.

³⁰⁰ G. Canestri, G. Ricuperati, *La scuola in Italia dalla legge Casati ad oggi*, Loescher, Torino 1976, p. 170.

³⁰¹ L. Borghi, *Educazione e autorità nell’Italia moderna*, La Nuova Italia, 1951, p. 295. Analogamente Bertagna scrive che con De Vecchi, «la statalizzazione di ogni realtà scolastica è compiuta» e si completa «la trasformazione della scuola più in una agenzia di socializzazione dell’ideologia fascista che in uno strumento per la selezione dei cosiddetti «migliori» come voleva Gentile», G. Bertagna, *Gli ordinamenti scolastici dalla Legge Casati (1859) alla riforma Gelmini (2010)*, cit., p. 276.

nei licei e di italiano e storia negli istituti tecnici (R.D. 9 dicembre 1926, n. 2480)»³⁰². Ma quanto accadde in seguito fu ancor più lesivo delle libertà e dei diritti di ogni singola persona. Infatti, pur non andando a incidere sulla struttura ordinamentale e sulle modalità di reclutamento dei docenti, il carattere sempre più totalitario del regime produsse i suoi effetti anche in quest'ambito. Per esempio, l'art. 2 del R.D. n. 1845 del 26 settembre 1935 fa ben percepire il clima del periodo, laddove prevede che «le assegnazioni di sedi ai vincitori di concorsi e i trasferimenti dei presidi, direttori e insegnanti sono disposti dal Ministro a suo insindacabile giudizio. È consentito ai vincitori dei concorsi, ai presidi, ai direttori e agli insegnanti di manifestare i loro desideri nei modi e nei termini che saranno stabiliti dal Ministro. Contro le assegnazioni e i trasferimenti non è ammesso ricorso».

Un decennio prima, il 23 gennaio 1926, Mussolini aveva autorizzato la costituzione dell'Associazione Nazionale Insegnanti Fascisti (ANIF). Dal 1933, la tessera del partito divenne condizione indispensabile per la partecipazione ai concorsi pubblici: in alcuni casi non bastò nemmeno l'iscrizione all'Associazione Fascista della Scuola (AFS). L'iscrizione al Partito Nazionale Fascista (PNF) fu ritenuta condizione *sine qua non*, «questione vitale per molti insegnanti e aspiranti alla professione, come indica l'indovinata reinterpretazione popolare della sigla del partito “Per Necessità Familiari”»³⁰³.

Il controllo politico degli insegnanti si fece ancora più acuto negli anni seguenti: «la sanzione disciplinare di gran lunga più frequente per gli insegnanti antifascisti (e non solo per loro) era il “trasferimento per ragioni di servizio”³⁰⁴ (...): non si trattava, in senso stretto, di una misura disciplinare, ma piuttosto di un atto amministrativo che tuttavia, nel caso di trasferimenti di più di cento, o addirittura di mille chilometri, poteva avere per gli interessati un evidente carattere di punizione»³⁰⁵.

³⁰² E. Gremigni, *Una precarietà istituzionalizzata. Diventare insegnanti nella scuola pubblica italiana*, cit., p. 110.

³⁰³ Cfr. G. Ferretti, *Clima scolastico*, «Il Ponte», 8, 1952, p. 1441, riportato in J. Charnitzky, *Fascismo e scuola. La politica scolastica del regime (1922-1943)*, cit., pp. 304-305, il quale in nota sottolinea che «nel 1934 Mussolini fece personalmente un'eccezione soltanto per cinque maestri elementari non iscritti al partito che volevano usufruire della possibilità, ammessa a partire dall'aprile 1932, di concorrere a un posto di insegnante per le scuole di avviamento, anche se il segretario del partito Starace, il 16 agosto 1933, aveva espressamente» dichiarato: «l'appartenenza all'Associazione Fascista della Scuola non possa in alcun caso ritenersi equivalente all'iscrizione al Partito» e che gli insegnanti in questione avrebbero potuto partecipare al concorso soltanto se «regolarmente tesserati del PNF».

³⁰⁴ Art. 18 del R.D. n. 1054 del 6 maggio 1923.

³⁰⁵ J. Charnitzky, *Fascismo e scuola. La politica scolastica del regime (1922-1943)*, cit., p. 315.

Il 16 novembre 1936 Mussolini affidò il Ministero dell'Educazione Nazionale a Giuseppe Bottai³⁰⁶. Ad avviso dello stesso Bottai, già con il suo predecessore De Vecchi, la scuola aveva definitivamente abbandonato «la sfera dei ritocchi, della controriforma» entrando «in quella d'una riforma originale, propria del Fascismo», cioè «nella fase della sua totale, organica, sostanziale integrazione nel Fascismo, nella sua dottrina e nel suo sistema politico-sociale-economico»³⁰⁷. Fase dello Stato totalitario che con Bottai doveva giungere a pieno compimento nella limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali³⁰⁸, poiché «in uno Stato corporativamente costituito, la Scuola non può avere un ordinamento liberale»³⁰⁹.

Il 15 febbraio 1939 Bottai presentò al Duce e al Gran Consiglio la “Carta della Scuola”: non un testo legislativo, ma una dichiarazione di principi, un documento programmatico contenente ventinove dichiarazioni: «per una riforma del sistema di questo o quel congegno, una legge può bastare; per una riforma del sistema ci vuole una dichiarazione di principi, ognuno dei quali è premessa a disposizioni di legge»³¹⁰. E ancora: «lo scopo della presente riforma è quello di trasformare la scuola, che è stata finora possesso della società borghese, in scuola fascista e dello stato fascista: del popolo che possa frequentarla; dello Stato che possa servirsene per i suoi quadri e per i suoi fini»³¹¹.

Per quanto riguarda nello specifico il tema del reclutamento dei docenti, mentre la riforma Gentile (R.D. 1054/1923) dedicava agli insegnanti ben 33 articoli, «Bottai vi riservava solo la dichiarazione XXIII, di poche righe, che lasciava del tutto inalterato il quadro giuridico»³¹². Com'è noto, la guerra prima e la fine del regime fascista con l'avvento della Repubblica poi, fecero rimanere inattuato gran parte del progetto di Bottai. Il paradigma della “scuola di Stato” aveva però raggiunto il suo culmine, gettando basi che neanche l'Assemblea Costituente sarebbe riuscita ad estirpare compiutamente.

³⁰⁶ Sulla figura di Bottai si veda anche S. Cassese, *Un programmatore degli anni trenta: Giuseppe Bottai*, in «Politica del Diritto», I, 1970, pp. 404-477.

³⁰⁷ G. Bottai, intervento al Gran Consiglio del Fascismo sulla “Carta della Scuola”, Roma, 15 febbraio 1939, così riportato in J. Charnitzky, *Fascismo e scuola. La politica scolastica del regime (1922-1943)*, cit., pp. 440-441.

³⁰⁸ «L'unica vera riforma fascista della scuola fu quella realizzata da Bottai. E lo fu, a ben vedere, con spirito e intenti e in forme e misure veramente totalitari», così M. Ostenc, *La scuola italiana durante il fascismo*, Laterza, Bari 1981, p. 268.

³⁰⁹ G. Bottai, *La Carta della Scuola*, La Scuola, Brescia 1941, p. 103.

³¹⁰ *Ivi*, p. 2.

³¹¹ *Ivi*, p. 7.

³¹² N. D'Amico, *Storia e storie della scuola italiana*, cit., p. 371.

1.4 Dall'Assemblea Costituente al centro-sinistra

1.4.1 La scuola alla Costituente

Dopo la fine del regime fascista e all'indomani del secondo conflitto mondiale, la scuola italiana si trovava in «condizioni difficili ovunque, in molte zone tragiche addirittura»: l'ultimo anno scolastico regolare era stato quello del 1938/1939. Nel 1946 il 40% delle aule era ancora inagibile, l'analfabetismo pari a quello registrato nel 1931 (circa il 20%), la spesa per l'istruzione era ferma da anni al 5% e vi erano circa un milione e mezzo di alunni senza insegnanti stabili, a cui si aggiungeva la moltitudine dei ragazzi rimasti orfani o mutilati. Ben si comprende quindi «che il sentimento più diffuso nelle scuole» fosse «il desiderio di tranquillità e di normalità dopo gli anni della roboante propaganda fascista e lo sconvolgimento della guerra»³¹³. I professori della scuola secondaria, come ricorda ancora Chiosso, «chiedevano soprattutto l'immediata apertura dei concorsi dopo la lunga interruzione causata dall'emergenza bellica per regolarizzare la posizione di molti docenti non di ruolo»³¹⁴.

L'iniziale opera di “riassetto” avvenuta durante il Governo Militare Alleato (1943-1946) nel corso del quale, in linea di continuità con il previgente sistema, il ministro Arangio Ruiz attuò una revisione dei programmi scolastici allo scopo di “ripulirli” dagli elementi di propaganda fascista, non andò ad intaccare nessun elemento strutturale di quanto posto in essere da Gentile³¹⁵.

Come ben evidenziato da Cassese, l'azione governativa si limitò ad azioni “di carattere negativo”, pensando innanzitutto «ad eliminare il personale fascista dai posti di dirigenza dell'istruzione, a defascistizzare i libri di testo» e a «formulare nuovi programmi: le strutture furono lasciate immutate e furono cambiati i contenuti. Ma non si può negare l'equivocità intrinseca di questa defascistizzazione, che, spesso, si fermava agli aspetti più superficiali della riforma fascista. D'altra parte, una

³¹³ G. Chiosso, *I cattolici e la scuola. Dalla Costituente al centro-sinistra*, La Scuola, Brescia 1988, p. 17. Nel 1945, i laureati sono pari a 27.079 persone, i diplomati 63.337. I docenti delle scuole elementari sono 113.320, quelli delle medie 77.846, quelli delle scuole superiori 34.957 e dell'università 3.535. Cfr. G. Bertagna, *Gli ordinamenti scolastici dalla Legge Casati (1859) alla riforma Gelmini (2010)*, cit., p. 286.

³¹⁴ *Ivi*, pp. 18-19.

³¹⁵ Cfr. Sotto-commissione dell'educazione della Commissione alleata in Italia, *La politica e la legislazione scolastica in Italia dal 1922 al 1943*, con cenni introduttivi sui periodi precedenti e una parte conclusiva sul periodo post-fascista, Garzanti, Milano 1947; T. Tomasi, *La scuola italiana dalla dittatura alla Repubblica, 1943-1948*, Editori Riuniti, Roma 1976.

defascistizzazione completa era difficile perché avrebbe comportato un balzo indietro troppo forte»³¹⁶.

La scena fu quindi occupata da un lato dall'azione ricostruttrice dei primi governi De Gasperi e, dall'altra, dai dibattiti in Assemblea Costituente, volti a stabilire il nuovo assetto ordinamentale del paese.

Il fascismo era «passato come un turbine anche sulla scuola»³¹⁷ e, nonostante alcune elaborazioni programmatiche precedenti³¹⁸, si arrivò all'Assemblea Costituente, secondo alcuni, «con scarse e disorganiche proposte alternative»³¹⁹ rispetto al vigente sistema d'istruzione. La scuola rappresentava dunque «un campo nel quale l'eredità fascista era rilevante, sia in senso positivo sia in senso negativo»³²⁰. Tra i temi riguardanti l'istruzione affrontati in Assemblea Costituente³²¹, ne sono stati individuati cinque: l'obbligo scolastico, l'insegnamento della religione nelle scuole statali, l'istruzione professionale e artigiana, l'assistenza scolastica, il rapporto tra l'istruzione pubblica e quella privata³²². Di certo, però, fra tutti fu proprio quest'ultimo a dominare il dibattito, come emerge fin dalle due celebri relazioni iniziali, esposte il 18 ottobre 1946 nella prima sottocommissione, da Concetto Marchesi e da Aldo Moro. Se da un lato il latinista del PCI sosteneva che la scuola apparteneva «in sommo grado allo Stato»³²³, dall'altro il giovane esponente democristiano, lungi da escludere o da relegare come meramente suppletivo³²⁴ l'intervento statale in ambito educativo, precisò i

³¹⁶ S. Cassese, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in «Giurisprudenza Costituzionale», n. 6, 1974, pp. 3627-3628.

³¹⁷ Così si esprimeva il maggiore esponente della politica scolastica del P.C.I., l'on. Concetto Marchesi, in un articolo intitolato «*Motivi di politica scolastica*» scritto su «Rinascita» p. 244, rivista diretta da Palmiro Togliatti, nel novembre 1945.

³¹⁸ Si pensi per esempio al programma allegato all'*Appello a tutti gli uomini liberi e forti* del 18 gennaio 1919 del Partito Popolare di Sturzo: il tema della scuola occupava infatti il secondo posto tra i dodici punti complessivi, cioè subito dopo il tema della famiglia.

³¹⁹ R. Fornaca, *I problemi della scuola italiana dal 1943 alla Costituente*, Roma, 1972, pp. 32-39.

³²⁰ S. Cassese, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, cit., p. 3614.

³²¹ I riferimenti al dibattito in Assemblea Costituente sul tema in oggetto sarebbero sterminati. Ci si limita ai seguenti rimandi, oltre ai testi già citati altrove: V. Crisafulli, *La scuola nella Costituzione*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1956, pp. 54 ss.; U. Pototschnig, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 1961, pp. 361 ss.; G. Limiti, *La scuola nella Costituzione*, in Aa. Vv., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente, vol. III; Rapporti sociali ed economici*, Le Mounier, Firenze, 1969; S. De Simone, *Sistema del diritto scolastico italiano, I, I principi costituzionali*, Milano, 1973.

³²² L. Ambrosoli, *La Scuola alla Costituente, Introduzione storica e testi*, Paideia, Fondazione C. Calzari Trebeschi, Brescia 1987, introduzione.

³²³ Dall'intervento di Concetto Marchesi poi pubblicato anche con il titolo *La cultura e la scuola*, in «Rinascita», a. III, 1946, pp. 217-224.

³²⁴ Sul punto si rinvia a L. Pazzaglia, *Il dibattito sulla scuola nei lavori dell'assemblea costituente*, in L. Pazzaglia, R. Sani (Eds.), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla Legge Casati al Centro-Sinistra*, cit.,

contorni e le finalità che tale azione doveva avere: «non lo Stato teologo, dunque, ma lo Stato libero e democratico, lo Stato cioè che accoglie tutte le esigenze sociali e le soddisfa, senza sostituire arbitrariamente il proprio dogma laicista alla diffusa coscienza religiosa del popolo italiano»³²⁵.

Il dibattito – contrassegnato, secondo alcuni, da «gravi carenze di idealità costituenti»³²⁶ – si polarizzò fin da subito sotto il profilo dei rapporti tra scuola paritaria e scuola statale, insegnamento privato e insegnamento dello Stato.

Il Partito Comunista, abbandonando «la sua vocazione popolare» per realizzare «un compromesso sulla base del terreno scelto dalla Democrazia Cristiana (quello dei rapporti tra scuola pubblica e scuola privata)», accetterà «il ruolo “risorgimentale” di difensore della laicità», perdendo per strada «l’istanza di democratizzazione, quella favorevole all’accesso alla scuola di ogni ceto e classe sociale»³²⁷. La Democrazia Cristiana, in questo schema, andava a ricoprire invece il ruolo della difesa della scuola paritaria e della critica del monopolio statale, in un’ottica – secondo alcuni – «esclusivamente difensiva»³²⁸.

Resiste dunque l’architettura dell’organizzazione scolastica previgente, come già lamentava nel 1947 Luigi Sturzo: «gli articoli sulla scuola inseriti nella Costituzione hanno lasciato lo stato di fatto del monopolio statale, il sistema delle concessioni di pareggiamento, l’inserzione dell’esame di Stato, a diritto e a rovescio (manca solo l’esame di Stato per gli asili infantili) e finalmente, per codicillo, la dichiarazione polemica e incongrua che la scuola privata non creerà alcun onere per lo Stato»³²⁹.

pp. 327-355. In particolare si fa riferimento alla posizione di Giuseppe Monti, secondo cui «l’istruzione scolastica è legittimamente un servizio pubblico solo quando è necessario per supplire o integrare l’insegnamento privato; e che quindi il primo dovere dello Stato è di aiutare, anche con mezzi economici, il sorgere e il mantenimento della scuola libera», così G. Monti, *La scuola laica*, La Scuola, Brescia 1946, p. 40.

³²⁵ A. Moro, *I principi dei rapporti sociali (culturali)*, in Aa.Vv., *La nuova Costituzione italiana. Progetto e Relazioni*, Studium, Roma 1947, p. 115. Analogamente in un successivo intervento in Assemblea Costituente il 22 aprile 1947, Moro affermava: «la scuola dello Stato ha in Italia una grande tradizione ed una solida struttura e può rendere veramente grandi servizi al paese. Non si è nel vero, quando ci si presenta come nemici della scuola di Stato. Noi la rispettiamo, e aggiungo di più, noi la sentiamo nostra».

³²⁶ S. Cassese, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, cit., p. 3623.

³²⁷ *Ibidem*. Cassese, poco più avanti, così commenta: «Il quadro che ne emerge è quello di una prevalenza delle ideologie risorgimentali, di una scarsa preoccupazione per i problemi reali della scuola, di un mancato aggiornamento della cultura dei costituenti rispetto alle tendenze più moderne che erano andate maturando negli stati che si erano posti il problema dell’amministrazione del “benessere”», *Ivi*, p. 3635.

³²⁸ *Ibidem*.

³²⁹ L. Sturzo, *Una cattiva azione (A Epicarmo Corbino)*, in «L’Eco di Bergamo», 8 maggio 1947, riportato ora anche in U. Chiaramonte, *Necessaria in democrazia, Emergenza educativa e questione*

La delusione e le critiche di Sturzo, pur comprensibili, forse peccano di poco realismo politico, che porta invece la maggioranza degli altri leader democristiani a considerare come “accettabile” (Moro e Dossetti) e “soddisfacente” (Tupini) il compromesso raggiunto sugli artt. 33-34 della Costituzione³³⁰, quest’ultimo approvato rapidamente, «quasi senza discussione»³³¹.

Anche per quanto riguarda le modalità di reclutamento di selezione dei docenti non si introduce alcuna modifica, se non l’affermazione, poi sancita dall’art. 97 Cost., del concorso pubblico come normale procedura per l’accesso agli uffici dello Stato, e quindi, anche per l’immissione in ruolo dei futuri docenti della Repubblica.

- *Il pubblico concorso statale si afferma come “normale procedura”*

È interessante sul punto del concorso ripercorrere per sommi capi il dibattito che si tenne nella seduta del 14 gennaio 1947 in seno alla I Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione attorno alle norme proposte dall’on. Aldo Bozzi³³² riguardanti la disciplina giuridica dei rapporti di pubblico impiego, che poi andranno a formare l’attuale art. 97 della Costituzione³³³.

scolastica negli scritti di Luigi Sturzo, Sciascia, Caltanissetta-Roma 2009, pp. 325-326. Sturzo, com’è noto, contrapponeva al paradigma unico ed esclusivo della “scuola di Stato” quello della “scuola libera”: Libera perché «qualsiasi ente o individuo può aprire o promuovere scuole di qualsiasi grado e facoltà; libera perché programmi, corsi e insegnanti non sono imposti da ordini ministeriali; libera perché la scelta dell’insegnante è lasciata alle scuole stesse e alle facoltà scolastiche senza limiti neppure di nazionalità e di indirizzo», L. Sturzo, *La scuola libera*, lettera al direttore de L’Eco di Bergamo don Andrea Spada, 21 giugno 1947, ora anche in U. Chiaramonte, *Necessaria in democrazia, Emergenza educativa e questione scolastica negli scritti di Luigi Sturzo*, cit., p. 330.

³³⁰ Non di questo avviso erano i deputati democristiani, tra cui Moro e Dossetti che giudicavano il compromesso raggiunto sull’art. 33 come “accettabile”, così come il collega di partito on. Tupini che affermava: «Tutto considerato, gli articoli, nel loro complesso, sono soddisfacenti». Anche se la consapevolezza di un compromesso parziale emerge dalle parole di Moro che, rivolgendosi ai critici dell’atteggiamento tenuto dai deputati democristiani in Assemblea Costituente sul punto della libertà di educazione, chiedeva loro di tener conto «delle difficoltà di far trionfare, sotto la pressione di tante e disparate esigenze, tutte le tesi care alla coscienza sociale cristiana», in *L’assistente ecclesiastico*, aprile 1947, riportato in G. Sale, *La scuola nel dibattito alla Costituente*, in «La Civiltà Cattolica», vol. 2, n. 3717, 2005, p. 243.

³³¹ S. Cassese, cit., p. 3632. Sul punto, interessante il rilievo di Lacaïta, che sottolinea come «l’apertura della scuola al popolo non fu oggetto di grandi contrasti né conobbe lunghi dibattiti», C.G. Lacaïta, *La Costituente e i problemi della scuola*, in N. Raponi (Ed.), *Scuola e resistenza*, La Pilotta, Parma 1978, p. 306.

³³² Questo l’articolato normativo proposto: «1. Ai pubblici impieghi si accede per concorso. La legge determina i casi in cui la nomina può cadere su cittadini eletti dal popolo o liberamente scelti dalla pubblica amministrazione. 2. I ruoli organico-giuridici degli impiegati statali sono regolati per legge. 3. Gli impiegati dello Stato, delle Regioni e degli altri enti pubblici, salve le eccezioni stabilite dalla legge, possono appartenere a partiti politici e ad associazioni sindacali (ma è fatto loro divieto di sciopero). 4. I pubblici impiegati non possono essere sottoposti a procedimenti disciplinari, né in altro modo essere chiamati responsabili della Pubblica Amministrazione a causa delle opinioni politiche, sociali o religiose

Emergono sul punto almeno tre orientamenti diversi.

Il primo, che accomuna il Partito Comunista e gran parte della Democrazia Cristiana, è favorevole all'inserimento in Costituzione del "vincolo concorsuale" per l'accesso ai pubblici impieghi, per prevenire e contrastare eventuali favoritismi. In questo è di tutta evidenza il retaggio del periodo fascista appena trascorso e il timore sull'esito elettorale dell'anno successivo che animava entrambi i partiti politici.

In merito si veda l'intervento di Costantino Mortati (DC), laddove affermava che la prima funzione del pubblico concorso «è quella di assicurare ai funzionari alcune garanzie per sottrarli alle influenze dei partiti politici. Lo sforzo di una costituzione democratica, oggi che al potere si alternano i partiti, deve tendere a garantire una certa indipendenza ai funzionari dello Stato, per avere un'Amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'Amministrazione dei partiti»³³⁴. Dello stesso avviso, Umberto Terracini (PCI), presidente di questa sottocommissione dedicata all'organizzazione costituzionale dello Stato e poi di tutta l'Assemblea Costituente, il quale si dichiarava «d'accordo sull'opportunità di affermare nella Costituzione che ai pubblici impieghi si debba accedere per concorso. Un'affermazione di tal genere starebbe a precisare in forma solenne che non si può entrare a far parte di una pubblica Amministrazione per tramite di favoritismi».

Una seconda posizione, più prudente, fu espressa dal deputato democristiano Fuschini, nel complesso favorevole al sistema concorsuale, ma contrario al suo inserimento in una Costituzione "rigida" (art. 138 Cost.) come quella italiana. Nel resoconto sommario del suo intervento, si legge infatti che «la Costituzione debba contenere soltanto principi di carattere generale sullo stato giuridico degli impiegati: è al legislatore ordinario poi che deve essere affidato il compito di sviluppare tali principi. È inutile, quindi, fissare norme di carattere costituzionale, per stabilire se ai pubblici impieghi si possa accedere per concorso o chiamata diretta o elezione: vi possono essere, infatti, altri modi per

da essi manifestate, salvo ciò che comprometta l'esercizio della funzione o del servizio o leda la dignità e il prestigio dell'ufficio. I pubblici impiegati, che siano membri del Parlamento, non possono durante il mandato conseguire promozioni, se non per anzianità».

³³³ Art. 97 Cost: «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

³³⁴ Resoconto della seduta del 14 gennaio 1947, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione I Sezione, consultabile anche al seguente link http://www.camera.it/_dati/costituente/lavori/II_Sottocommissione_I_Sezione/sed015/sed015.pdf.

reclutare gli impiegati, come ad esempio quello mediante contratto. Sarebbe inopportuno fissare nella Costituzione i sistemi di reclutamento dei pubblici impiegati, perché ciò riguarda il processo di organizzazione dello Stato a seconda delle varie esigenze del momento».

Infine vi è una terza posizione, espressa da Luigi Einaudi, che si dichiara contrario, nella forma e nella sostanza, alle proposte avanzate da Bozzi e, in generale, alla generalizzazione, costituzionalmente sancita, del sistema concorsuale: egli, infatti, «dichiara di essere assai dubbioso sull'opportunità di inserire nella Costituzione il primo articolo proposto dall'onorevole Bozzi, con cui in sostanza si stabilisce che si può accedere ai pubblici impieghi soltanto per concorso o per elezioni del popolo o per libera scelta della pubblica Amministrazione, e ciò perché possono aversi anche altre forme di accesso alle cariche pubbliche. Così per quanto riguarda l'insegnamento universitario, la chiamata diretta da parte delle Facoltà non è un concorso, né un'elezione, né una libera scelta della pubblica Amministrazione. Non v'è ragione, inoltre, perché a certi gradi della Magistratura non si possa consentire l'accesso per vie diverse da quelle previste nell'articolo proposto dall'onorevole Bozzi»³³⁵.

Al termine di questa discussione sinteticamente richiamata, è approvata la proposta dell'on. Tosato (DC), con il voto contrario di Luigi Einaudi, che andrà poi ad essere l'attuale comma 3 dell'art. 97 comma 3: «ai pubblici impieghi si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

Su questo punto, che tante conseguenze avrà nell'organizzazione del sistema scolastico italiano nei decenni a venire, l'Assemblea Costituente produsse una «norma statica: registra mutamenti già avvenuti invece che indicare prospettive nuove»³³⁶.

La discussione sui problemi della scuola in Assemblea Costituente fu secondo alcuni «largamente inutile»³³⁷, producendo una sorta di “sviamento” rispetto «alle premesse poste con l'approvazione della norma contenente il principio di eguaglianza in senso sostanziale»³³⁸; secondo altri l'esito fu quello di un «documento di una cultura costituzionale molto arretrata»³³⁹. Altri ancora hanno affermato che «i costituenti non

³³⁵ *Ibidem*.

³³⁶ S. Cassese, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, cit., p. 3646.

³³⁷ *Ivi*, p. 3639.

³³⁸ *Ivi*, p. 3652.

³³⁹ A. Scotto di Luzio, *La scuola che vorrei*, Mondadori, 2013, pp. 5-6. Prosegue in un altro scritto l'autore esplicitando il suo pensiero: «L'Italia democratica e la Costituzione rinunciano semplicemente a

erano ancora pervenuti all'idea di una scuola per tutti secondo le legittime attese di ciascuno»³⁴⁰. D'altronde già Sturzo sottolineava come neanche la Costituzione repubblicana del 1948 fosse riuscita a scalfire il paradigma della "scuola di Stato"³⁴¹.

Di certo non va sottovalutata, però, l'istanza di uguaglianza sostanziale contenuta nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione³⁴² e la correlata affermazione del diritto allo studio, premessa per la realizzazione di quella scuola aperta al popolo, «cioè occasione e mezzo di promozione sociale contro ogni forma di cristallizzazione delle classi, nonché di recupero degli esclusi»³⁴³ che i costituenti seppero prefigurare, seppur *in nuce*.

Ciò richiamato, appare corretto comunque affermare che «la natura compromissoria delle disposizioni costituzionali ha contribuito a frenare il processo di rinnovamento del sistema scolastico e la revisione dell'apparato organizzativo ereditato dalle epoche precedenti»³⁴⁴. Resistenze e difficoltà al cambiamento che si troveranno fin dalle prime battute dell'esperienza repubblicana.

1.4.2 La Costituzione tradita?

Il testo costituzionale, pur con le citate criticità sopra menzionate, se considerato nella sua interezza, offriva ampi margini di intervento al legislatore ordinario, che si sarebbe

pensare la nuova scuola, che continua così a essere la scuola del passato, salvo adattarsi a una realtà in profonda trasformazione per piccoli aggiustamenti successivi, che finiscono però per snaturarne completamente l'identità senza fornire il Paese di un'istruzione moderna, realmente all'altezza delle sfide della società democratica. Dominata dallo scontro tra scuola pubblica e scuola privata, la Costituzione non è dunque in grado di pensare la nuova scuola italiana», A. Scotto di Luzio, *Il mito della Costituzione nella scuola italiana*, in I. Botteri, E. Riva, A. Scotto di Luzio (eds.), *Fare il cittadino. La formazione di un nuovo soggetto sociale nell'Europa tra XIX e XXI secolo*, Rubbettino, 2012, p. 164.

³⁴⁰ L. Pazzaglia, *Il dibattito sulla scuola nei lavori dell'assemblea costituente*, cit., p. 513.

³⁴¹ L. Sturzo, *Una cattiva azione (A Epicarmo Corbino)*, in «L'Eco di Bergamo», 8 maggio 1947, citato in U. Chiaramonte, *Necessaria in democrazia, Emergenza educativa e questione scolastica negli scritti di Luigi Sturzo*, Sciascia, Caltanissetta-Roma, 2009, p. 325-326: «Gli articoli sulla scuola inseriti nella Costituzione hanno lasciato lo stato di fatto del monopolio statale, il sistema delle concessioni di pareggiamento, l'inserzione dell'esame di Stato, a diritto e a rovescio (manca solo l'esame di Stato per gli asili infantili) e finalmente, per codicillo, la dichiarazione polemica e incongrua che la scuola privata non creerà alcun onere per lo Stato».

³⁴² Art. 3 comma 2 Cost.: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

³⁴³ G. Chiosso, *I cattolici e la scuola. Dalla Costituente al centro-sinistra*, cit., p. 30.

³⁴⁴ S. Pellizzari, *L'organizzazione dell'amministrazione scolastica e della scuola statale*, in F. Cortese (Ed.), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014, p. 47.

dovuto limitare a dettare «le norme generali sull'istruzione» (art. 33 co. 2 Cost.)³⁴⁵: norme “generali e astratte”, dunque, di livello primario, la cui concreta attuazione sarebbe dovuta rimanere prerogativa delle singole autonomie, territoriali e scolastiche. Dalla Costituzione “formale”, infatti, emerge chiarissimo il rifiuto del principio del monopolio statale in ambito educativo³⁴⁶. Le singole norme, che da sole potevano rappresentare un appiglio insicuro, se riportate e inquadrare «nel sistema coerentemente unitario di quel particolare ordinamento giuridico»³⁴⁷, rappresentavano più un'occasione piuttosto che un ostacolo al progresso del Paese.

Il tentativo di attuazione del dettato costituzionale fu fatto, per la prima (e forse unica) volta, dal ministro Guido Gonella, salito alla Minerva il 13 luglio 1946³⁴⁸.

Era dunque ragionevole aspettarsi che il quadro istituzionale delineato dalla Carta fondamentale fosse «inaugurato senza equivoci dalla Repubblica, così da essere poi incrementato nei decenni successivi attraverso interventi di arricchimento che fossero coerenti e condivisi, e a mano a mano sempre più di rottura con le antiche abitudini dell'Italia fascista e liberale»³⁴⁹, adeguando la scuola italiana, soprattutto attraverso i suoi insegnanti, alla nuova realtà democratica della nazione.

Il rinnovamento della scuola, per Gonella, era visto come condizione e presupposto per il rinnovamento della stessa società: «anche se la Costituzione non ce ne facesse esplicito obbligo, noi ci troveremo ugualmente di fronte all'imperativo non derogabile di riordinare la scuola, in quanto la sua forma e i suoi ideali non sono scindibili dalla

³⁴⁵ Cfr. S. Cassese, *Art. 33-34*, in G. Branca (Ed.), *Commentario della Costituzione. Rapporti etico-sociali, Art. 29-34*, Zanichelli, Bologna-Roma 1976, pp. 210-227.

³⁴⁶ Rileva Chiosso che i costituenti democristiani erano preoccupati «dopo l'esaltazione statolatrica del fascismo» a «porre un limite al ruolo egemonico della scuola statale», *I cattolici e la scuola. Dalla Costituente al centro-sinistra*, cit., p. 32.

³⁴⁷ G. Lombardi, *La libertà della scuola nel quadro della Costituzione italiana*, in «Rivista giuridica della scuola», 1964, p. 622, che ricorda un passaggio dal Digesto attribuito al giurista Celso: «*Incivile est nisi tota lege perspecta una aliqua particula eius proposita iudicare vel respondere*», Dig. I, 3, 24.

³⁴⁸ Sulla figura di Gonella, che rimase al Ministero della Pubblica Istruzione fino al luglio 1951, si rimanda a G. Bertagna, A. Canavero, A. D'Angelo, A. Simoncini (eds.), *Guido Gonella tra Governo, Parlamento e Partito*, 2 voll., Rubbettino, Soveria Mannelli 2007; P. Vanzan, *Guido Gonella, un cristiano in politica*, in «La Civiltà Cattolica», vol. 3, n. 3797, 2008, pp. 382-391.

³⁴⁹ G. Bertagna, *Gli ordinamenti scolastici dalla Legge Casati (1859) alla riforma Gelmini (2010)*, cit., p. 288, il quale richiama un passo di Sieyès del 1798 laddove afferma che le indicazioni costituzionali «sono definite fondamentali non nel senso che possono divenire indipendenti dalla volontà nazionale ma in quanto i corpi che vengono a esistenza e operano grazie a esse non possono per nulla mettervi mano. In ogni sua parte, infatti, la Costituzione non è opera del potere costituito, ma del potere costituente. Non esiste nessun potere delegato che possa mutare le condizioni della propria delega», E. J. Sieyès, *Che cosa è il Terzo Stato? Saggio sui privilegi (1798)*, tr. it., a cura di U. Cerroni, Ed. Riuniti, Roma 1978, pp. 96-97.

forma e dagli ideali della società, in quanto la Costituzione prestabilisce, appunto, una nuova forma della nostra società nazionale»³⁵⁰.

L'istituzione, tramite decreto del Capo provvisorio dello Stato il 12 aprile 1947, della Commissione nazionale di inchiesta per la riforma della scuola, presto chiamata "Costituente della scuola", segna la principale iniziativa di Gonella come Ministro dell'Istruzione. La Commissione lavorò fino al 30 aprile 1949, arco di tempo durante il quale furono anche pubblicati 16 fascicoli della rivista "La riforma della scuola": «per la sua composizione e per l'ampiezza del dibattito (...), l'iniziativa di Gonella va giudicata come un vero e proprio tentativo di realizzare, in una sede diversa da quella dell'assemblea costituente, un accordo sui problemi della scuola e un diverso indirizzo in materia scolastica»³⁵¹. La Commissione fu preceduta e accompagnata da un ampio dibattito, con la compilazione di migliaia di questionari inviati ai docenti, che erano visti come i primi interlocutori e protagonisti del cambiamento: «più che un atto amministrativo, l'indagine dev'essere un atto spirituale e sociale: la scuola deve ascoltare se stessa nel suo intimo e intendere le voci nuove che vengono da una società che si rinnova»³⁵² poiché «all'antico è subentrato un nuovo presupposto, in virtù del quale tutti sono stati resi responsabili e tutti perciò debbono diventare liberi perché senza libertà non può esserci effettiva responsabilità. Ma la libertà non è un dato, si una conquista. Si diventa liberi svolgendo se stessi come persone»³⁵³.

Per quanto riguarda il tema della formazione iniziale e del reclutamento dei docenti nessuno dei 41 quesiti relativi all'istruzione secondaria di I e di II grado e dei 36 quesiti riguardanti l'istruzione universitaria lo prendevano direttamente in considerazione. Certo, nel tredicesimo quesito delle università si chiedeva di chiarire il rapporto tra preparazione scientifica e quella professionale: dovevano queste essere separate? E in caso contrario, come coniugarle? La risposta fu nella direzione che «ogni attività professionale deve basarsi sopra una preparazione professionale rigorosamente

³⁵⁰ G. Gonella, *L'inchiesta nazionale sulla riforma della scuola*, in «La riforma della scuola», n. 1, 1947, pp. 3-4.

³⁵¹ S. Cassese, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, cit., p. 3643. Il quale ricorda anche come, nei ventidue mesi della Costituente, furono emanati più di 50 tra leggi e decreti nonché diverse centinaia di circolari.

³⁵² G. Gonella, *L'inchiesta nazionale sulla riforma della scuola*, cit., p. 2.

³⁵³ G. Gonella, *Cinque anni al Ministero della Pubblica Istruzione*, 3 voll., Giuffrè, Milano 1981, p. 215.

scientifici»³⁵⁴. In buona sostanza, sul punto, l'orientamento generale emerso nelle risposte di tutte le facoltà era nel senso di una «riaffermazione, a 25 anni di distanza, delle premesse legislative gentiliane»³⁵⁵.

Non è questa la sede per una ricostruzione storiografica. Basti la considerazione che la Commissione di Gonella, non ebbe sul tema della formazione iniziale e del reclutamento dei docenti, né su altri aspetti, conseguenze immediate e dirette, tanto che per alcuni fu un tentativo del tutto inutile, che si ridusse «a una ennesima denuncia dei mali della scuola, ad un'elencazione delle sue urgenti necessità e ad una riconferma sostanziale delle sue direttive tradizionali»³⁵⁶.

D'altro canto, come diversamente rileva Chiosso, «le discussioni suscitate tra gli insegnanti e, più in generale, nell'opinione pubblica consentirono di portare alla ribalta dell'interesse nazionale, più di quanto non fosse accaduto con i dibattiti alla Costituente, la questione educativa che rischiava di essere dimenticata e sottovalutata di fronte alla vastità ed alla complessità dei problemi della ricostruzione. (...) Anche questo era un modo per far uscire la politica scolastica dalla situazione di stallo in cui, almeno fino al 1948, l'avevano relegata la volontà dei partiti concordi a non modificare la situazione esistente prima dell'approvazione della Costituzione non meno che le aspettative dell'opinione pubblica attenta soprattutto al processo di ricostruzione materiale»³⁵⁷. Quest'ultima prospettiva trova conferma non solo nell'importante elaborato legislativo messo a punto in quei mesi (un testo dell'agosto del 1950 composto da ben 286 articoli per regolamentare *ex novo* l'intero sistema di istruzione e formazione italiano³⁵⁸), ma

³⁵⁴ Così riportato nelle *Conclusioni* della «La Riforma della scuola», fascicolo 13, p. 149. Per un approfondimento in tema si rimanda a G. Chiosso, *Motivi pedagogici e politici nei lavori dell'inchiesta Gonella (1947-1949)*, in L. Pazzaglia, R. Sani (eds.), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla Legge Casati al Centro-Sinistra*, cit., pp. 375-396.

³⁵⁵ A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., p. 111.

³⁵⁶ D. Bertoni Jovine, *La scuola italiana dal 1870 ai nostri giorni*, Editori Riuniti, Roma 1958, pp. 435-436.

³⁵⁷ G. Chiosso, *I cattolici e la scuola. Dalla Costituente al centro-sinistra*, cit., pp. 49-50.

³⁵⁸ Il progetto fu poi ridotto a 56 articoli, per poi essere depositato alla Camera dei Deputati il 13 luglio 1951 dove giacque per sempre, senza neppure l'onore dell'esame parlamentare. Alcuni, rispetto ad una organica riforma dell'intero sistema d'istruzione, auspicavano che non si imponessero «programmi dettagliati» ma, nell'ottica di una larga autonomia sia delle scuole statali, sia di quelle paritarie, soltanto «norme generali ed i programmi degli esami di Stato», G. Giampietro, *Verso la nuova legislazione scolastica (II)*, in «La Civiltà Cattolica», n. 2400, 1950, p. 638. Tale prospettiva, che potrebbe all'apparenza essere collocata nella medesima prospettiva sturziana, era differente, poiché con essa si esprimeva «più una diffidenza, talvolta nemmeno dissimulata, per qualsiasi regola imposta dallo Stato alle scuole cattoliche non statali» piuttosto che «un'adesione convinta e non strumentale alla logica di una democrazia pluralista», così G. Bertagna, *Pensiero manuale. La scommessa di un sistema di istruzione e di formazione di pari dignità*, cit., p. 414.

anche in alcuni dati oggettivi che segnalano comunque l'avvio di un cammino che si era interrotto: tra questi si pensi per esempio all'aumento degli stanziamenti per l'istruzione che passarono dal 5,6% del bilancio dello Stato del 1946 al 9,7% agli inizi degli anni '50, oppure al numero di docenti delle scuole secondarie di secondo grado che passò da 34.957 nel 1940 a 45.371 nel 1950.

Certo, come si è giustamente domandato Cassese, «se la Costituente si accompagnava con un'altra Costituente, non era una delle due destinata a restare lettera morta?»³⁵⁹. E in effetti, il risultato concreto fu che entrambe rimasero in gran parte inattuata. Innanzitutto, quindi, il carattere compromissorio e “tattico” delle norme costituzionali in materia di scuola, per cui «spesso le contraddizioni restavano e si rinviava soltanto la scelta ad un momento successivo»³⁶⁰ fu probabilmente una delle cause – ancorché non l'unica né la principale – dell'immobilismo riformatore³⁶¹ sui temi di politica dell'istruzione dei decenni repubblicani.

A questo si aggiunse la «sostanziale incapacità della classe dirigente di comprendere il rilievo politico dei problemi scolastici»³⁶²: fu così che, anche laddove le norme costituzionali aprivano spiragli per una maggiore libertà e autonomia, fornendo occasioni di reale cambiamento, «i poteri costituiti vinsero su quello costituente»³⁶³, lasciando il modello della “scuola apparato” avviato nell'Italia liberale e potenziato durante il Fascismo³⁶⁴.

³⁵⁹ S. Cassese, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, cit., p. 3643.

³⁶⁰ G. Ambrosini, *Costituzione e società*, in *Storia d'Italia*, vol. V, *I Documenti*, Tomo II, Torino, 1973, pp. 2008-2009.

³⁶¹ Cfr. L. Benadusi (Ed.), *La non-decisione politica. La scuola secondaria tra riforma e non riforma. Il caso italiano a confronto con altre esperienze europee*, La Nuova Italia, Firenze 1988; M. Dei, *Cambiamento senza riforma: la scuola secondaria superiore negli ultimi trent'anni*, in S. Soldani, G. Turi (eds.), *Fare gli italiani. Vol. II: Una società di massa*, Il Mulino, Bologna 1993, pp. 87-127.

³⁶² *Ibidem*.

³⁶³ G. Bertagna, *Gli ordinamenti scolastici dalla Legge Casati (1859) alla riforma Gelmini (2010)*, cit., p. 289.

³⁶⁴ Cfr. G. Bertagna, *Pensiero manuale. La scommessa di un sistema di istruzione e di formazione di pari dignità*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006, pp. 386-437. Analogamente, con riferimento alla mancata piena attuazione della parità scolastica, Leopoldo Elia ha scritto: «Sarà consentito qui esprimere rammarico per la mancata attuazione legislativa degli artt. 33 e 34 in tema di norme generale sull'istruzione, sulla “parità” delle scuole non statali e sulla autonomia degli istituti di istruzione superiore parimenti non statali: prigrizia “concordataria”, improvvide resistenze nel mondo cattolico (o in taluni settori di esso) nei decisivi anni '50, arrogante affidamento negli interventi amministrativi anziché nelle leggi organiche (un autentico peccato contro lo spirito dello Stato di diritto) hanno sterilizzato, almeno in parte, il gran lavoro svolto sul tema della scuola dai costituenti democristiani ed in prima linea da Moro, ponendo le scuole private italiane in una posizione peggiore rispetto a quella assicurata a queste istituzioni dal diritto comune europeo», L. Elia, *Moro: lo Stato deve assicurare libertà e giustizia sociale*, in «La Discussione», 7 maggio 1979, p. 16. Sulla stessa linea, già nel 1948, Padre Agostino Gemelli si lamentava per la mancata proposta di una legge sulla parità scolastica, in attuazione dell'art. 33 della

- *Dall'art. 97 Cost. alle prime sanatorie*

La continuità con l'assetto precedente l'approvazione della Costituzione repubblicana emerge in tutta la sua evidenza se si guarda alle modalità di selezione del corpo docente: l'art. 97 aveva previsto la procedura concorsuale come modalità normale per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, lasciando però aperta la possibilità di derogarvi nei «casi stabiliti dalla legge».

Se da un lato nel 1947³⁶⁵ e poi, con la Costituzione in vigore, nel 1948³⁶⁶ alcuni provvedimenti avevano previsto (giustamente) specifiche deroghe per riammettere nelle cattedre coloro che avevano subito persecuzioni politiche o razziali; dall'altro si tentava un lento e difficile ritorno alla "normalità". Bisogna ricordare, infatti, che il 7 settembre 1943, a poche ore dall'annuncio dell'armistizio, erano stati revocati i concorsi speciali a cattedre negli istituti d'istruzione media e superiore per la «particolare situazione del momento»³⁶⁷. Nel luglio 1947 furono quindi banditi i primi concorsi ordinari, per esami e titoli, in conformità alle nuove norme costituzionali³⁶⁸, anche se le singole prove concorsuali erano ancora regolamentate da un R.D. del 1932³⁶⁹, che sarà aggiornato e sostituito solo nel 1957³⁷⁰ (a ulteriore conferma della strutturale continuità con il passato).

Per gli aspiranti docenti il concorso veniva bandito su scala nazionale (per i maestri era invece provinciale): anche se lo svolgimento delle prove scritte poteva avvenire in maniera decentrata, a causa dell'alto numero di candidati, la correzione degli elaborati e gli esami orali si svolgevano sempre a Roma. È da rilevare l'attenzione posta, anche nelle procedure concorsuali ordinarie, più su un parametro quantitativo che qualitativo:

Costituzione, dichiarando di aver scarsa fiducia sulla Commissione proposta da Gonella: «io avrei desiderato che il Ministro della Pubblica Istruzione avesse richiamato la Commissione ad un rispetto più democratico delle norme della Costituzione. Era nel suo diritto e ce lo saremmo atteso da lui: aspettiamo dunque che il Parlamento faccia piazza pulita dei pregiudizi e dei vincoli ai quali un secolo di schiavitù scolastica ha abituato gli uomini delle scuole in Italia», A. Gemelli, *Mentre si prepara la riforma della scuola*, in «Vita e Pensiero», 1948, 8, p. 453.

³⁶⁵ D. Lgs. 21 aprile 1947, n. 373, sul Conferimento di cattedre negli istituti e scuole d'istruzione elementare e media a candidati reduci a non reduci e ad alcune categorie di perseguitati politici e razziali.

³⁶⁶ D. Lgs. 16 aprile 1948, n. 577 recante norme per il Conferimento di cattedre negli Istituti medi di istruzione ad alcune categorie di perseguitati politici e razziali.

³⁶⁷ D. M. 7 settembre 1943, in G.U. 14 settembre 1943 n. 214.

³⁶⁸ D. M. 4 luglio 1947, in G. U. 14 luglio 1947 n. 158. I concorsi vennero espletati nel 1948-1949 e i vincitori delle cattedre entrarono in classe il 1° ottobre 1949.

³⁶⁹ R. D. n. 1489 del 27 ottobre 1932, *Programmi per i concorsi a cattedra nei regi istituti medi d'istruzione e per le abilitazioni all'esercizio professionale dell'insegnamento medio*.

³⁷⁰ D.P.R. n. 972 del 29 aprile 1957, *Regolamento e programmi degli esami di abilitazione all'insegnamento medio*, attuativo della Legge n. 1440 del 15 dicembre 1955.

infatti, programmi concorsuali enciclopedici, articolati e vastissimi, non erano per nulla garanzia della reale preparazione dei docenti³⁷¹. Questo «nella convinzione che una maggiore dose di argomenti coincidesse con una maggiore serietà delle prove e delle selezioni. La preparazione del concorso, così, richiedeva tempi lunghissimi, a fronte di un numero di posti sempre limitato, non solo perché molti dei posti liberi erano accantonati per immissioni in ruolo facilitate, ma anche perché, replicando un atteggiamento tradizionale nella scuola italiana, le diverse amministrazioni statali furono sempre accomunate dall'intento di economizzare sulle risorse strutturali e umane da attribuire all'istruzione»³⁷².

Accanto ai bandi di concorso “ordinari”, che saranno emanati anche nel 1951³⁷³ e nel 1953³⁷⁴, ecco che, nella primavera del 1948, si istituivano i “ruoli speciali transitori”³⁷⁵, con un ritorno al passato che avrebbe fornito un (nuovo nonché ulteriore) precedente per le politiche scolastiche dei decenni a venire. In questi ruoli speciali transitori furono iscritti i docenti che, in possesso del titolo necessario per l'insegnamento (laurea o diploma a seconda dei casi) avevano prestato almeno tre anni di servizio, anche non continuativo, tra l'anno scolastico 1943/44 e il 1947/48. La durata del servizio era ridotta a due anni per i reduci di guerra e a un anno per chi fosse risultato “idoneo” in precedenti tornate concorsuali. Per raggiungere l'anno di servizio, inoltre, bastava aver insegnato almeno sei ore settimanali per un periodo sufficiente per aver diritto al trattamento economico durante le vacanze estive, di solito circa cinque mesi, da febbraio a giugno (art. 2 D. Lgs. n. 1127 del 7 maggio 1948). Nel luglio 1949³⁷⁶ si bandiva un concorso a 10.563 cattedre riservate agli iscritti a questo ruolo “transitorio”. Appare qui chiaro come, fin dai primi anni della Repubblica, «cominciò a germogliare la mala pianta delle astuzie parlamentari con cui l'art. 97, terzo comma, della

³⁷¹ Si veda, per esempio, il volume di A. Breccia, *Gli insegnanti bocciati. Considerazioni e proposte sul problema della scuola*, Nistri-Lischi, Pisa 1957, laddove si riportano errori e strafalcioni dalle prove concorsuali per insegnanti.

³⁷² C. Crivellari, *Professori nella scuola di massa. Dalla crisi del ruolo alla formazione universitaria*, Armando, Roma 2004, p. 48.

³⁷³ D. M. 27 aprile 1951, in suppl. ord. G.U. n. 159 del 14 luglio 1951. I concorsi saranno espletati nel 1953-1954.

³⁷⁴ D. M. 22 maggio 1953, in suppl. ord. G.U. n. 125 del 3 giugno 1953. Anche in questo caso la presa in servizio avvenne due anni dopo.

³⁷⁵ Tramite il D. Lgs. n. 1127 del 7 maggio 1948, relativo alla *Costituzione di ruoli speciali transitori per gli insegnanti degli istituti e scuole di Istruzione media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, artistica, di avviamento professionale ed elementare*.

³⁷⁶ D. M. 5 luglio 1949, in suppl. ord. G.U. 21 luglio 1949, n. 165.

Costituzione sarebbe stato spesso “interpretato” sino a vanificarlo. (...) Una mala pianta, che avvolse la scuola con molteplici rami: oltre ai concorsi per soli titoli, si ebbero via via i ruoli speciali transitori, le abilitazioni didattiche, i corsi abilitanti, sicché nel corso dei decenni la maggior parte degli insegnanti entrò nei ruoli senza un vaglio serio»³⁷⁷, come registrava non senza una certa *vis polemica* anche Gaetano Salvemini: «vi erano i supplenti nominati senza concorso e senza abilitazione nelle scuole governative, grazie a un farraginoso meccanismo di “grida spagnole”, che consente arbitri e brogli di ogni genere. A molti di questi fu via via provveduto “con sanatorie speciali e concorsi senza esame”. Gli esami sono la bestia nera dei supplenti: sono buoni solamente per i loro alunni; concorsi magari, ma senza esami. (...) Dimenticavo di dire che il ministero della Pubblica Istruzione bandisce anche concorsi: e concorsi per esami! Ma pare che li bandisca per dimostrare che sono una vera e propria assurdità, e che, per conseguenza, il meglio che si possa fare è di abolirli e lasciare mano libera ai burocrati romani e ai provveditori provinciali (...). I concorsi-abilitazione non son banditi ogni anno, (...) sono banditi quando Dio vuole, affinché i concorrenti si accumulino a migliaia. Ci fu un concorso per esami, bandito nel 1947, a giudicare il quale occorsero tre anni! Dopo sei anni, nel 1953, c’è un altro concorso per complessive 5.000 cattedre, per le quali sono state presentate 200 mila domande». Poco più avanti, lo stesso Salvemini se da un lato riconosceva come «minor male» quello di «sistemare una buona volta quei disgraziati», dall’altra si premurava di precisare che «nel raccomandare siffatta soluzione non bisogna adoperare argomenti che invece di mettere fine al malanno, lo perpetuerebbero», infatti, una «cosa è affermare che bisogna sistemare alla peggio (non potendo fare altrimenti) una situazione indecorosa, altra cosa è sostenere che quella situazione indecorosa è proprio quel che ci vuole in permanenza»³⁷⁸.

Il differimento *sine dine* di una organica riforma del sistema scolastico aveva dunque gravi conseguenze anche sul personale docente che dovevano oscillare tra l’incerta attesa dei concorsi per le cattedre di ruolo, le supplenze e le soluzioni “speciali” o “transitorie” che diverranno sempre più frequenti negli anni a venire.

³⁷⁷ R. Berardi, *La scuola nella Prima Repubblica. Dai taccuini di un ispettore centrale*, Armando, Roma 2001, p. 36.

³⁷⁸ G. Salvemini, *Le cavallette della scuola*, in G. Salvemini, *Scritti sulla scuola*, a cura di L. Borghi e B. Finocchiaro, Milano, Feltrinelli, 750-5, ed. or. 1953, qui pp. 753-754.

1.4.3 Dagli anni del centrismo al centro-sinistra

Con l'accantonamento dei lavori del periodo gonelliano da parte del ministro Segni, si inaugurava così, una politica scolastica «condotta, per così dire, alla giornata»³⁷⁹: ad un progetto riformatore di ampio respiro ancorché impegnativo, si preferiva, forse per l'immediata convenienza, adagiarsi sulla moltitudine di provvedimenti amministrativi (ordinanze, circolari...). Commenta Luciano Pazzaglia al riguardo che «l'assenza di un quadro di riferimento stabile e sicuro non solo allargava la discrezionalità dell'esecutivo, ma proiettava sulla scuola un diffuso senso di provvisorietà e di incertezza»³⁸⁰, testimoniato anche, per esempio, dall'articolo pubblicato nel 1951 sul primo numero della rivista *Il Mulino* emblematicamente intitolato «*La scuola senza riforma*»³⁸¹.

A questo riguardo, provocatoriamente Bertagna si domanda: «avremmo dovuto aspettare così tanti decenni dal dopoguerra per cambiare i paradigmi delle politiche dell'istruzione e della formazione ereditati dal fascismo e dalla storia dell'Italia liberale dell'ottocento se, durante il periodo del ministero Gonella, avessero vinto tesi e proposte che trovarono proprio in Gonella un significativo punto di equilibrio e di sintesi, ma che la complessità della storia si incaricò, invece, allora, di collocare soltanto nel ricco cimitero delle occasioni perdute?»³⁸².

Dalla metà degli anni '50 in avanti, infatti, la Democrazia Cristiana sostanzialmente rinuncia ad un intervento riformatore, prendendo la via di una serie di provvedimenti limitati alla «pura gestione o, nel migliore dei casi, al soddisfacimento della crescita quantitativa»³⁸³. L'alto tasso di conflittualità ideologica perdurava sul terreno della scuola e gli equilibri politici degli esecutivi divennero giorno dopo giorno più fragili e accidentati. La preoccupazione si spostò dunque sulla sistemazione quantitativa degli aspiranti docenti piuttosto che su un ripensamento delle procedure e modalità ereditate dal passato, perdendo così l'opportunità di elaborare per tempo «un piano finalizzato

³⁷⁹ L. Pazzaglia, *Ideologie e scuola fra ricostruzione e sviluppo (1946-1958)*, in L. Pazzaglia, R. Sani (eds.), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla Legge Casati al Centro-Sinistra*, cit., p. 465.

³⁸⁰ *Ivi*, p. 464.

³⁸¹ L. Pedrazzi, *La scuola senza riforma*, in «*Il Mulino*», anno I, n. 1, 1951, pp. 1-10.

³⁸² G. Bertagna, *Pensiero manuale. La scommessa di un sistema di istruzione e di formazione di pari dignità*, cit., p. 392.

³⁸³ L. Pazzaglia, *Ideologie e scuola fra ricostruzione e sviluppo (1946-1958)*, cit., p. 477.

alla formazione e al reclutamento di un personale insegnante pronto a fronteggiare i bisogni di una scuola di massa»³⁸⁴.

Esempio di questa linea politica fu la legge del 15 dicembre 1955, n. 1440³⁸⁵, con la quale l'abilitazione all'insegnamento viene "sganciata" dal concorso a cattedre³⁸⁶, il cui svolgimento viene decentrato presso i provveditorati provinciali. L'abilitazione all'insegnamento, divenuto requisito necessario per la partecipazione ai concorsi a cattedre, si sarebbe potuta conseguire tramite il superamento di un "esame di Stato" a cui potevano accedere laureati e/o diplomati (art. 1)³⁸⁷.

Allo stesso tempo, però, si predisponavano "esami di Stato" validi per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento rivolti esclusivamente agli insegnanti non abilitati che prestassero servizio nei "ruoli transitori" o che, durante l'ultimo decennio, avessero svolto la loro opera negli istituti d'istruzione media governativi, pareggiati o legalmente riconosciuti per almeno cinque anni nello stesso gruppo d'insegnamento. La platea di aspiranti così individuata poteva conseguire l'abilitazione «in seguito all'esito favorevole di una ispezione e di una prova, che ne accerti la cultura e le capacità didattiche» (art. 7)³⁸⁸. Ecco dunque la nascita delle c.d. abilitazioni "didattiche".

Anche in questo frangente, la visione ideologico-risorgimentale che interpretava le vicende scolastiche con l'unica chiave di lettura della dicotomia scuola statale/scuola paritaria, fece portare taluni a leggere questo provvedimento come un "favore" alle

³⁸⁴ *Ibidem*.

³⁸⁵ *Nuove norme per lo svolgimento degli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale dell'insegnamento medio*, pubblicata in G.U. il 3 febbraio 1956, n. 28, attuata poi con il Regolamento del 29 aprile 1957, n. 972, a sua volta modificato con la Legge 28 luglio 1961, n. 827.

³⁸⁶ Art. 5 prevedeva, infatti, che «ai concorsi a cattedre negli istituti di istruzione media sono ammessi coloro che abbiano già conseguito l'abilitazione». Il sistema previgente, invece, disciplinato dal Regolamento 9 dicembre 1926, n. 2480, all'art. 81 prevedeva: «ai candidati che conseguono l'idoneità nei concorsi e negli esami di abilitazione banditi secondo le disposizioni del presente regolamento, e a quelli che l'abbiano conseguita nei concorsi e negli esami di abilitazione indetti in base al regolamento 4 settembre 1924, n. 1533, viene rilasciato un diploma di abilitazione, a firma del Ministero per la pubblica istruzione». Per un approfondimento sulla giurisprudenza relativa si rinvia a N. Daniele (Ed.), *Rassegna di giurisprudenza delle leggi relative all'istruzione secondaria*, Giuffrè, Milano 1966, pp. 61 ss.

³⁸⁷ La prima sessione degli esami di Stato per abilitazioni col sistema decentrato fu indetta con O.M. del 1 agosto 1958. Quindi, a cadenza annuale, si ripeteva la sessione d'esame (si vedano i D.M. 15 dicembre 1959, 15 dicembre 1960, 15 dicembre 1961. L'ultimo concorso-esame di Stato fu bandito con D.M. 26 agosto 1957). Cfr. T. Zago, *La disciplina giuridica dell'abilitazione all'insegnamento medio*, cit., pp. 9 ss.

³⁸⁸ Disciplinata poi dal D.P.R. 8 ottobre 1957, n. 1303.

scuole paritarie, che potevano vedere abilitati e regolarizzati giuridicamente il proprio personale docente composto ancora in buona misura da preti e suore³⁸⁹.

Nei mesi successivi seguirono altri provvedimenti che andavano nella stessa direzione: nel maggio 1956³⁹⁰ si collocavano nei ruoli ordinari i docenti della scuola secondaria che avevano conseguito l' idoneità in precedenti concorsi a cattedre; nel febbraio 1957³⁹¹ i posti rimasti scoperti nelle graduatorie dei precedenti concorsi venivano assegnati ai candidati che, nelle prove d'esame di quei concorsi, avessero conseguito una votazione non inferiore a 7/10; infine, nell'agosto 1957³⁹² si "stabilizzavano nell'incarico" gli insegnanti non di ruolo che fossero in possesso di un titolo di abilitazione all'insegnamento.

Sempre nell'agosto del 1957 con un altro provvedimento³⁹³ si decideva di sopprimere³⁹⁴ i posti di "ruoli speciali transitori", convertendoli in blocco in "ruoli ordinari": le cattedre, anche in questo caso, sarebbero state conferite in seguito ad un "esame-colloquio". Inoltre, erano dispensati anche da questo passaggio, per lo più formale, coloro che erano in possesso dell' idoneità o avevano conseguito una votazione non inferiore a 7/10 nelle prove di esame in un concorso a cattedre, o fossero in possesso del titolo di abilitazione, conseguito con una votazione non inferiore ai 7/10 per quegli insegnamenti per i quali non era stato bandito alcun concorso dal 1945 in poi (art. 3).

³⁸⁹ Cfr. G. Salvemini, *Le cavallette della scuola*, in G. Salvemini, *Scritti sulla scuola*, a cura di L. Borghi e B. Finocchiaro, Milano, Feltrinelli, 750-5, ed. or. 1953, qui p. 752. Cfr. anche R. Berardi, *La scuola nella Prima Repubblica. Dai taccuini di un ispettore centrale*, cit., p. 54.

³⁹⁰ Legge 24 maggio 1956, n. 505, *Collocamento nei ruoli ordinari degli istituti d'istruzione secondarie e artistica degli insegnanti forniti di idoneità conseguita in concorsi a cattedre*.

³⁹¹ Legge 8 febbraio 1957, n. 36, *Conferimento dei posti rimasti scoperti nelle graduatorie dei concorsi banditi con D.M. 22 maggio 1953, ai candidati che hanno meritato non meno di sette decimi nelle prove di esame*.

³⁹² Legge 3 agosto 1957, n. 744, *Stabilità nell'incarico degli insegnanti non di ruolo degli istituti e scuole secondarie statali*. Così prevedeva l'art. 1 della legge: «Gli insegnanti non di ruolo (...) in possesso di un titolo di abilitazione all'insegnamento, che abbiano ottenuto, nell'anno scolastico 1955-56, un incarico (...) o che, comunque, in detto anno abbiano prestato sette mesi di servizio o che abbiano insegnato per un biennio nel triennio scolastico 1954-55, 1955-56, 1956-57, conseguono la stabilità nell'insegnamento stesso ove abbiano riportato, in detti anni, una qualifica non inferiore a "valente". Per gli insegnanti che abbiano conseguito l'abilitazione nell'ultimo concorso è sufficiente aver prestato servizio, con una qualifica non inferiore a "valente", nell'anno scolastico 1956-57».

³⁹³ Legge 12 agosto 1957, n. 799, *Conversione in cattedre di ruolo ordinario dei posti di ruolo speciale transitorio e collocazione nei ruoli ordinari di insegnanti iscritti nei ruoli speciali transitori*. Si vedano anche le Ordinanze Ministeriali del 24 dicembre 1957, in G. U. 11 febbraio 1958 e del 23 aprile 1958, in G. U. 29 aprile 1958, n. 103.

³⁹⁴ Qualche anno più tardi, il ministro Gui avrebbe riportato alla luce i "ruoli speciali transitori" con il D.M. del 1° aprile 1963, *Collocamento nei ruoli speciali transitori di alcune categorie di insegnanti delle scuole di istruzione secondaria ai sensi dell'art. 20 della legge 28 luglio 1961, n. 831*.

Accanto a questa disciplina particolarmente “elastica”³⁹⁵, l’art. 9 precisava inoltre che chi non si fosse presentato al colloquio o non lo avesse superato, avrebbe comunque conservato lo stato giuridico e il trattamento economico precedente.

Come è stato sottolineato, l’ormai sistematico ricorso, fin dal primo decennio di vita repubblicana, a pratiche assunzionali “automatiche”, rivelava la «mancanza di un disegno finalizzato a ripensare le modalità di reclutamento degli insegnanti e non è casuale che di lì a non molto, sotto l’urto della scuola di massa, si finisse quindi con l’abbandonare qualsiasi forma di controllo volto ad accertare le qualifiche dei docenti»³⁹⁶. È vero, ancora nulla rispetto a quanto avverrà a partire tra la seconda metà degli anni ’60 e gli anni ’70, con massicce immissioni in ruolo *ope legis*.

Un po’ per l’«alto tasso di conflittualità ideologica»³⁹⁷ che permeava ancora ogni dibattito in campo scolastico, un po’ per la necessità di mantenere e allargare il consenso politico acquisito, le forze di governo diedero l’impressione di non volersi impegnare a fondo nel campo delle riforme educative, accontentandosi di «proseguire sulla strada della sistemazione del personale, tanto più che lungo tale strada spingevano le varie forze politiche oltre che, naturalmente, le associazioni magistrali e sindacali»³⁹⁸. Emblematica in questo senso appare la triste vicenda della (rapida) scomparsa del “merito distinto” per i docenti. La misura dei concorsi per “merito distinto”, introdotta già da Gentile nel 1923³⁹⁹ e riformata nel 1954⁴⁰⁰, permetteva la “promozione” anticipata dei docenti che avessero conseguito un buon risultato nelle prove concorsuali. Non che si fosse di fronte ad una vera e propria “carriera” dei docenti. Si trattava, infatti, solo della possibilità, per due volte nel corso dell’intero percorso lavorativo, di anticipare di tre anni il passaggio alla classe di stipendio superiore (ottenuta di solito in base all’anzianità di servizio), conseguendo il relativo aumento di stipendio. Nel 1958 accanto ai concorsi per titoli (banditi per un massimo pari al 25% degli aventi diritto, in base all’anzianità di servizio), fu introdotto anche un concorso per esami scritti e orali

³⁹⁵ Un ulteriore allargamento dei casi di dispensa dall’esame-colloquio fu poi previsto dalla legge 2 aprile 1958, n. 303, in G.U. 14 aprile 1958, n. 103.

³⁹⁶ L. Pazzaglia, *Ideologie e scuola fra ricostruzione e sviluppo (1946-1958)*, cit., p. 476.

³⁹⁷ *Ivi*, p. 477.

³⁹⁸ *Ivi*, p. 475.

³⁹⁹ Si vedano al riguardo gli artt. 9 e 10 del R.D. 6 maggio 1923, n. 1054, in G. U. 2 giugno 1923, n. 129; gli artt. 34-41 del R.D. 27 novembre 1924, n. 2367, in G.U. 10 aprile 1925, n. 84.

⁴⁰⁰ D.P.R. 30 agosto 1954, n. 1234, in G.U. 14 gennaio 1955, n. 10. Con questo provvedimento si toglievano quegli elementi di eccessiva discrezionalità lasciati al Ministero in epoca fascista, introducendo il principio del concorso per titoli.

(questa volta per un numero massimo pari al 50% degli aventi diritto): ma, anche per la scarsa partecipazione dei docenti già a partire dal primo concorso per “merito-distinto” del 1961, questo piccolo germe di differenziazione meritocratica, ancorchè mantenuto nella forma, fu nella sostanza ben presto estirpato⁴⁰¹.

⁴⁰¹ Prima con la Legge 30 luglio 1973, n. 477 furono previste “forme nuove di accertamento”; poi con il D. L. 30 gennaio 1976, n. 13, convertito in Legge 30 marzo 1976 n. 88. Cfr. R. Berardi, *La scuola nella Prima Repubblica. Dai taccuini di un ispettore centrale*, cit., pp. 63-66.

1.5 Dal centro-sinistra alla Seconda Repubblica

1.5.1 Il centro-sinistra e il '68

Dopo le elezioni della primavera del 1958 Amintore Fanfani divenne capo del governo e, d'accordo con il neo ministro della Pubblica Istruzione Aldo Moro, promuoveva un piano decennale (1959-1969) della scuola volto a programmare i finanziamenti necessari all'avvio delle ristrutturazioni pedagogico-organizzative di cui il sistema scolastico italiano avrebbe avuto bisogno⁴⁰². Se, come è stato rilevato, questo piano «rifletteva l'affermarsi, all'interno della classe politica, di quella "cultura della programmazione" secondo cui lo Stato era tenuto a guidare i grandi processi di trasformazione socio-economica del Paese»⁴⁰³, ciò non sarebbe valso per le politiche riguardanti il personale docente e, in particolare, la sua formazione iniziale e reclutamento. Già nel 1953 Salvemini, infatti, si domandava caustico: «possibile che in quell'antro [il Ministero della Pubblica Istruzione N.d.A.] non ci sia nessuno capace di calcolare quante cattedre si rendono vacanti durante l'anno stesso, e [che i concorsi] debbono essere banditi nel gennaio e non nel maggio, e debbono essere giudicati dalle Commissioni esaminatrici in estate, in modo che i nuovi nominati si trovino tutti in sede col principio dell'anno scolastico?»⁴⁰⁴.

In realtà, anche se il piano di Fanfani indicava soltanto un incremento finanziario per una modesta espansione degli organici, il senatore Zoli, relatore del disegno di legge, riferiva in Senato che si prevedevano di assumere in dieci anni circa 39.000 docenti per la scuola media unica e 18.000 per quelli della scuola secondaria⁴⁰⁵. La stima del fabbisogno di docenti, però, secondo le previsioni di Codignola, responsabile scuola del

⁴⁰² Il piano fu poi portato avanti da Giuseppe Medici, successore di Aldo Moro come ministro della Pubblica Istruzione, che nel 1959 affermava: «la profonda trasformazione in corso nella società italiana imponeva alla scuola compiti nuovi ed adeguati al progresso economico, dal quale dipende il consolidamento della vita democratica. Infatti, in tutti i paesi dove si sta attuando una politica di sviluppo economico, contemporaneamente si attua un programma di sviluppo della scuola», G. Medici, *Introduzione al Piano di sviluppo della scuola*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1959, p. 81.

⁴⁰³ L. Pazzaglia, *La politica scolastica del centro-sinistra*, in L. Pazzaglia, R. Sani (eds.), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla Legge Casati al Centro-Sinistra*, cit., p. 483.

⁴⁰⁴ G. Salvemini, *Lettera "I risultati di un concorso"*, pubblicata in "Il Mondo", 4 luglio 1953, in G. Salvemini, *Scritti sulla scuola*, a cura di L. Borghi e B. Finocchiaro, Milano, Feltrinelli, 750-5, ed. or. 1953, qui p. 758.

⁴⁰⁵ Cfr. SVIMEZ, *Progresso economico e strutture formative nell'Italia del 1975*, Roma 1963, riportato in A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., p. 119.

PSI dal 1957 al 1976, andava di gran lunga dilatata⁴⁰⁶. Ad avviso del politico socialista, inoltre, il piano si contraddistingueva per il «contenuto conservatore, la conservazione cioè della vecchia cadente struttura della scuola pubblica. Né costituiscono novità rispetto a codesto contenuto le numerose “pseudo-riforme” in atto, nelle quali è sempre visibile la volontà di “aggiustare” la struttura scolastica esistente ad alcune immediate richieste, ma mai di farne occasione di trasformazione della struttura come elemento di ulteriore sviluppo della società democratica». Il giudizio complessivo di Codignola era dunque quello di trovarsi di fronte non a una “cornice senza quadro”, ma a una «cornice di un vecchio quadro, di puntello di un edificio che chiede ben altri interventi»⁴⁰⁷.

Figura chiave del periodo del centro-sinistra è quella del ministro Luigi Gui⁴⁰⁸, che occuperà la Minerva dal febbraio 1962 al giugno 1968: in questo lasso di tempo si assistette ad un’espansione quantitativa del sistema scolastico, in realtà già iniziata nel decennio precedente⁴⁰⁹, che sembra costituire la “cifra” del periodo in questione⁴¹⁰.

Sul fronte della selezione dei docenti, appaiono interessanti le considerazioni riportate nella *Relazione sullo stato della Pubblica Istruzione in Italia*, frutto dei lavori di una Commissione istituita nel 1962 dallo stesso Gui, laddove si afferma che «gli insegnanti non di ruolo debbono pur essi possedere l’abilitazione all’insegnamento; stante la carenza di abilitati, norme transitorie consentono però che l’insegnamento sia affidato

⁴⁰⁶ Secondo Codignola occorre ben 153.166 nuovi docenti per la media, 81.013 per il primo biennio dei tecnici e dei professionali, 36.146 per il secondo biennio e per le scuole umanistiche. T. Codignola, *Nascita e morte di un piano*, La Nuova Italia, Firenze 1962, p. 239.

⁴⁰⁷ T. Codignola, *Nascita e morte di un piano*, La Nuova Italia, Firenze 1962, p. 80, ora riportato anche parzialmente in T. Codignola, *Per una scuola di libertà (1947-1981)*, a cura di M. Corda Costa, R. Laporta, G. Luzzatto, G. Martinez, G. Rescalli, A. Santoni Rugiu, A. Visalberghi, La Nuova Italia, Scandicci (Firenze) 1987, pp. 67-70.

⁴⁰⁸ Sulla figura del ministro Gui si veda D. Gabusi, *La svolta democratica nell’istruzione italiana. Luigi Gui e la politica scolastica del centro-sinistra*, La Scuola, Brescia 2010.

⁴⁰⁹ Gli studenti iscritti alle scuole secondarie superiori passarono dai 370.575 nell’a.s. 1945/46 ai 593.796 del 1955/56 fino al milione e 258.758 del 1965/66, per raggiungere la quota di un milione e 656.117 nel 1970/71. Analogamente, gli insegnanti delle scuole secondarie passarono dai 34.957 nell’a.s. 1945/46 ai 57.256 del 1955/56 fino ai 97.596 del 1965/66, per raggiungere quota 134.786 nel 1970/71. Cfr. ISTAT, *Sommario di statistiche storiche 1926-1985*, Roma 1987.

⁴¹⁰ Come riconosciuto anche più tardi, dallo stesso Gui: «Fanfani aveva sentito l’esigenza prevalentemente sotto l’aspetto quantitativo: quello cioè di una programmazione a lunga scadenza per venire incontro ai bisogni di espansione dell’istruzione. Sbaglierei se lo definissi soltanto quantitativo; perché in realtà anche l’espansione è un fatto democratico e di riforma, non soltanto un fatto quantitativo. Ma è certo che la politica scolastica del centro-sinistra è stata avviata prevalentemente sotto questo profilo. (...) L’impostazione così detta quantitativa ha anche un valore squisitamente sociale, perché mettere tutti in condizioni di uguaglianza per quanto riguarda l’istruzione, almeno in vista dell’esercizio dei propri diritti e doveri di cittadino, è un fatto altamente democratico», L. Gui, *Riconsiderando la politica scolastica del centro-sinistra*, intervento al Convegno del Mulino su “Scuola e mercato del lavoro”, Bologna, 10-12 novembre 1972, riportato in L. Gui, *Testimonianze sulla scuola. Contributo alla storia della politica scolastica del centrosinistra*, Le Monnier, Firenze 1974, pp. 519-521.

anche ad aspiranti in possesso del titolo di studio che ammette all'esame di abilitazione». Inoltre si definiva come avente "carattere istituzionale" la presenza, entro certi limiti, di docenti non di ruolo nelle scuole secondarie. Infine, si rilevava la totale assenza, nella formazione dei futuri professori, di «qualsiasi preoccupazione di formazione professionale»⁴¹¹. Pertanto la Commissione d'indagine, sul fronte della formazione iniziale dei docenti, proponeva di «costituire con urgenza presso ogni sede universitaria, un Comitato inter-facoltà per la formazione, l'aggiornamento e il perfezionamento degli insegnanti, cui, appena possibile, dovrebbero subentrare, come struttura definitiva, Scuole superiori di magistero, alle quali dovrebbe essere affidata la preparazione pedagogico-didattica degli insegnanti secondari di ogni ordine e grado, mediante un corso quadriennale, seguito da un biennio *post-lauream*, comprensivo del tirocinio guidato». Per la fase di assunzione in ruolo vera e propria, la Commissione proponeva un sistema nel quale «successivamente agli studi universitari (...), un corso *post-lauream* di uno o due anni, comprensivo del tirocinio guidato, si concluda con una prova che abbia forma e valore di abilitazione e dia adito immediato ai pubblici concorsi per l'ammissione in ruolo, da organizzarsi annualmente. Il periodo passato nel corso *post-laurea* dovrebbe essere valutato come servizio di insegnamento e retribuito in misura di poco inferiore a quella iniziale dell'insegnante»⁴¹². Colpisce da un lato la lucida analisi capace di cogliere alcuni punti irrisolti (mancanza di abilitati, precariato reso "istituzionale", carenza di una formazione professionalizzante); dall'altro la particolare somiglianza di queste proposte con quelle messe in campo negli ultimi anni, (queste ultime, però, tardive e all'interno di un quadro di gestione e assunzione del personale scolastico ormai già del tutto compromesso). Anche in questo caso, così come avvenuto un decennio prima con il tentativo gonelliano, i progetti rimasero lettera morta.

A prevalere nelle intenzioni dei sindacati, del ministero e del Parlamento furono obiettivi di piccolo cabotaggio, ancorché portatori di gravide conseguenze: per rispondere all'urgenza del momento, ossia quella di aumentare i docenti nella scuola media, si decise di avallare la prima grande operazione di immissione in ruolo *ope legis*

⁴¹¹ *Relazione sullo stato della Pubblica Istruzione in Italia e Linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola per periodo successivo al 30 giugno 1965*, presentata dal Ministro Luigi Gui ai sensi degli artt. 54, 55 e 56 della legge 24 luglio 1962 n. 1073, ed esposta in Senato il 2 ottobre 1964, pp. 286-288.

⁴¹² *Ibidem*.

della storia repubblicana, tramite la c.d. *legge Bellisario*, dal nome del suo proponente⁴¹³. Tale provvedimento costituisce un vero e proprio punto di non ritorno delle politiche sul reclutamento dei docenti: con questa “leggina” del luglio 1966⁴¹⁴, composta di soli 8 articoli, si prevede l’immissione in ruolo di tutti i docenti in servizio nella scuola media, in possesso dell’abilitazione (furono oltre 40.000!). Da un lato, quindi, il provvedimento rappresentò un «vistoso *vulnus* del principio costituzionale secondo cui ogni accesso al pubblico impiego è regolato dal concorso», dall’altro si diede avvio a «un incerto e disordinato moltiplicarsi di iniziative determinate più a sistemare generazioni di docenti precari che a garantire la qualità della docenza»⁴¹⁵.

Le politiche scolastiche avevano ormai subito una mutazione dalla quale non si sarebbero più alzate: la *quantità* diventava criterio determinante rispetto alla *qualità*; i *docenti* (con le loro aggregazioni sindacali), i veri destinatari delle riforme, dove gli *studenti* e le loro *famiglie* rischiavano di fare sempre più la figura di mere comparse.

Gaetano Salvemini, con un certo anticipo e una buona dose di realismo e di (giustificato) sarcasmo, aveva ben identificato il problema quando in una *lettera* pubblicata su “Il Mondo” nel 1953, scriveva: «la situazione creata nelle scuole governative da anni di incapacità e di malcostume amministrativo non può essere purtroppo risanata, come sarebbe logico, cioè mandando via gli inetti. Quindi non c’è che sistemare tutti coloro che sono entrati nel forno, e non parlarne più. (...) Tutti dobbiamo collaborare per superare una situazione scandalosa e rovinosa. Ma la collaborazione non può consistere solamente nel domandare una sanatoria per il disordine ereditato dal passato, e lasciare che quel disordine continui a perpetuarsi per tutta l’eternità. Questa sembra essere la sola collaborazione che troppi insegnanti in attesa di sistemazione sono disposti a dare a una soluzione del problema. Quel che contano sono i professori; gli alunni non contano niente. Ci pensi agli alunni chi non ha altro da fare: le banche sono fatte non per servire i clienti, ma per far lavorare meno che sia possibile e guadagnare più che sia possibile ai loro impiegati. Le fabbriche sono fatte non per produrre beni necessari al consumatore al più basso costo possibile, ma per far guadagnare larghi dividendi agli azionisti ed assicurare contro i licenziamenti gli operai.

⁴¹³ Cfr. A. Santoni Rugiu, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall’Ottocento a oggi*, cit., pp. 122-124, L. Saltari, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, cit., p. 450.

⁴¹⁴ Legge 25 luglio 1966, n. 603, in G.U. n. 194 del 5 agosto 1966, *Immissione di insegnanti abilitati nei ruoli della scuola media*.

⁴¹⁵ G. Chiosso, *La lunga storia dell’ope legis*, in «Nuova Secondaria», Anno XXXIII, n. 6, 2016, p. 3.

Le scuole sono state fatte, non per gli alunni, ma per far guadagnare stipendi (ahimè quanto magri!) agl'insegnanti»⁴¹⁶.

Anche questo periodo della storia politica della Repubblica, nonostante le notevoli aspettative di cambiamento sul mondo della scuola, sfociate poi nella contestazione studentesca del sessantotto, conseguì quindi solo «esigui risultati» e «non conobbe trasformazioni di grande rilievo»⁴¹⁷, fatta eccezione per l'introduzione della scuola media unica⁴¹⁸ e per la travagliata attivazione della scuola materna statale⁴¹⁹.

1.5.2 Gli anni '70 e la nascita delle "graduatorie permanenti"

Giorgio Chiosso nel 1977, tracciando un bilancio delle politiche scolastiche intercorse nel periodo che va dal 1968 al 1977, da un lato constatava come le «necessità contingenti» avessero spinto a «tamponare situazioni estremamente tese»⁴²⁰; dall'altro rilevava che nulla fosse stato fatto sul fronte delle politiche per il personale docente: «la Democrazia Cristiana in trent'anni di gestione del ministero ha troppo sottovalutato questo aspetto: ha creduto spesso di poter contare sull'appoggio incondizionato del corpo docente proprio nel momento che questo – attraverso le travagliate vicende della contestazione studentesca e del generale mutamento della scuola nel suo complesso – si apprestava a vivere (e vive tuttora) una drammatica crisi di identità. (...) Questo ritardo nella presa di coscienza di una "crisi del personale docente" non è imputabile soltanto alla DC, anche se, come partito di maggioranza relativa, essa ha responsabilità particolarmente gravi (...). È questo, forse, il settore in cui il partito è stato più assente»⁴²¹.

⁴¹⁶ G. Salvemini, *Lettera*, pubblicata in "Il Mondo", 23 maggio 1953 in seguito a una serie di lettere ricevuto dopo l'articolo *Le cavallette della scuola*, in G. Salvemini, *Scritti sulla scuola*, a cura di L. Borghi e B. Finocchiaro, Milano, Feltrinelli, 750-5, ed. or. 1953, qui pp. 755-757.

⁴¹⁷ L. Pazzaglia, *La politica scolastica del centro-sinistra*, in L. Pazzaglia, R. Sani (eds.), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla Legge Casati al Centro-Sinistra*, cit., p. 495. Di diverso avviso altri, come Berardi, considerano quello del ministro Gui «il periodo migliore nella storia della politica scolastica della prima Repubblica», R. Berardi, *La scuola nella Prima Repubblica. Dai taccuini di un ispettore centrale*, cit., p. 75.

⁴¹⁸ Con il varo della Legge 31 dicembre 1962, n. 1859 istituiva la scuola media unica per il completamento dell'obbligo scolastico. Con il D.M. 24 aprile 1963 si stabilivano poi orari e programmi.

⁴¹⁹ La proposta legislativa del ministro Gui, varata nel dicembre del 1964 dal Consiglio dei Ministri, fu bocciata una prima volta alla Camera dei Deputati nel gennaio del 1966, causando la caduta del secondo governo Moro. Il disegno di legge fu quindi approvato con la Legge 18 marzo 1968, n. 444.

⁴²⁰ G. Chiosso, *Scuola e partiti tra contestazione e decreti delegati*, La Scuola, Brescia 1977, p. 68.

⁴²¹ *Ivi*, p. 70.

Pur non essendo questa la sede per una dettagliata ricostruzione storiografica, tale giudizio sembra trovare conferma anche da una sintetica analisi dei provvedimenti legislativi e ministeriali di quegli anni.

Il nuovo ministro democristiano Misasi il 30 giugno 1970 bandisce un nuovo concorso a cattedre “ordinario”, il cui esito, per quanto riguarda la preparazione dei futuri docenti, fu disastroso: la relazione delle commissioni esaminatrici, infatti, tracciava un quadro desolante, con un livello culturale nel complesso molto basso e lacunoso⁴²². La contestazione, intanto, portava a ripetuti blocchi degli scrutini (1969/1970) da parte di docenti in attesa di stabilizzazione.

A questa situazione si rispose introducendo, tramite la legge n. 1074⁴²³ del 6 dicembre 1971, i c.d. incarichi a tempo indeterminato⁴²⁴ e i “corsi abilitanti”, che sarebbero rimasti in vigore fino al 1974: al termine di un periodo di formazione di un anno e del superamento di una prova finale, si consentiva ai docenti di conseguire l’abilitazione all’insegnamento. Allo stesso tempo le classi di abilitazione venivano unificate per discipline, senza distinguere l’insegnamento, per esempio, dell’italiano al liceo classico o in un istituto professionale (art. 1 comma 7). In secondo luogo si facevano rientrare tra i docenti degli stessi corsi non meglio identificati “esperti delle materie”, un chiaro lasciapassare per i “reduci” dalla stagione della contestazione (art. 2)⁴²⁵.

Come ormai consuetudine, accanto ai corsi abilitanti “ordinari”⁴²⁶ si affiancavano anche corsi abilitanti “speciali” (art. 5)⁴²⁷, della durata di un mese durante le vacanze estive a cui si aggiungevano cinquanta ore durante l’anno scolastico, riservati agli «insegnanti di ruolo e non di ruolo con incarico indeterminato» nelle secondarie o «triennale» per i maestri delle primarie. Poste queste premesse, il risultato fu una mera conseguenza: ben 160.923 aspiranti docenti parteciparono alla prima tornata di abilitazioni nell’autunno

⁴²² Cfr. R. Berardi, *La scuola nella Prima Repubblica. Dai taccuini di un ispettore centrale*, cit., pp. 156-157.

⁴²³ *Norme per il conseguimento dell’abilitazione all’insegnamento nelle scuole secondarie per l’immissione nei ruoli del personale insegnante e non insegnante*, in G.U. 18 dicembre 1971, n. 319, regolamentati con O.M. del 6 maggio 1972.

⁴²⁴ Gli incarichi a tempo indeterminato permettevano a parte del personale precario di conservare il posto fino al conseguimento dell’abilitazione, a seguito della quale sarebbe avvenuta l’assunzione in ruolo. Cfr. C. Crivellari, *Professori nella scuola di massa. Dalla crisi del ruolo alla formazione universitaria*, cit., p. 70, nota 9.

⁴²⁵ Si affermava anche che «i partecipanti ai corsi possono collaborare all’organizzazione dei corsi stessi proponendo forme seminariali per lo svolgimento delle lezioni e per lo scambio delle reciproche esperienze» (art. 2 comma 2).

⁴²⁶ Indetti per la prima volta con O.M. 27 dicembre 1974, in G.U. 18 gennaio 1975, n. 17.

⁴²⁷ Dopo i primi corsi abilitanti speciali del 1972, ne furono banditi altri con O.M. del 2 ottobre 1974.

del 1972. La prova finale, che doveva verificare l'effettiva preparazione dei docenti, si risolse in una formalità⁴²⁸.

Ma il vero “cuore” del provvedimento è costituito dall'art. 7 dove si trova la nascita delle “graduatorie permanenti”, un'invenzione che avrebbe accompagnato d'ora in avanti la vita scolastica italiana (e quella di molti docenti).

Si prevedeva di includere l'aspirante docente già abilitato, che avesse prestato servizio di insegnamento non di ruolo negli istituti e scuole statali di istruzione secondaria, artistica e professionale per almeno due anni con qualifica non inferiore a “buono”, in graduatorie nazionali permanenti da utilizzare ai fini dell'immissione in ruolo. Quindi, a partire dall'a.s. 1972/73, il 70% del numero totale delle cattedre e dei posti orario vacanti all'inizio di ciascun anno scolastico sarebbe stato riservato per l'immissione in ruolo di coloro che risultavano inclusi nelle suddette graduatorie⁴²⁹.

Ovviamente sia i corsi abilitanti “ordinari” sia quelli “speciali” portavano anch'essi all'inserimento all'interno di una analoga graduatoria, che però portava all'immissione in ruolo solo dopo l'esaurimento delle graduatorie previste dall'art. 7.

E così via, anche per gli anni successivi: al conseguimento dell'abilitazione veniva ora collegata l'iscrizione in una graduatoria “ai fini dell'immissione in ruolo”, costruendo un intricato labirinto nel quale non si sarebbe più trovata la via d'uscita.

Ai concorsi ordinari “annuali” (sic!) rimaneva riservata la misera quota del 30%, che sarebbe poi divenuta pari al 50% delle cattedre vacanti all'inizio di ciascun anno scolastico dal 1° ottobre 1975 (il restante 50% sarebbe stato riservato “all'assorbimento in ruolo” degli iscritti nelle graduatorie). Infine, giusto per aggiungere confusione a confusione, si permetteva, fino al 30 settembre 1974, di partecipare ai concorsi a cattedre anche ai docenti non abilitati.

Impressiona vedere replicato, a più di un secolo di distanza dalla Legge Casati, lo stesso schema (*regola-deroga-eccezione*) che sorreggeva il quartetto delle diverse tipologie dei docenti (*titolari-reggenti-incaricati-legittimati*): alla *regola* (corsi abilitanti *ordinari*), si affianca la *deroga* (corsi abilitanti *speciali*) che viene ulteriormente aggirata dalle

⁴²⁸ Cfr. R. Berardi, *La scuola nella Prima Repubblica. Dai taccuini di un ispettore centrale*, cit., pp. 242-243.

⁴²⁹ Appare opportuno sottolineare che tali immissioni sarebbero comunque avvenute solo all'esaurimento delle graduatorie create con i precedenti provvedimenti e concorsi dalle leggi/sanatorie n. 831/1961, n. 336/1965, n. 603/1966, n. 359/1968, n. 468/1968, n. 366/1970. Cfr. R. Berardi, *La scuola nella Prima Repubblica. Dai taccuini di un ispettore centrale*, cit., pp. 158-160.

eccezioni previste nell'art. 7 (graduatorie permanenti, accesso al concorso senza abilitazione ecc...).

Il sistema appena delineato, contraddistinto da un groviglio normativo che diventava di anno in anno sempre più complicato, avrebbe avuto un duplice effetto: da un lato quello di "istituzionalizzare" il precariato scolastico⁴³⁰, generando una schiera di dipendenti statali scarsamente tutelati; dall'altro quello di aizzare «il fuoco delle istanze rivendicative»⁴³¹, che trovarono in una massiccia sindacalizzazione del corpo docente l'unica "valvola di sfogo".

La Legge n. 1074 del 1971, nata sull'onda del blocco degli scrutini del 1969/1970, rappresentò dunque «l'antefatto della più massiccia assunzione in ruolo *ope legis* della storia scolastica italiana», che avvenne in applicazione dell'art. 17 della legge 30 luglio 1973, n. 477⁴³²: «migliaia di insegnanti che avevano frettolosamente seguito i corsi abilitanti furono in un sol colpo sistemati»⁴³³. Circa 200 mila insegnanti entrarono nei ruoli dello Stato e il tasso di precariato del corpo docente passò dal 45,6% al 22%⁴³⁴.

Non solo venivano stabilizzati tutti gli abilitati "occupanti" una cattedra, ma all'art. 16 si riconosceva solennemente il «diritto all'inquadramento nel ruolo dei docenti» per tutti coloro che erano già – o che sarebbero stati – iscritti nelle "graduatorie ad esaurimento". Questo nonostante la dottrina giuridica coeva avesse precisato, con riferimento alle graduatorie dei concorsi a cattedre, che «i candidati che risultino utilmente collocati nella graduatoria e abbiano dimostrato il possesso dei requisiti di legge vantano un *interesse legittimo* – non un *diritto soggettivo* – ad ottenere la nomina per i posti messi a concorso»⁴³⁵.

⁴³⁰ Cfr. E. Gremigni, *Una precarietà istituzionalizzata*, cit.

⁴³¹ L. Saltari, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, cit., p. 450.

⁴³² Tale provvedimento portò all'emanazione, nei nove mesi successivi alla sua entrata in vigore, di alcuni decreti delegati, tra cui il D.P.R. 31 maggio 1974, n. 417, contenente *Norme sullo stato giuridico stato giuridico del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato*. Questo il testo del primo comma dell'art. 17 della Legge n. 1074/1071: «gli insegnanti incaricati a tempo indeterminato nelle scuole secondarie ed artistiche che abbiano già conseguito il titolo di abilitazione valido per l'insegnamento per il quale sono incaricati e nell'anno scolastico 1973-1974 occupino una cattedra o posto orario, sono nominati in ruolo, con decorrenza 1 ottobre 1974. Essi mantengono la cattedra o il posto che attualmente ricoprono».

⁴³³ G. Chiosso, *La lunga storia dell'ope legis*, cit., p. 3.

⁴³⁴ Cfr. Associazione TreeLLLe, *Oltre il precariato. Valorizzare la professione degli insegnanti per una scuola di qualità*, Quaderno n. 6, dicembre 2006, p. 55.

⁴³⁵ L. Molinari, *Il personale della scuola. Concorsi, carriera, diritti, organi e partecipazione*, Giuffrè, Milano 1979, p. 36. Per un approfondimento sulla dottrina giuridica di quel periodo sul tema in questione si rinvia anche ad A. Tigano, *Il reclutamento del personale insegnante*, in «Rivista giuridica della Scuola», 1978, pp. 1 ss; C. Santonocito, *Le nuove norme per il reclutamento del personale docente*, in

Pochi mesi dopo, il 5 maggio 1973, il nuovo ministro della Pubblica Istruzione Scalfaro bandisce un nuovo concorso per 23.317 cattedre, le cui procedure si sarebbero trascinate fino al 1979, con l'approvazione finale degli atti addirittura nel febbraio 1980! Nel frattempo si dava avvio a una nuova tornata di corsi abilitanti (1975/1976): ancora una volta la platea degli aspiranti a una cattedra spinse per ripercorrere il sentiero tracciato dai propri predecessori. Fu così che si giunse alla legge 9 agosto 1978, n. 463, contenente norme sul conferimento degli incarichi (che passavano da "a tempo indeterminato" ad "annuali"), allo scopo dichiarato di non riprodurre più (sic!) il precariato⁴³⁶. Il 24 novembre 1977, nel presentare il provvedimento alla Camera dei Deputati, il ministro Franco Maria Malfatti ebbe ad affermare che l'intento del dispositivo normativo era quello di «dare stabilità di situazioni al personale docente che attualmente subisce l'incertezza del rapporto di servizio non di ruolo. Si tratta, in altri termini, di contenere l'impiego di personale precario entro i rigorosi limiti dei casi ineliminabili di impossibilità di assunzione di personale di ruolo (frazioni di ore non sufficienti a costituire una cattedra, posti creati da sopravvenute esigenze al di fuori di ogni ragionevole prevedibilità, cattedre o posti già coperti ecc...)». Affermava inoltre di voler «eliminare i meccanismi che in questi anni hanno prodotto precariato in modi incontrollabili» e di «evitare il riprodursi di squilibri e di "sacche" di personale sacrificato, con la connessa eventualità di un riemergere di problemi che si credevano ormai legislativamente risolti», il tutto per «normalizzare situazioni che vanno ricondotte in un quadro di più agile gestibilità e di ordinata stabilità»⁴³⁷. Com'è noto, le cose andarono (purtroppo) diversamente e queste affermazioni appaiono oggi inversamente proporzionali ai risultati conseguiti.

«Rivista giuridica della Scuola», 1978, pp. 662 ss.; G. Pauciullo Della Valle, *Il personale docente e direttivo delle scuole primarie e secondarie. Legislazione e giurisprudenza*, Giuffrè, Milano 1984.

⁴³⁶ La legge portava come rubrica "Modifica dei criteri di determinazione degli organici e delle procedure per il conferimento degli incarichi del personale docente e non docente; misure per l'immissione in ruolo del personale precario nelle scuole materne, elementari, secondarie ed artistiche, nonché nuove norme relative al reclutamento del personale docente ed educativo delle scuole di ogni ordine e grado".

⁴³⁷ Analogamente, in una dichiarazione riportata sul quotidiano «La Stampa» del 15 giugno 1977, p. 19, il ministro dichiarava che «dopo la deludente esperienza dei corsi abilitanti, occorre mettere a fuoco una politica adatta non solo per il reclutamento ma anche per l'aggiornamento del personale in modo che una volta rese operative le riforme quest'ultime possano essere portate avanti in modo adeguato dagli stessi insegnanti».

Con la legge n. 463/1978, al fine di accelerare le assunzioni, si trasformavano in graduatorie provinciali le graduatorie nazionali delle sanatorie varate dal 1961 in poi⁴³⁸, cui venivano aggiunti gli abilitati dei primi “corsi abilitanti speciali” del 1972.

Ma anche in questo caso il legislatore non resisteva alla tentazione di un'altra massiccia dose di immissioni in ruolo *ope legis*, come previsto dall'art. 13: erano, infatti, nominati in ruolo “ai soli effetti giuridici” – a partire dall'a.s. 1978/79 – «gli insegnanti incaricati a tempo indeterminato «che abbiano già conseguito, ove prescritto, il titolo di abilitazione valido per l'insegnamento per il quale sono incaricati, in servizio su cattedra o posto-orario nell'anno scolastico 1976/77 o nell'anno scolastico 1977/78».

Anche per coloro che non avevano ricoperto alcun incarico di insegnamento, la legge si preoccupava di garantire l'immissione in ruolo graduale «negli anni scolastici successivi via via che si rendano disponibili anche nelle altre province cattedre o posti-orario»⁴³⁹.

Infine, tutte le tipologie di docenti sopra richiamati sarebbero state immesse in ruolo, anche se si fosse determinato un soprannumero, addirittura previsto *ex lege* all'art. 14!

Si calcolò che con questo provvedimento sarebbero stati immessi in ruolo senza concorso oltre 200 mila docenti, dalla scuola materna alla secondaria di secondo grado: secondo le statistiche ufficiali, nel 1978 già l'83% dei docenti di ruolo era stato immesso senza concorso e «con la nuova sanatoria si sarebbe superato largamente il 90%»⁴⁴⁰.

Accanto a tutto questo, il legislatore con una certa spavalderia, aveva il coraggio di affermare che «l'accesso ai ruoli del personale insegnante ed educativo ha luogo mediante concorsi per esami, integrati dalla valutazione del titolo di studio richiesto per l'ammissione al concorso e dell'eventuale titolo di abilitazione» (art. 26). I corsi abilitanti veniva soppressi e i concorsi, in teoria, sarebbero dovuti tornare abilitanti.

Nel giugno 1979, però, una nuova astensione dagli scrutini ed esami di circa 40mila insegnanti “precari” fecero prorogare (D.L. 25 giugno 1979, n. 235) gli incarichi annuali conferiti in base alla legge del 1978 per tutto l'a.s. 1979/80, anche in assenza di

⁴³⁸ Leggi 28 luglio 1961, n. 831; 29 marzo 1965, n. 336; 25 luglio 1966, n. 603; 28 marzo 1968, n. 359; 2 aprile 1968, n. 468; 6 dicembre 1971, n. 1074.

⁴³⁹ Questo il testo completo del comma dell'art. 13: «nel caso in cui non vi sia nell'ambito della provincia un numero di cattedre e posti-orario sufficiente per l'esaurimento delle graduatorie provinciali, il personale in esse iscritto è gradualmente immesso in ruolo negli anni scolastici successivi via via che si rendano disponibili anche nelle altre province cattedre o posti-orario».

⁴⁴⁰ R. Berardi, *La scuola nella Prima Repubblica. Dai taccuini di un ispettore centrale*, cit., p. 280.

posti vacanti e disponibili. Analogo provvedimento fu preso anche per l'anno successivo⁴⁴¹: «gradualmente la scuola divenne il datore di lavoro più importante dei laureati italiani»⁴⁴².

Presentando un nuovo progetto di legge in Senato il 17 settembre 1980, il nuovo ministro Sarti, che rimarrà alla Minerva per pochissimo tempo⁴⁴³, ammetteva, con apprezzabile onestà intellettuale, la crisi dei meccanismi di reclutamento; segnalava la «perdita di agibilità delle procedure concorsuali», denunciando inoltre senza mezzi termini come i precedenti interventi del legislatore fossero stati volti a «un reclutamento per così dire facilitato», che sostanzialmente metteva «tra parentesi il sistema vigente dei concorsi». Sarti proseguiva la sua analisi segnalando che «sino al 1971, il legislatore ha cercato di salvaguardare, in qualche modo, la forma concorsuale, prevedendo criteri che, pur prescindendo da vere e proprie prove di accertamento, stabilivano una graduatoria tra gli aspiranti. (...) Con l'art. 17 della legge n. 477 del 1973 il legislatore ha introdotto, invece, modalità di immissione in ruolo che prescindono da qualsiasi graduazione degli aspiranti e dal previo accertamento di disponibilità annuali di posti». Altrettanto correttamente rilevava che «il legislatore, nel dare sistemazione ad una parte del precariato, non ha previsto sufficienti misure per la soppressione delle cause che lo producono». Perciò si proponeva l'indizione di concorso biennali aventi anche valore abilitante: per questo motivo, potevano essere banditi «anche a prescindere dalla disponibilità dei posti». Per la «sistemazione del residuo personale precario» dei docenti delle scuole secondarie scuole si proponeva di «esaurire in un'unica operazione le graduatorie, immettendo *ope legis* in ruolo gli iscritti. Al termine dell'operazione le graduatorie debbono essere soppresse». Come ormai prassi, alle dichiarazioni e denunce più o meno circostanziate, facevano seguito nuove istanze e rivendicazioni sindacali. Pertanto, ancora una volta, le parole del Ministro Sarti rimasero *vox clamantis in deserto*.

⁴⁴¹ Si veda il Disegno di Legge Revisione della disciplina del reclutamento e sistemazione del personale precario docente e non docente esistente, presentato dal Ministro Sarti in Senato il 17 settembre 1980.

⁴⁴² G. Chiosso, *La lunga storia dell'ope legis*, cit., p. 3.

⁴⁴³ Dal 4 aprile 1980 al 17 ottobre 1980.

1.5.3 Gli anni '80 e la fine della Prima Repubblica

Nonostante la curva demografica iniziasse a declinare, grazie all'estensione dell'offerta formativa (tramite corsi pomeridiani e attività complementari e integrative, ecc...), l'organico "di fatto" – diversamente da quello "di diritto" – continuava ad incrementarsi, portando con sé un'ulteriore proliferazione dei precari, evidentemente non poi così malvista neanche dagli uffici ministeriali di Viale Trastevere: infatti, «l'espletamento dei concorsi richiede in primo luogo cospicui investimenti e le spese fisse per il personale di ruolo gravano sul bilancio ministeriale maggiore rispetto a quelle per i docenti precari. (...) L'esistenza di un'estesa fascia di docenti precari è ritenuta funzionale all'esigenze di contenere le spese per il personale»⁴⁴⁴. Le sanatorie dei precari divengono quindi la "regola" e il concorso previsto dall'art. 97 della Costituzione appare ben presto come "un'anomalia" del sistema; tanto che nel 1980 il personale docente e non docente con incarico annuale superava le 100.000 unità⁴⁴⁵. Come avvenuto in precedenza, anche questa schiera di precari chiese di essere stabilizzata: arrivò quindi la legge 20 maggio 1982 n. 270⁴⁴⁶.

Mentre all'art. 1 si proclamavano nuovamente i "concorsi con frequenza biennale" quale metodo ordinario per l'immissione in ruolo, al titolo III della legge, significativamente intitolato "Norme transitorie di immissione in ruolo", si immettevano in ruolo i docenti delle graduatorie ad esaurimento, sancendone la loro (ancorché provvisoria e temporanea) soppressione (art. 33).

Ma "l'innovazione" che caratterizza tale provvedimento e che troverà una certa emulazione anche in tempi molto recenti⁴⁴⁷ è rappresentata dalla c.d. Dotazione Organica Aggiuntiva (DOA) o dotazione aggiuntiva all'organico, «una sorta di riserva indiana nella quale finiscono i professori in soprannumero, perdenti posto ecc...»⁴⁴⁸ che incrementa del 5% l'organico del personale docente. Tale "invenzione" valeva circa

⁴⁴⁴ E. Gremigni, *Una precarietà istituzionalizzata*, cit., p. 112, che chiarisce: «Gli insegnanti a tempo determinato non godono, infatti, degli stessi diritti e del medesimo trattamento economico dei colleghi in ruolo, né possono progredire nella carriera e ottenere così, sia pur limitati, aumenti di stipendio».

⁴⁴⁵ Cfr. C. Crivellari, *Professori nella scuola di massa. Dalla crisi del ruolo alla formazione universitaria*, cit., p. 68.

⁴⁴⁶ Revisione della disciplina del reclutamento del personale docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica, ristrutturazione degli organici, adozione di misure idonee ad evitare la formazione di precariato e sistemazione del personale precario esistente.

⁴⁴⁷ Si fa qui riferimento all'Organico di Potenziamento introdotto dalla L. 107/2015 c.d. "Buona Scuola". Sul punto si rimanda a E. Puricelli, *Organico di potenziamento o potenziamento dell'organico?*, in «Nuova Secondaria», Anno XXXIII, n. 4, 2015, pp. 11-14.

⁴⁴⁸ A. Santoni Rugi, S. Santamaita, *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., p. 151.

47.0000 posti per la scuola media, mentre per la scuola secondaria superiore comprendeva tutte le «unità di personale in soprannumero, risultante anche per effetto delle immissioni in ruolo previste dalla presente legge». A questi docenti competevano una serie di attività e funzioni tra cui supplenze, sostituzioni, attività didattico-educative e psico-pedagogiche, di sostegno, recupero e integrazione degli studenti con disabilità, attività integrative o complementari, attività inerenti al funzionamento degli organi collegiali, corsi e iniziative di istruzione degli adulti ecc..., con il risultato che tra il 1982 e il 1984 vengono immessi in ruolo circa 150.000 persone⁴⁴⁹.

La legge n. 326 del 1984, ampliando le già ampie maglie della legge del 1982, permetteva ai docenti che avessero maturato i requisiti di servizio nei due anni seguenti all'entrata in vigore della legge n. 270/1982, di conseguire l'abilitazione tramite una sessione speciale riservata.

Le ulteriori leggi del 1988⁴⁵⁰ e del 1989⁴⁵¹ provvedono ad altre immissioni di personale docente precario attraverso concorsi per soli titoli e all'avvio di corsi abilitanti speciali riservati a insegnanti con esperienza di insegnamento.

In particolare la normativa del 1989 prevedeva (art. 2) che l'accesso ai ruoli avvenisse mediante concorso, indetti con frequenza triennale, anche quando non vi sia disponibilità di posti o cattedre, per "titoli ed esami" e mediante concorso per "soli titoli", assegnando ad entrambe le tipologie concorsuali il 50% dei posti disponibili.

Si creava così il c.d. "doppio canale": la seconda tipologia "concorsuale" (quella per "soli titoli") faceva entrare infatti in graduatoria anche coloro che avessero prestato 360 giorni di servizio e fossero in possesso di un qualsiasi titolo abilitante.

Con questo sistema si ammetteva implicitamente di non riuscire a governare e gestire il reclutamento dei docenti tramite procedure concorsuali selettive, perciò «si cercava di regolare "il traffico" – sempre affollato – degli ingressi con l'apertura di una via riservata (al 50% dei posti) a coloro che avevano maturato una certa esperienza come

⁴⁴⁹ Cfr. C. Crivellari, *Professori nella scuola di massa. Dalla crisi del ruolo alla formazione universitaria*, cit., p. 68.

⁴⁵⁰ Legge 4 luglio 1988, n. 246, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 maggio 1988, n. 140, recante misure urgenti per il personale della scuola*.

⁴⁵¹ Legge 27 dicembre 1989, n. 417, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 novembre 1989, n. 357, recante norme in materia di reclutamento del personale della scuola*.

supplenti»⁴⁵². La cosiddetta Prima Repubblica si avviava al tramonto registrando, sul tema del reclutamento dei docenti della scuola secondaria, un sostanziale fallimento.

⁴⁵² Associazione TreeLLLe, *Oltre il precariato. Valorizzare la professione degli insegnanti per una scuola di qualità*, cit., p. 56.

1.6 Dagli anni novanta alla “Buona Scuola”

1.6.1 La nascita delle SSIS

Diversi sono i fattori che hanno portato alla mancata riforma della scuola secondaria nella cosiddetta “Prima Repubblica”: come si è visto nel percorso tracciato nelle pagine precedenti, le cause di questa assenza di riformismo possono essere individuate innanzitutto in una “democrazia bloccata” aggravata da una strutturale incapacità dei partiti politici a giungere ad una qualche decisione⁴⁵³. Come è stato rilevato, infatti, la legislazione scolastica che va dal 1968 al 1988 si contraddistingue per il basso livello di “innovatività” e, con riferimento alla materia trattata, per una spiccata preponderanza su questioni legate alle politiche del personale docente⁴⁵⁴: come affermato da Chiosso, infatti, «non è esagerato dire che la scuola ha rappresentato negli ultimi decenni un’opportunità soprattutto di contenimento della disoccupazione intellettuale»⁴⁵⁵. Anche secondo Scotto di Luzio la linea di svolgimento della scuola italiana è rimasta la stessa nel corso dei decenni, identificabile nella «subordinazione della qualità dell’istruzione alle ragioni del sostegno dei livelli di occupazione»⁴⁵⁶.

Infine, anche Marcello Dei sottolinea come la scuola secondaria di secondo grado sia «restata intatta nella definizione datale da Gentile nel 1923: una struttura farraginosa, rigida, antiquata nella frammentazione e scarsamente produttiva. In una parola: retrograda»⁴⁵⁷.

Come si vedrà nelle prossime pagine, anche negli ultimi quindici anni della storia delle politiche scolastiche, a prevalere sarebbe stata «l’apparentemente infrangibile alleanza postrepubblicana stipulata tra centralismo statalista, sottogoverno dei partiti e pressione dei sindacati del pubblico impiego», secondo la quale «fare il docente non è mai stato

⁴⁵³ Cfr. G. Bertagna, *La riforma necessaria*, La Scuola, Brescia 1993.

⁴⁵⁴ Cfr. L. Benadusi (Ed.), *La non-decisione politica. La scuola secondaria tra riforma e non riforma. Il caso italiano a confronto con altre esperienze europee*, cit., pp. 236-239.

⁴⁵⁵ G. Chiosso, *Verso un nuovo modello scolastico: il caso dell’Italia*, in F. Gobbo, (Ed.), *Le scuole degli altri. Le riforme scolastiche nell’Europa che cambia*, SEI, Torino 2006, p. 3.

⁴⁵⁶ A. Scotto di Luzio, *La scuola degli italiani*, cit., p. 375.

⁴⁵⁷ M. Dei, *Cambiamento senza riforma: la scuola secondaria superiore negli ultimi trent’anni*, cit., p. 119. Analogamente, Genovesi scrive: «agli inizi degli anni ’90 emerge sempre più l’immagine di una macchina scolastica elefantica, male oliata e incontrollabile, dalla quale è già tanto se si riesce a ottenere una precaria tenuta di strada», G. Genovesi, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, cit., p. 204.

una questione davvero pedagogica, ma per lo più di politica ideologica, sociale e sindacale»⁴⁵⁸.

L'espansione quantitativa del sistema scolastico all'inizio degli anni novanta ha ormai raggiunto il suo culmine: gli studenti della scuola secondaria superiore sono, infatti, passati dai circa 416 mila del 1951/52 ai quasi 3 milioni (2 milioni e 864 mila) del 1991/92⁴⁵⁹ e i docenti sono passati tra il 1951 e il 1987 da 45 mila a 277 mila⁴⁶⁰.

È in questo frangente storico, contraddistinto da un quadro politico nazionale quanto mai debole e in fase di transizione, che la gestione del personale scolastico subisce l'influsso, forse per la prima volta, delle c.d. "politiche di rigore" economico sulla spesa pubblica. In quest'ottica appare molto significativo uno scritto del 1992 di Andrea Monorchio, ragioniere generale dello Stato dal 1989 al 2002, laddove, rilevando «la demolizione dei sistemi di selezione del personale insegnante» denunciava come «il blocco dei concorsi e le immissioni *ope legis* di centinaia di migliaia di precari non furono il frutto di disattenzione amministrativa, ma (...) l'utilizzo del settore come spugna per l'assorbimento della disoccupazione intellettuale meridionale»⁴⁶¹; infine Monorchio affermava come fino ad allora la politica scolastica fosse stata prevalentemente «una politica di spesa per l'occupazione nell'insegnamento»⁴⁶².

Tali considerazioni portano da un lato a effettuare una contrazione nelle nuove assunzioni e un parallelo prolungamento dell'età pensionabile⁴⁶³; dall'altro, con i Decreti Ministeriali del 21 e del 23 marzo 1990, vengono banditi nuovi concorsi "ordinari" a cattedre, che si concluderanno nel 1992 (inutile dire che la previsione di concorsi a cattedre triennali sarebbe stata disattesa già nel 1993...).

Qualche mese più tardi, la riforma universitaria⁴⁶⁴ introduce le Scuole per la Specializzazione all'Insegnamento Secondario (SSIS), corsi *post-lauream* biennali e abilitanti, organizzati dagli atenei⁴⁶⁵: tali percorsi saranno però attivati solo a distanza di

⁴⁵⁸ G. Bertagna, *Quale «docente» in quale «scuola»? Dieci anni di incrocio tra riforma degli ordinamenti e della formazione degli insegnanti*, in G. Bertagna, C. Xodo (eds.), *Le competenze dell'insegnare. Studi e ricerche sulle competenze attese, dichiarate e percepite*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011, p. 489.

⁴⁵⁹ M. Dei, *Cambiamento senza riforma: la scuola secondaria superiore negli ultimi trent'anni*, cit., p. 88.

⁴⁶⁰ *Ivi*, p. 109.

⁴⁶¹ A. Monorchio, *La riqualificazione della spesa pubblica e il controllo delle sue principali componenti: sanità, pensioni, enti locali, istruzione*, in «Economia italiana», n. 2, 1992, pp. 190-191.

⁴⁶² *Ivi*, p. 194.

⁴⁶³ Cfr. G. Argentin, *Come cambia la forza lavoro nel sistema scolastico. Le tendenze demografiche degli insegnanti italiani, 1990-2010*, in «Sociologia del lavoro», n. 131, 2013, pp. 74-75.

⁴⁶⁴ Legge n. 341 del 19 novembre 1990.

⁴⁶⁵ I corsi avevano una durata di circa 1.200 ore, di cui 300 di tirocinio.

quasi un decennio dalla loro elaborazione formale nell'a.a. 1999/2000⁴⁶⁶. Le SSIS articolavano il loro curriculum formativo in quattro aree⁴⁶⁷ e si concludevano con un esame finale per il conseguimento del diploma avente valore sia di “esame di Stato” abilitante all’insegnamento, sia come titolo di ammissione ai concorsi a posti d’insegnamento nelle scuole secondarie (art. 4 Legge n. 341/1990).

Nel corso di questo decennio si pone quindi in atto il tentativo di «trasferire progressivamente alle università il compito di provvedere alla formazione (e al conseguente reclutamento) dei docenti della scuola secondaria. (...) Tale modalità di formazione, inizialmente affiancata alla persistenza del reclutamento tramite il superamento di concorsi, avrebbe dovuto progressivamente rappresentare il canale ordinario di accesso alla professione docente»⁴⁶⁸.

Contestuale all’avvio del primo ciclo delle SSIS⁴⁶⁹, con la Legge n. 124 del 3 maggio 1999 (*Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico*) si prevedeva nuovamente, accanto alle graduatorie di merito dei concorsi, il ritorno delle graduatorie permanenti, organizzate su base provinciale e suddivise in fasce, ai fini del conferimento delle supplenze annuali nonché delle assunzioni in ruolo a tempo indeterminato.

Come previsto dal D.M. 27 marzo 2000, n. 123, si creano all’interno della stessa graduatoria tre distinte fasce: nella prima sono inseriti i docenti iscritti nelle graduatorie dei soppressi concorsi per soli titoli; nella seconda, vengono collocati coloro che al momento dell’entrata in vigore della Legge n. 124/1999 detengono un titolo abilitante e 360 giorni di servizio prestati nel triennio scolastico precedente; nella terza sono inclusi

⁴⁶⁶ Alla legge del 1990 fu data una prima attuazione con il D.P.R. n. 470 del 31 luglio 1996 che fu a sua volta superato dalla Legge 15 maggio 1997, n. 127 la quale, abolendo le “tabelle nazionali” curriculari ivi contenute, lasciava l’ordinamento didattico alla competenza delle singole università. Con un successivo provvedimento (D.M. 26 maggio 1998) venivano stabiliti i “criteri generali per la definizione degli ordinamenti delle Scuole di specializzazione all’insegnamento secondario”. Quindi, dopo essere state organizzate in scuole interateneo su base regionale e aver programmato il numero di accessi da rendere disponibili per ciascuna di esse (e ciascun indirizzo disciplinare), tramite una previsione triennale del fabbisogno di insegnanti (D.M. 27 luglio 1999) le SSIS potevano finalmente prendere avvio.

⁴⁶⁷ Area 1: formazione per la funzione docente; area 2: contenuti formativi degli indirizzi; area 3: laboratorio con specifico riferimento ai contenuti formativi degli indirizzi; area 4: tirocinio. Cfr. C. Cappa, O. Niceforo, D. Palomba, *La formazione iniziale degli insegnanti in Italia*, in «Revista Española de Educación Comparada», n. 22, 2013, pp. 148-151.

⁴⁶⁸ M. Cocconi, *Il reclutamento e la formazione degli insegnanti di scuola superiore*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 9, 2006, p. 967.

⁴⁶⁹ Durante il I ciclo delle SSIS furono immatricolati «8.038 specializzandi, pari al 78,58% dei 10.229 posti disponibili, a fronte di un numero di domande d’ammissione alla prova selettiva di circa tre volte superiore al totale delle disponibilità», C. Crivellari, *Professori nella scuola di massa. Dalla crisi del ruolo alla formazione universitaria*, cit., p. 114.

tutti gli altri insegnanti abilitati. Infine, gli abilitati tramite i corsi SSIS, sarebbero dovuti finire in una nuova IV fascia, eliminata di lì a poco⁴⁷⁰. Un sistema di scatole cinesi che sarebbe risultato, ben presto, ingiusto e inefficace, innescando una “guerra tra poveri”⁴⁷¹ al quale nessuno dei rimedi tentati negli anni seguenti avrebbe davvero posto rimedio⁴⁷².

Quindi, grazie al combinato disposto formato da un lato dal sistematico rinvio dei concorsi a cattedre (che da triennali divennero, di fatto, quasi decennali) e dall’altro dalla riattivazione delle graduatorie permanenti anche per tutti i neo-abilitati delle SSIS, non stupisce che il precariato scolastico «ricominciò ad aumentare e, dopo quasi un decennio, aveva già superato il 10% dell’organico»⁴⁷³.

Ma anche in questa circostanza, il legislatore non riesce a resistere al vecchio schema *regola-deroga-eccezione*. All’art. 2 della legge n. 124/1999 (significativamente intitolato *Norme transitorie relative al personale docente*), si istituiscono altri corsi abilitanti della durata di 120 ore riservati a coloro che aveva effettuato almeno 360 giorni di servizio nell’ultimo decennio: «i corsi abilitanti riservati si trasformano così ancora una volta in una sanatoria generica che rappresenta una scorciatoia rispetto al più lungo percorso delle SSIS»⁴⁷⁴. Alla *regola* del concorso (disattesa in quanto verrà bandito, a quasi dieci anni di distanza da quello precedente, solo nell’aprile del 1999), si affiancava ancora la *deroga* del “doppio canale” (50% di assunzioni tramite concorso e

⁴⁷⁰ Con il D.L. 3 luglio 2001, n. 255, convertito in Legge 20 agosto 2001, n. 333 si eliminava la IV fascia, facendo così confluire i docenti diplomati SSIS nel medesimo scaglione (il terzo) della maggior parte dei precari storici. Inoltre, all’art. 2 si permetteva il riconoscimento del punteggio relativo al servizio prestato anche nelle scuole paritarie parificate.

⁴⁷¹ Cfr. F. Basilica, L. Fiandaca, *Il diritto scolastico. Casi e questioni*, Editoriale Scientifica, 2013, in particolare si vada il cap. IV intitolato *Il contenzioso dei “precari” della scuola*, pp. 335-382 e il cap. V *Questioni in tema di graduatorie scolastiche*, pp. 383-409.

⁴⁷² Si fa qui riferimento, per esempio, al Decreto Interministeriale 4 giugno 2001, n. 268 dove, all’art. 8, si assegnavano 30 punti in più ai diplomati SSIS, a cui poi si potevano aggiungere altri 24 per il servizio di insegnamento svolto contemporaneamente alla frequenza della scuola di specializzazione (D.M. 12 febbraio 2002, n. 11). Si scatena quindi variegato contenzioso scolastico dinanzi ai tribunali amministrativi, che porta alla riscrittura delle graduatorie per sei volte tra il 2002 e il 2004. Quindi, con il D.L. 7 aprile 2004, n. 97, convertito in Legge 4 giugno 2004, n. 143, si equiparano i diversi titoli abilitanti assegnando a ciascuno 6 punti. I diplomati SSIS possono continuare ad avere 30 punti ma non cumulabili con gli ulteriori 24 per l’insegnamento prestato. Infine appare opportuno citare anche la Legge 18 luglio 2003, n. 186 con la quale si immettono in ruolo circa 15.000 insegnanti di religione cattolica in possesso del riconoscimento di idoneità rilasciato «dalla competente autorità ecclesiastica» (D.D. 2 febbraio 2004). Cfr. E. Gremigni, *Una precarietà istituzionalizzata*, cit., pp. 116-117; M. Cocconi, *Diventare insegnanti: le nuove regole*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 3, 2011, pp. 240-241.

⁴⁷³ Associazione TreeLLLe, *Oltre il precariato. Valorizzare la professione degli insegnanti per una scuola di qualità*, cit., p. 57.

⁴⁷⁴ E. Gremigni, *Una precarietà istituzionalizzata*, cit., p. 114.

50% di assunzioni tramite graduatoria), a cui si aggiungeva una nuova *eccezione* (abilitazioni riservate *ex art. 2 L. 124/1999*).

1.6.2 Dalla Legge Moratti alla chiusura delle SSIS

Il periodo che segna il passaggio al nuovo millennio registra un rinnovato protagonismo della politica e delle istituzioni repubblicane, che provano a riprendere «in mano le redini del processo di trasformazione del sistema educativo nazionale di istruzione e formazione, sottraendole di fatto al tradizionale monopolio dell'*establishment* pedagogico-scolastico-sindacale»⁴⁷⁵. L'introduzione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche⁴⁷⁶, la legge sulla parità giuridica scolastica⁴⁷⁷ e la riforma del titolo V della Costituzione sono alcuni esempi della fecondità riformatrice (almeno potenziale!) del periodo.

Con il cambio di maggioranza governativa sancita dalle elezioni politiche del 13 maggio 2001, all'accoppiata Berlinguer (1996-2000) De Mauro (2000-2001) succede alla Minerva il ministro Moratti (2001-2006) che, immettendosi nel fermento riformatore, con il varo della Legge n. 53/2003 attua un tentativo di riforma complessiva del sistema di istruzione e formazione. Anche il tema della formazione e del reclutamento dei docenti della scuola secondaria trova spazio: all'art. 5, infatti, si propone di superare il modello di formazione iniziale attuato con le SSIS, mantenendo un importante coinvolgimento delle università, unito però a una maggior valorizzazione delle istituzioni scolastiche. La formazione iniziale, secondo questo progetto, sarebbe dovuta svolgersi per tutti i docenti (dall'infanzia alla secondaria di secondo grado) «nelle università presso i corsi di laurea specialistica» ad accesso programmato, gestiti e organizzati da apposite strutture interne all'ateneo o interateneo per la formazione degli insegnanti, «sulla base della previsione dei posti effettivamente disponibili, per ogni ambito regionale» (lett. *a*). L'esame finale per il conseguimento della laurea specialistica avrebbe avuto valore abilitante (lett. *c*), al conseguimento della quale si

⁴⁷⁵ G. Bertagna, *Dietro una riforma. Quadri e problemi pedagogici dalla riforma Moratti (2001-2006) al «cacciavite» Fioroni*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009, pp. 7-8.

⁴⁷⁶ Tramite la c.d. Legge "Bassanini" 15 marzo 1997, n. 59, poi attuato tramite D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275. Sul punto si rimanda, *ex multis*, a G. Bertagna, *Autonomia. Storia, bilancio e rilancio di un'idea*, La Scuola, Brescia, 2008 e R. Morzenti Pellegrini, *L'autonomia scolastica. Tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, Giappichelli Editore, Torino 2011.

⁴⁷⁷ Legge 10 marzo 2000, n. 62.

sarebbero potuti stipulare «appositi contratti di formazione lavoro» per lo svolgimento di «specifiche attività di tirocinio». (lett. e).

Da un lato si voleva quindi «preservare l'affidamento alle università e alle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica della formazione del personale docente» dall'altro si imprimeva un'accelerazione nella valorizzazione del «ruolo delle istituzioni scolastiche autonome». Inoltre, si «tiene conto della competenza costituzionalmente riconosciuta alle regioni in relazione alla funzione di distribuzione del personale docente fra le istituzioni scolastiche»⁴⁷⁸.

Sottesa all'intera impostazione dell'articolato normativo vi era una precisa idea pedagogica, a partire dal titolo dell'art. 5: infatti, come commenta in proposito Bertagna, «la sua laconica intitolazione di «formazione degli insegnanti», (...) vuole annunciare da subito che l'abituale formazione dei docenti in due luoghi (università e scuola), in due tempi (prima la formazione iniziale e poi quella attiva, da formazione in servizio) e in due modalità (prima la teoria e la riflessione, poi la pratica e l'azione; prima si impara a fare il docente e poi si esercita questo apprendimento) va concettualmente e ordinamentalmente superata a vantaggio di un'integrazione continua e sistematica dei due elementi di ogni coppia»⁴⁷⁹.

L'art. 5 fu quindi attuato tramite il D.lgs. n. 227/2005⁴⁸⁰: l'abilitazione all'insegnamento, previa valutazione positiva del tirocinio svolto dal futuro docente, della discussione della tesi e del superamento dell'esame di Stato (art. 4), portava all'iscrizione in appositi albi regionali (art. 5) sulla base del voto ottenuto all'esame di Stato. Inoltre, prima dell'ingresso in ruolo, era richiesto lo svolgimento di un «anno di applicazione» presso le scuole tramite un contratto di inserimento formativo al lavoro (art. 6).

Com'è noto, in un primo momento il cambio di compagine governativa, (ministro Fioroni 2006-2008), fece abbandonare questa prospettiva, poi definitivamente

⁴⁷⁸ M. Cocconi, *Il reclutamento e la formazione degli insegnanti di scuola superiore*, cit., p. 967.

⁴⁷⁹ G. Bertagna, *Il nuovo quadro di riferimento*, in «Annali dell'Istruzione», n. 1-2, Roma 2003, p. 15.

In realtà, come sottolineato dallo stesso autore, con più precisione bisogna rilevare che la Legge n. 53/2003, frutto della mediazione governativa e parlamentare, abbia mantenuto, in gran parte, le ispirazioni pedagogiche di fondo, pur inserendole all'interno di un quadro ordinamentale ben diverso da quello in origine prospettato. Sul punto si veda G. Bertagna, *Quale «docente» in quale «scuola»? Dieci anni di incrocio tra riforma degli ordinamenti e della formazione degli insegnanti*, in G. Bertagna, C. Xodo (eds.), *Le competenze dell'insegnare. Studi e ricerche sulle competenze attese, dichiarate e percepite*, cit., pp. 485-508).

⁴⁸⁰ Definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento, ai sensi dell'art. 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53.

accantonata con il ministro Gelmini (2008-2011) e non più recuperata durante i successivi governi “tecnici” con il ministro Profumo (2011-2013) e di “grande coalizione” con il ministro Carrozza (2013-2014).

Il ministro Fioroni, procedette, infatti, ad una mera abrogazione dei precedenti provvedimenti promossi dal ministro Moratti, sia dell’art. 5 della Legge n. 53/2003, sia del D.lgs. n. 227/2005, tramite un comma della Legge Finanziaria per il 2008: in loro sostituzione, si proponeva di emanare «nelle more del complessivo processo di riforma della formazione iniziale e del reclutamento dei docenti, anche al fine di assicurare regolarità alle assunzioni di personale docente sulla base del numero dei posti vacanti e disponibili effettivamente rilevati e di eliminare le cause che determinano la formazione di precariato», un regolamento contenente «la disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale e dell’attività procedurale per il reclutamento del personale docente, attraverso concorsi ordinari, con cadenza biennale»⁴⁸¹. Come sempre, questo proposito della “regolarità” di concorsi a cattedre (in questo caso addirittura biennali!) fu ampiamente disatteso, anche perché si affermava contemporaneamente (e non poteva essere altrimenti) la validità delle graduatorie permanenti, che nel frattempo erano state trasformate in graduatorie “ad esaurimento”⁴⁸².

Con l’arrivo alla Minerva del ministro Gelmini, pur con il cambio di maggioranza politica, nelle politiche scolastiche si assiste ad una sostanziale – quanto sorprendente – linea di continuità con quanto fatto dal precedente ministro Fioroni. Nell’estate del 2008, all’interno di un piano di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica, di concerto con il Ministero dell’Economia, l’esecutivo promuove un Decreto Legge⁴⁸³ che interessa anche le politiche scolastiche, ponendosi l’obiettivo di incrementare «il rapporto tra studenti e professori al fine di far decrescere il peso del comparto per i conti pubblici»⁴⁸⁴. Il piano triennale 2009-2012 prevede un risparmio di organico di circa 131.000 unità (87.000 docenti e 44.500 personale Tecnico e Amministrativo)⁴⁸⁵. Di lì a poco il ministro Gelmini da un lato chiudeva le “vecchie” SSIS al termine dell’a.a. 1999/2010 (IX Ciclo); dall’altro emanava un nuovo

⁴⁸¹ Art. 2, comma 416 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

⁴⁸² Anche in questo caso lo strumento normativo utilizzato fu la Legge Finanziaria 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1 comma 605.

⁴⁸³ D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella Legge 6 agosto 2008, n. 133 (si veda in particolare art. 64, comma 4).

⁴⁸⁴ L. Saltari, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, cit., p. 457.

⁴⁸⁵ Cfr. Fondazione Giovanni Agnelli, *Rapporto sulla scuola in Italia 2010*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

Regolamento relativo alla formazione iniziale degli insegnanti, istitutivo del c.d. TFA, il Tirocinio Formativo Attivo⁴⁸⁶.

1.6.3 Dai TFA gelminiani al concorso “Profumo”

Con il Decreto n. 249/2010 il Ministero delineava due tipologie di percorsi formativi per l’insegnamento:

- a) per l’insegnamento nella scuola dell’infanzia e nella scuola primaria un corso di laurea magistrale quinquennale, a ciclo unico in deroga a quanto previsto dall’art. 8, comma 2, del D.M. del 22 ottobre 2004 n. 270 del MIUR, comprensivo di tirocinio da avviare a partire dal secondo anno di corso;
- b) per l’insegnamento nella scuola secondaria di primo e secondo grado, un corso di laurea magistrale biennale con accesso a numero chiuso programmato, a cui segue un ulteriore anno di formazione denominato TFA (Tirocinio Formativo Attivo).

Per quanto riguarda l’abilitazione all’insegnamento nella scuola superiore, dopo un ampio dibattito e nell’attesa dell’avvio del sistema “ordinario” (lauree magistrali biennali a numero chiuso), il Ministero prevedeva l’avvio di un TFA *transitorio* per l’a.a. 2011-2012, quantificandone⁴⁸⁷ i posti disponibili a livello nazionale per le immatricolazioni in 4.275 per la scuola secondaria di I grado e 15.792 per quella di II grado.

L’accesso al tirocinio è stato sottoposto a una triplice selezione: un primo test a risposta multipla (con «60 domande, ciascuna formulata con quattro opzioni di risposta, fra le quali il candidato deve individuare l’unica esatta. Fra questi, 10 quesiti sono volti a verificare le competenze in lingua italiana, anche con riferimento alla comprensione di uno o più testi scritti. Gli altri quesiti sono inerenti alle discipline oggetto di insegnamento della classe»), una seconda prova scritta (con «domande a risposta aperta relative alle discipline oggetto di insegnamento delle relative classi di concorso»⁴⁸⁸) e una prova orale. Lo svolgimento dei test d’ingresso per l’accesso al primo ciclo di TFA *transitorio*, programmato per il mese di luglio 2012, ha visto andare in scena una serie

⁴⁸⁶ Sul percorso che ha portato all’approvazione di tale Regolamento si veda anche F. Matarazzo, *La formazione iniziale, il regolamento e le sue vicende*, in V. Campione, F. Bassanini, *Istruzione bene comune, Idee per la scuola di domani*, Astrid, Passigli Editori, 2011, pp. 233-245.

⁴⁸⁷ D.M. 14 marzo 2012, n. 31.

⁴⁸⁸ D.D. 23 aprile 2012, n. 74.

di “pasticci” a livello gestionale e burocratico da parte del MIUR: il contenuto dei quiz è stato viziato da numerose domande imprecise o ambigue, tanto che lo stesso Ministero, dopo essersi scusato per l'accaduto, ha provato a correre ai ripari nominando⁴⁸⁹ una commissione di esperti col compito di «verificare la correttezza scientifica dei test assegnati nella prova preselettiva nazionale». I lavori di questa commissione hanno portato nel mese di agosto 2012 all'annullamento e alla correzione di alcune domande e alla conseguente ripubblicazione degli esiti della prima prova, il cui superamento costituiva *conditio sine qua non* per affrontare le ulteriori due prove. Il resto della procedura ha fatto registrare problemi minori, pur rimanendo di estrema complessità. Nel mese di novembre 2012 si sono completate le prove orali e sono state perfezionate le iscrizioni di chi aveva superato tutti gli *step* previsti.

I tirocinanti hanno dovuto poi conseguire un totale di 60 CFU, così ripartiti: insegnamenti di scienze dell'educazione (18 CFU), didattica disciplinare tramite laboratori (18 CFU), un tirocinio di 475 ore presso un istituto scolastico sotto la guida di un docente tutor (19 CFU) e, infine, la redazione e la presentazione di un elaborato scritto per conseguire l'abilitazione nazionale all'insegnamento (5 CFU). Un percorso quindi lungo, complesso (e costoso)⁴⁹⁰.

In attesa dell'entrata in vigore dei nuovi corsi di laurea magistrale biennale e del conseguente TFA “ordinario”, nel corso dell'anno scolastico 2012-2013 si è quindi concluso il primo ciclo del TFA “transitorio”, che ha visto la partecipazione di ben 115.553 aspiranti docenti (ma gli iscritti al test preselettivo furono addirittura 176.495) per circa 20.000 posti abilitanti⁴⁹¹.

Come è stato rilevato nei primi commenti dottrinali, mentre il disegno complessivo «intendeva ampliare in maniera organica e più mirata il precedente modello delle SSIS biennali» l'attuale modello di TFA *transitorio* (l'unico attuato), «si presenta, viceversa come una SSIS ridotta ad un solo anno e drasticamente semplificata in termini

⁴⁸⁹ D.M. 7 agosto 2012, n. 14.

⁴⁹⁰ Cfr. M. Cocconi, *Diventare insegnanti: le nuove regole*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 3, 2011, p. 238; G. Luzzatto, *La formazione e il reclutamento dei docenti*, in V. Campione, F. Bassanini (eds.), *Istruzione bene comune, Idee per la scuola di domani*, cit., pp. 247-264.

⁴⁹¹ Il Ministero definisce con proprio decreto la programmazione degli accessi ai percorsi formativi, determinando il numero complessivo di posti disponibili sulla base della programmazione regionale degli organici e del conseguente fabbisogno del personale docente, maggiorato nel limite del 30% e tenendo conto dell'offerta formativa degli atenei (cfr. art. 27 Legge n. 449/1997).

qualitativi e quantitativi, che si innesta su percorsi accademici di tipo 3+2 non specificamente orientati alla professione docente»⁴⁹².

Nel frattempo, le graduatorie “ad esaurimento” continuavano a contenere un lungo elenco di aspiranti docenti: secondo le stime del Dipartimento per l’Istruzione del Ministero, infatti, i docenti in graduatoria erano 177.000 (I fascia), a cui se ne aggiungevano circa 8.000 (II fascia) e altri 292.000 (III fascia)⁴⁹³. Per questo motivo, nel 2013⁴⁹⁴ il ministro Profumo ha dato avvio ai c.d. PAS (Percorsi Abilitanti Speciali o TFA “speciale”), anch’essi finalizzati al conseguimento dell’abilitazione all’insegnamento, ma rivolti esclusivamente ai docenti della scuola con contratto a tempo determinato che avevano prestato servizio – tra l’a.s. 1999-2000 e l’a.s. 2012-2013 – per almeno tre anni nelle istituzioni scolastiche statali e paritarie. A quest’ultimo percorso si sono registrati 68.892 insegnanti di cui circa 23.000 per conseguire l’abilitazione nella scuola dell’infanzia e primaria e circa 45.000 per la scuola secondaria. Infine, nella primavera del 2014 si è bandito un secondo ciclo di TFA transitorio⁴⁹⁵ per l’a.a. 2014/2015.

Anche in questo caso, dunque, si ripete lo schema tripartito *regola-deroga-eccezione*: accanto al sistema *ordinario* previsto nel decreto n. 249/2010 (e che non sarà mai attuato secondo quelle specifiche modalità), si è posto in essere un regime *transitorio* (due cicli di TFA “transitorio”), a cui si è subito aggiunto un percorso riservato *eccezionale* (PAS speciale).

Nel frattempo, sul fronte del reclutamento vero e proprio, a distanza di più di un decennio dall’ultimo concorso⁴⁹⁶ e perdurante il sistema del “doppio canale”⁴⁹⁷, il nuovo ministro Profumo indiceva⁴⁹⁸ un altro concorso, per titoli ed esami, finalizzato al reclutamento del personale docente nelle scuole dell’infanzia, primaria, secondaria di I e II grado. Alla chiusura delle iscrizioni, il 7 novembre 2012, avevano compilato la

⁴⁹² M.T. Moscato, M. Caputo, *Il modello TFA/PAS e la professionalizzazione dell’insegnante: un primo bilancio*, in «Formazione, Lavoro, Persona», Anno IV, n. 12, 2014, p. 1. Poco più avanti, però, gli autori precisano che «anche il disegno organico inclusivo delle lauree magistrali abilitanti, contenuto nel DM 249/2010, non superava il modello delle SSIS in termini di disegno culturale e scientifico e in termini di prospettiva politica», *ivi*, p. 2.

⁴⁹³ Cfr. le cifre sono riportate da L. Saltari, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, cit., p. 455, nota 25.

⁴⁹⁴ D.M. 25 marzo 2013.

⁴⁹⁵ D.M. 16 maggio 2014, n. 312.

⁴⁹⁶ D.D. 31 marzo e 1 aprile 1999.

⁴⁹⁷ Cfr. Corte di Cassazione n. 21298/2006.

⁴⁹⁸ D.D. 24 settembre 2012, n. 82.

domanda di ammissione ben 321.210 candidati⁴⁹⁹. Il numero di posti messi a concorso era in totale di 11.542, di cui 7.351 con presa in servizio nell'a.s. 2013-14 e 4.191 nell'a.s. 2014-15.

Tra i punti più controversi del bando del concorso vi sono stati i requisiti d'ammissione previsti all'art. 2: numerose sono state, infatti, le "categorie" di persone escluse e, quindi, potenzialmente interessate a presentare ricorso. Innanzitutto quella dei laureati dopo il 2001-2002, che non si erano abilitati con le vecchie SSIS entro il 2008; allo stesso modo i cosiddetti "congelati SSIS", cioè coloro che, pur avendo superato l'esame di ammissione alle scuole di specializzazione, ne avevano sospeso la frequenza (spesso in seguito ad aver vinto un dottorato di ricerca). Questi ultimi, infatti, quando nel 2008 sono state definitivamente chiuse le SSIS, si sono trovati senza abilitazione e dovranno perciò aspettare il completamento del TFA. Occorre segnalare, infine, che con alcune decisioni giurisprudenziali⁵⁰⁰ i giudici amministrativi hanno accolto la richiesta di sospensiva (e, quindi, la conseguente partecipazione al concorso), presentata da alcuni ricorrenti laureati non abilitati, in forza dell'eventuale danno grave ed irreparabile e nelle more del giudizio di merito.

1.6.4 La "Buona Scuola" di Renzi

Con l'arrivo di Matteo Renzi alla guida del governo si apre una fase di particolare attenzione nei confronti del mondo della scuola, manifestatasi fin dal discorso di insediamento del nuovo esecutivo in Senato il 24 febbraio 2014.

Dopo cinque anni passati a districarsi all'interno di un intricato labirinto composto da due cicli di TFA in "perenne" regime "transitorio", Percorsi Abilitanti "Speciali" e lauree magistrali per l'insegnamento previste e mai avviate, ricorsi e contro-ricorsi di vario genere, ecco dunque l'annuncio di un nuovo intervento del legislatore che, dopo una consultazione on-line e un periodo di gestazione, prende forma nell'estate del 2015 con l'approvazione della Legge n. 107/2015 c.d. "Buona Scuola".

Tale provvedimento, nato sotto l'impulso di diverse spinte motrici (non ultima – nonostante se ne proclami con ostentata sicurezza la più assoluta irrilevanza al riguardo – la sentenza del 26 novembre 2014 con cui la Corte di Giustizia Europea ha giudicato la normativa italiana sui contratti di lavoro a tempo determinato nel settore della scuola

⁴⁹⁹ Cfr. comunicato stampa MIUR dell'8 novembre 2012.

⁵⁰⁰ Si veda per esempio l'Ordinanza n. 4001 del 9 novembre 2012 del TAR del Lazio.

contraria al diritto dell'Unione Europea⁵⁰¹), trova il suo “cuore” nella procedura assunzionale straordinaria di oltre 100mila docenti precari.

Oltre a questo dato quantitativamente imponente, si rintraccia un'opposta tensione: da un lato vi sono, infatti, tentativi di semplice manutenzione dell'esistente, volti a “mettere ordine” all'interno di un sistema già stabilito, la cui cornice sostanziale non viene però intaccata; dall'altro si aprono (in particolare attraverso le numerose – ancorché dettagliatissime – deleghe previste dai commi 180-181), autentiche prospettive di cambiamento, se la decretazione delegata non sprecherà quest'occasione.

Tra le numerose deleghe previste nei 212 commi che compongono l'unico articolo della legge, una di quelle “più pesanti” riguarda sicuramente la riforma della formazione iniziale e del reclutamento dei docenti. Si delega, infatti, il Governo ad adottare, entro 18 mesi dall'approvazione della stessa (avvenuta lo scorso 9 luglio 2015), uno o più decreti legislativi al fine di provvedere al «riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria, in modo da renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione» (art. 1 c. 181 lett. b). Quest'opera di “manutenzione” della normativa riguarderà sia la fase di formazione iniziale sia quella di vero e proprio reclutamento dei docenti.

Mentre per la seconda si conferma l'ottocentesco sistema concorsuale (*nihil sub sole novi*), pur con la promessa, in verità, come si è visto, per nulla nuova nella storia della politica scolastica italiana, di dare avvio a «un sistema *regolare* di concorsi nazionali per l'assunzione, con contratto retribuito a tempo determinato di durata triennale di tirocinio, di docenti nella scuola secondaria statale»; per la formazione iniziale la delega afferma di voler introdurre «un sistema *unitario e coordinato* che comprenda sia la formazione iniziale dei docenti sia le procedure per l'accesso alla professione, affidando i diversi momenti e percorsi formativi alle università o alle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica e alle istituzioni scolastiche statali, con una chiara distinzione dei rispettivi ruoli e competenze in un quadro di collaborazione strutturata».

⁵⁰¹ Sul punto si permette di rinviare a F. Magni, *Tanto tuonò che poi non pioverà? La sentenza UE e i precari della scuola*, in «Nuova Secondaria», XXXI, n. 6, 2015, pp. 33-37. Si veda anche M. P. Iadicicco, *Il precariato scolastico tra Giudici nazionali e Corte di Giustizia: osservazioni sul primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana nell'ambito di un giudizio di legittimità in via incidentale*, Osservatorio dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, gennaio 2014, in <http://www.osservatorioaic.it/>; M. L. Vallauri, *I “precari” della scuola arrivano davanti alla Corte di Giustizia*, in «Rivista Italiana di Diritto del Lavoro», Anno XXXIII, n. 2, 2014, pp. 369-379.

Il nuovo sistema prospettato prevede, in estrema sintesi:

- il conseguimento di una laurea magistrale (all'interno della quale andranno acquisiti almeno 24 CFU nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e in quelle concernenti le metodologie e le tecnologie didattiche);
- la partecipazione a un concorso per l'assunzione, con contratto di tirocinio retribuito a tempo determinato di durata triennale;
- il conseguimento, al termine del primo anno di contratto, del *diploma di specializzazione* (che si presume "abilitante" in quanto titolo valido per insegnare nelle scuole paritarie, ex art. 1 c. 181 lett. b, punto 8);
- dopo ulteriori due anni di tirocinio, la sottoscrizione del contratto di lavoro a tempo indeterminato, all'esito di positiva conclusione e valutazione del periodo di tirocinio.

Molto dipenderà da come la delega verrà attuata, ma si possono avanzare fin da ora due brevi considerazioni al riguardo⁵⁰².

1) *Unitarietà* non è sinonimo di *qualità* e di *efficienza*.

Mentre il *coordinamento* tra formazione iniziale e reclutamento appare non solo necessario, ma anche opportuno, l'*unitarietà* tra questi due elementi rischia di rappresentare un'invalicabile, oltre che irragionevole e controproducente, rigidità: abilitazione non significa necessariamente diritto all'assunzione. Questo "nodo gordiano", foriero nel passato di tanti equivoci, non è affrontato, ma semplicemente aggirato, unificando le due – distinte – fattispecie. Non a caso anche la Fondazione Agnelli in un suo documento⁵⁰³ ha sollevato notevoli perplessità laddove la "Buona Scuola" «non distingue chiaramente ciò che va tenuto distinto: abilitazione e assunzione».

2) *Teoria e pratica* rimangono separate.

Come rilevato anche da alcuni tra i primi commentatori appare quantomeno un'anomalia, rispetto ad analoghe esperienze europee in atto dove teoria e pratica sono

⁵⁰² Sul punto si vedano anche i contributi di approfondimento di Giuseppe Bertagna, Massimo Baldacci e Junio Luzzatto a margine del convegno promosso dal Centro per la Qualità dell'Insegnamento e dell'Apprendimento – CQIA dell'Università degli Studi di Bergamo dal titolo *L'università e la formazione iniziale dei docenti* il 17 novembre 2015 e pubblicati sulla rivista «Nuova Secondaria», n. 7, 2016.

⁵⁰³ Fondazione Giovanni Agnelli, *Note sulle linee guida del nuovo sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria previste dalla delega al Governo della legge 107/2015*, <http://www.fga.it/>, 28 ottobre 2010.

sempre più integrate tra loro «che esperienze sistematiche di tirocinio diretto nella scuola siano ritenute necessarie solo dopo 13 anni di scuola, più 5 anni di università, più 1 anno di specializzazione abilitante»⁵⁰⁴. Sembra quasi di essere di fronte ad uno “strabismo” del legislatore, dove da una parte impone, giustamente ancorché tardivamente, la valorizzazione dell’alternanza scuola-lavoro per gli studenti delle secondarie⁵⁰⁵; dall’altra se ne dimentica completamente appena si passa al livello della formazione universitaria e, nel caso in oggetto, a quella dei futuri docenti.

Nell’ottica *de iure condendo*, la delega rischia dunque di essere fin troppo vincolante, limitando ogni slancio realmente innovatore e riformista. Ciò nonostante, questa fase, pur nelle richiamate criticità e negli angusti margini forniti dalla delega legislativa, può costituire almeno l’occasione per avviare un dibattito che – grazie alla caduta di ormai superati “steccati ideologici”⁵⁰⁶ e con l’obiettivo di evitare l’ennesima pastoia sindacale/burocratica – coinvolga il mondo delle università, della scuola e della stessa amministrazione scolastica, centrale e periferica⁵⁰⁷.

⁵⁰⁴ G. Sandrone, *Formazione iniziale degli insegnanti e “Buona scuola”*, in «Nuova Secondaria», n. 2, Anno XXXIII, 2015, pp. 12-14.

⁵⁰⁵ Art. 1 co. 7 lett. o).

⁵⁰⁶ Cfr. G. Bertagna, *La Buona caduta degli steccati*, in «Nuova Secondaria», XXXII n. 9, 2015, pp. 3-4.

⁵⁰⁷ Sul punto si rimanda alle considerazioni e alle proposte che si faranno nel cap. 3.

CAPITOLO 2

I MODELLI DI RECLUTAMENTO DEI DOCENTI IN UNA PROSPETTIVA COMPARATA

«No one forgets a good teacher»

Slogan pubblicitario della *Teacher Training Agency* (UK), 1999

2.1 L'Unione Europea e le politiche sugli insegnanti

2.1.1 Il contesto europeo e le ragioni di una comparazione

Negli ultimi anni la dimensione globale ed europea dei sistemi d'istruzione e delle politiche educative poste in essere dai singoli stati sta aumentando sempre di più⁵⁰⁸: non è certo un caso se sempre più spesso ci si riferisce a un unico spazio europeo dell'istruzione attraverso termini quali *European Education Space (EES)* e *European Education Policy (EEP)*.

Certo l'evoluzione delle politiche dell'Unione Europea nell'ambito dell'istruzione ha seguito un percorso lento e spesso non troppo lineare: come è stato sottolineato⁵⁰⁹, per oltre 20 anni la parola “*education*” è rimasta un “tabù” a livello comunitario.

Alla firma dei trattati di Roma del Marzo 1957 prevalse, infatti, un approccio pragmatico e limitato, tutto teso a favorire una efficace e duratura riconciliazione tra i popoli europei. Dalla prima metà degli anni settanta l'istruzione entra nel dibattito europeo: nel 1971, per la prima volta, i ministri dell'istruzione dei vari stati membri si incontrarono insieme a Bruxelles; poi nel 1973 viene pubblicato il c.d. “*Janne*

⁵⁰⁸ Cfr. K. Martens, P. Knodel, M. Windzio, *Internationalization of Education Policy. A New Constellation of Statehood in Education?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK), 2014; A. Nordin, D. Sundberg, *Transnational policy flows in European education: the making and governing of knowledge in the education policy field*, Symposium Book, Oxford 2014; R. Dale, S. Robertson (eds.), *Globalisation and Europeanisation in Education*, Symposium Books, 2009, in particolare il capitolo di R. Dale, *Contexts, Constraints, and Resources in the Development of European Education Space and European Education Policy*; S. J. Ball, *Big Policies / Small World: an introduction to international perspectives in education policy*, in «Comparative Education», vol. 34, n. 2, 1998, pp. 119-130; A. Cobalti, *Globalizzazione e istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2007.

⁵⁰⁹ L. Pépin, *The history of EU cooperation in the field of education and training: how lifelong learning became a strategic objective*, in «European Journal of Education», Vol. 42, No. 1, 2007, pp. 121-132. Si veda anche European Commission, *Cooperation in education in the EU (1976–1994)*, Eurydice European Unit, 1994.

*Report*⁵¹⁰, un primo documento ufficiale espressamente dedicato alle politiche d'istruzione in ambito europeo; ma per un pieno riconoscimento della dimensione comunitaria delle politiche educative bisognerà aspettare la Corte di Giustizia Europea che, con il celebre caso *Gravier*⁵¹¹, nel 1985 aprirà definitivamente le porte per una dimensione europea delle politiche sull'istruzione. Questo «nonostante la giurisprudenza comunitaria⁵¹² abbia tradizionalmente affermato la responsabilità degli Stati membri in materia di organizzazione e amministrazione dei sistemi scolastici nazionali»; allo stesso modo però «l'art. 165 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea prevede che l'ordinamento sovranazionale contribuisce a sviluppare un'istruzione di qualità promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri, sostenendo ed integrando la loro azione comune»⁵¹³.

Il fenomeno appena descritto (che va anche sotto il nome di “europeizzazione dell'istruzione”⁵¹⁴) è stato favorito anche dall'emergere di alcune linee di tendenza che ormai accomunano i 28 Paesi che compongono l'Unione Europea. Tra i tanti dati possibili, bastino questi due iniziali riferimenti: nel 1964 nascevano in Europa 7,7 milioni di bambini. Nel 2011 ne sono nati solo 5,2 milioni. L'età media della popolazione europea è passata dai 35,7 anni del 1992 ai 41,5 anni del 2012⁵¹⁵. Innanzitutto quindi la forte diminuzione di soggetti al di sotto dei 30 anni d'età, dovuta al calo delle nascite, negli ultimi 25 anni ha fatto registrare una riduzione del 15,5%

⁵¹⁰ Henri Janne, *For a Community policy on education* (c.d. “Janne report”), Bulletin of the European Communities, Supplement 10, 1973. A questo primo rapporto fece seguito un primo documento ufficiale contenuto nella Risoluzione del Consiglio Europeo del 9 febbraio 1976 con la quale si incoraggiavano gli organismi comunitari a intraprendere uno specifico programma nell'ambito dell'istruzione.

⁵¹¹ European Court of Justice, *Françoise Gravier v City of Liège*, n. 293/83, 13 febbraio 1985. Per un commento a questa sentenza si rimanda a E. Traverso, *Formazione professionale, accesso alle università e diritto comunitario*, in «Foro it.», 1988, IV, p. 421 ss. Sul punto si vedano anche i lavori di M. Cocconi, *Il ruolo della politica comunitaria nel settore dell'istruzione e della formazione professionale nella costruzione della dimensione sociale dell'Unione Europea*, in «Rivista Italiana Di Diritto Pubblico Comunitario», 2003, pp. 1411 ss.; Id., *L'istruzione e la formazione professionale tra coordinamento comunitario e funzioni nazionali*, in «Le Istituzioni del Federalismo» n. 2/3, 2004, pp. 285-308; Id., *Il diritto europeo dell'istruzione. Oltre l'integrazione dei mercati*, Giuffrè, Milano 2006.

⁵¹² Si veda in particolare la decisione della Corte di Giustizia UE del 27 settembre 1988 (C-236-86) *Stato belga v René Humbel*.

⁵¹³ S. Pellizzari, *L'organizzazione dell'amministrazione scolastica e della scuola statale*, in F. Cortese (Ed.), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014, p. 43.

⁵¹⁴ Si veda in particolare M. Lawn, S. Grek, *Europeanizing Education: governing a new policy space*, Symposium Books Ltd, Oxford 2012.

⁵¹⁵ European Commission, *EU Employment and Social Situation Quarterly Review March 2013*. Special Supplement on Demographic Trends, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013, p. 10.

della popolazione “under 30”, passando dai 204,3 milioni nel 1985 ai 172,6 milioni nel 2010⁵¹⁶. Sebbene la diminuzione delle nascite incida su tutti i gruppi di età “giovani”, quello maggiormente colpito sembra essere il gruppo corrispondente alla fascia d’età 10-19 anni, con un decremento del 22%, seguito dalla fascia 0-9 anni con il 16%, e da quella 20-29 anni con il tasso di declino percentualmente più contenuto pari all’8,7%⁵¹⁷. Come è stato sottolineato, «il dato più preoccupante è che la fascia 10-19 anni, formata da alunni frequentanti o la scuola secondaria inferiore/superiore o corsi per la qualifica professionale, ha continuato a diminuire costantemente durante tutto il periodo compreso tra il 1985 e il 2010; mentre dati più confortanti riguardano il gruppo 0-9 anni che, dopo una drastica diminuzione tra il 1985 e il 2005, ha fatto registrare un leggero incremento dell’1,9% nei cinque anni successivi fino al 2010»⁵¹⁸.

Se si guarda al futuro dell’Europa, quindi, non si intravede nessuna inversione di rotta all’orizzonte, anzi: oggi metà della popolazione europea ha più di 40 anni; nel 2060, invece, il 50% dei cittadini dell’Unione avrà più di 48 anni, con un aumento di persone anziane (più di 65 anni) che passerà dagli 85 milioni del 2008 ai 151 milioni previsti per il 2060 e con il numero degli ultra ottantenni destinato a triplicarsi (dai 22 milioni del 2008 ai 61 milioni del 2060)⁵¹⁹. La proporzione degli ultra 65enni passerà quindi dal 18% al 30% della popolazione complessiva e degli ultra 80enni dal 5% al 12% nel 2060⁵²⁰. E questo nonostante un leggero incremento del complessivo tasso di fertilità (da 1,55 bambini per donna nel 2008 si dovrebbe passare, infatti, a una media di 1,66 nel 2060)⁵²¹, anche se con notevoli differenze tra i singoli paesi UE⁵²².

⁵¹⁶ European Commission, *Key data on Education in Europe 2012*, Eurydice 2012, p. 19.

⁵¹⁷ Dati Eurostat, luglio 2011.

⁵¹⁸ D. Capperucci, *La scuola in Europa. Politiche e interventi dell’Unione europea in materia di istruzione e formazione*, FrancoAngeli, Milano 2013, p. 183-184.

⁵¹⁹ European Commission, *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, European Economy, n. 2 Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009, p. 23. Questo anche per effetto dell’aumento della speranza di vita che passerà dagli attuali 76 anni a 84,5 nel 2060. Si veda anche la Comunicazione della Commissione Europea (COM (2009) 180/4), *Dealing with the impact of an ageing population in the EU (2009 Ageing Report)*, del 29 aprile 2009.

⁵²⁰ European Commission, *The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, European Economy n. 4, 2011, p. 54.

⁵²¹ *Ivi*, p. 21.

⁵²² Cfr. G. Lanzieri, *Towards a ‘baby recession’ in Europe? Differential fertility trends during the economic crisis*, Statistics in focus, Eurostat, n. 13, 2013.

Il futuro dell'Europa appare quindi segnato dalla presenza di una popolazione composta sempre più da anziani e dove i giovani e giovanissimi sembrano destinati ad assottigliarsi sempre di più.

L'aver voluto richiamare il contesto demografico entro cui ci si collaca è importante poiché ad esso occorre far riferimento per una corretta ed efficace gestione del personale scolastico, che tenga anche conto dei bilanci di ogni singolo Stato membro⁵²³: infatti, come ha evidenziato l'OCSE in uno dei suoi ultimi rapporti annuali *Education at a Glance*, «mentre i risparmi possono essere fatti tagliando alcune spese di capitale (come per esempio non costruire nuove scuole) e altre spese correnti (come non comprare certe tipologie di materiale didattico), quando aumenta la pressione sulla voce di bilancio dedicata all'istruzione, i cambiamenti nella spesa sul personale hanno il maggiore impatto sulla spesa complessiva. Certo il risparmio ottenuto attraverso la riduzione dei salari o diminuendo il numero degli insegnanti e del resto del personale è politicamente impopolare e forse controproducente, in quanto scoraggia i buoni insegnanti ad entrare o a rimanere nella professione. È un dato di fatto che, oltre a gestire le risorse in maniera più efficiente, sia essenziale migliorare la gestione delle risorse umane per migliorare la qualità dei sistemi d'istruzione. Inoltre, rimandare spese come l'assunzione di nuovi insegnanti o l'aumento degli stipendi, sono altre possibili misure temporanee per affrontare la pressione sul bilancio pubblico»⁵²⁴.

Negli ultimi anni (2000-2010), da un lato il calo demografico, dall'altro la crisi economica e la conseguente riduzione di risorse pubbliche per il settore dell'istruzione, ha determinato in alcuni paesi una diminuzione del numero degli insegnanti, come nel caso di Italia (-6,7%), Bulgaria (-12,8%), Francia (-2,4%), Repubblica Ceca (-1,7%), Polonia (-3,7%), Romania (-4,2%), Slovacchia (-6,1%) e Ungheria (-6,4%)⁵²⁵. Negli altri Paesi europei il numero è invece salito o rimasto pressappoco stabile.

In media, in Europa, per il settore delle scuole secondarie il 77% del finanziamento pubblico viene utilizzato per pagare gli stipendi del personale (61,9% per gli insegnanti,

⁵²³ Per un approfondimento generale sui meccanismi, i metodi e i criteri del finanziamento pubblico delle scuole in Europa si rimanda al recende dossier European Commission/EACEA/Eurydice, *Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding*, Eurydice Report, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014.

⁵²⁴ OECD, *Education at a Glance 2014*, OECD Indicators, OECD Publishing, 2014, p. 278 [trad. nostra].

⁵²⁵ European Commission/EACEA/Eurydice, *Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis*, Eurydice Report, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013, p. 45. Cfr. anche Esperanza Vera-Toscano, *Public financing of education in EU countries: A cross-country systematic analysis*, European Commission/Joint Research Centre, 2013.

14,6% per il personale tecnico-amministrativo): in Italia questa percentuale si alza sensibilmente al 83,4% (rispettivamente 64,7% per i salari dei docenti e 18,7% per quelli del personale A.T.A.)⁵²⁶.

L'invecchiamento demografico è dunque ormai un *trend* generalizzato tra i Paesi dell'Unione Europea⁵²⁷: «questo fenomeno è particolarmente acuto nel caso degli insegnanti. Alcuni Stati Membri tra poco dovranno reclutare un gran numero di nuovi docenti – in tutte le aree – per recuperare il gap lasciato dalla grande quantità di pensionamenti. In Svezia, Germania e Italia, per esempio, circa il 50% del personale docente nelle scuole ha più di 50 anni. C'è, inoltre, una generalizzata carenza di personale di sesso maschile, soprattutto nella scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado»⁵²⁸. In alcuni casi, per determinate materie come per esempio quelle scientifiche, si assiste già adesso ad una crescente difficoltà di trovare un numero adeguato di insegnanti disposti ad entrare nella professione⁵²⁹.

Proprio a partire da questi dati, la stessa Commissione Europea, nel suo documento di monitoraggio annuale sullo stato dei sistemi d'istruzione e di formazione in Europa, ha affermato che «ripensare come noi possiamo attrarre, formare e sostenere insegnanti e dirigenti scolastici è una questione urgente, con la professione docente fortemente condizionata dai *trend* demografici»⁵³⁰.

2.1.2 Teacher policy in Europe: *il crescente interesse dell'Unione Europea*

a) I documenti del Consiglio Europeo...

Il processo di integrazione europea incide sempre più in profondità nella vita quotidiana dei cittadini dell'Unione, coinvolgendo settori delle politiche pubbliche sempre più ampi. Tale fenomeno coinvolge anche l'ambito delle politiche dell'istruzione, anche se, come si è visto, «ci sono voluti 30 anni (1976-2006) per disegnare un coerente quadro

⁵²⁶ *Ivi*, p. 283.

⁵²⁷ OECD, *Trends Shaping Education 2013*, OECD Publishing, 2013, p. 74.

⁵²⁸ European Commission, *Supporting the Teaching Professions for Better Learning Outcomes*, Commission Staff Working Document, SWD 374, Brussels 2012, p. 18. Cfr. anche Eurydice, *Key Data on Education in Europe 2012*, European Commission, EACEA, 2012.

⁵²⁹ È questo il caso, per esempio, dei docenti di matematica in Francia, come evidenziato da un articolo pubblicato il 16 luglio 2014 sul quotidiano francese *Le Monde* a pagina 9, dal titolo *L'éducation nationale ne parvient pas à enrayer la pénurie de profs de maths*.

⁵³⁰ European Commission, *Education and Training Monitor*, 2013, p. 7, http://ec.europa.eu/education/tools/et-monitor_en.htm.

di cooperazione per il campo dell'istruzione e della formazione»⁵³¹ all'interno dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda le politiche sul personale docente, occorre fin da subito ricordare che molti paesi europei stanno affrontando diverse e impegnative sfide: dalla mancanza di insegnanti qualificati, al basso prestigio sociale di cui gode la professione docente, fino alla crescente richiesta di migliori condizioni di lavoro. Questi fattori rendono sempre più difficile attrarre e mantenere nell'insegnamento i migliori neo-laureati. Inoltre, «visto che il personale docente è tra i più importanti fattori interni alla scuola che influenza i risultati degli studenti, puntare su di essi significa voler raggiungere i maggiori risultati in termini di efficienza dei sistemi educativi. Al fine di attrarre, formare e reclutare insegnanti di alta qualità, è fondamentale assicurarsi un coerente e coordinato approvvigionamento di docenti, che includa un sistema di alta qualità di formazione iniziale degli insegnanti, un supporto sistematico per i neo-docenti e, nel lungo termine, percorsi personalizzati di sviluppo professionale»⁵³².

Per questi motivi, ora sommariamente richiamati, le politiche riguardanti gli insegnanti sono diventate un'assoluta priorità in Europa⁵³³: questo non deve stupire poiché, come è stato osservato, «l'istruzione è forse la più pubblica tra le politiche pubbliche»⁵³⁴.

Allo stesso tempo, l'influenza e il peso delle istituzioni europee nell'ambito delle politiche dell'istruzione dei singoli Stati membri si sta ampliando sempre di più⁵³⁵,

⁵³¹ L. Pépin, *The history of EU cooperation in the field of education and training: how lifelong learning became a strategic objective*, cit., p. 130. Per una ricostruzione storica della cooperazione europea nell'ambito delle politiche dell'istruzione si veda anche, dello stesso autore, L. Pépin, *The history of European cooperation in education and training. Europe in the making - an example*, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, 2006 e G. Fragniere, *Is it too Early for a European Education Policy?*, Editorial, in «European Journal of Education», vol. 24, 1, 1979, pp. 23-27.

⁵³² European Commission, *Supporting the Teaching Professions for Better Learning Outcomes*, cit., p. 60.

⁵³³ Per una rassegna dei numerosi documenti prodotti dalle istituzioni europee in tema si veda la recente rassegna di C. Stéger, *Review and Analysis of the EU Teacher-related Policies and Activities*, in «European Journal of Education», vol. 49, No. 3, 2014, p. 332.

⁵³⁴ J. Samoff, *Institutionalizing International Influence*, in R. Arnove, C.A. Torres (Eds.), *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local*, Rowman & Littlefield, Lanham 1999 pp. 51-90 [trad. nostra].

⁵³⁵ Questo a partire innanzitutto dalla risoluzione approvata in sede di Consiglio Europeo dai Ministri dell'Istruzione il 9 febbraio 1976 (*Resolution of the Ministers for Education Meeting within the Council of 16 November 1971 on Cooperation in the Field of Education*) che contempla un programma di azioni in materia di istruzione (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:41976X0219>). Altre importanti decisioni per rafforzare e ampliare la cooperazione europea nell'ambito delle politiche di istruzione sono state: European Commission, *The European Community and Education*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Commission, 1979; European Commission, *An Education Policy for Europe*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Commission, 1982; European Commission, *Towards the Learning Society. White Paper on Education and Training*,

come segnalato ormai da tempo da numerosi autori internazionali⁵³⁶. A tale riguardo, infatti, basta scorrere in rassegna i numerosi documenti conclusivi delle riunioni del Consiglio Europeo degli ultimi anni per accorgersi come, anche nell'ambito più specifico delle politiche per la formazione e il reclutamento degli insegnanti⁵³⁷, la voce dell'Unione Europea si sia fatta via via sempre più forte: già nelle conclusioni del Consiglio di Lisbona (23-24 marzo 2000)⁵³⁸ al punto 26 si sottolineava l'importanza di attrarre verso la professione docente insegnanti altamente qualificati. Allo stesso modo, due anni più tardi, negli obiettivi stabiliti dal programma di lavoro "Education & Training 2010" si sottolineava come «la possibilità di attirare e mantenere personale adeguatamente qualificato e motivato nel corpo insegnante, si scontra con gravi difficoltà di reclutamento a causa dell'invecchiamento del corpo insegnante stesso» e proprio per questa ragione tale ambito rappresenta ancor di più «una priorità a breve e medio termine nella maggior parte dei paesi europei»⁵³⁹. Nel 2007⁵⁴⁰, nel 2008⁵⁴¹ e nel 2009⁵⁴² sono stati adottati dal Consiglio Europeo ulteriori documenti sempre più focalizzati sulla formazione iniziale e sulle modalità di reclutamento degli insegnanti.

Teaching and Learning, COM (95) 590 final, Brussels, 29 novembre 1995; European Commission, *Towards a Europe of Knowledge*, COM (97) 563 final, Brussels, 12 novembre 1997 e infine la risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 17 dicembre 1999 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. C. 8, 12 Gennaio 2000), 'Into the New Millennium': *developing new working procedures for European cooperation in the field of education and training* ([http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000Y0112\(03\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000Y0112(03))).

⁵³⁶ I riferimenti bibliografici sul punto sarebbero numerosi, per cui ci si limita, *ex multis*, a citare i seguenti testi: A. Hingel, *Education Policies and European Governance*, European Commission – Directorate-General for Education and Culture, Brussels, 2001; M. Lawn, B. Lingard, *Constructing a European Policy Space in Educational Governance: the role of transnational policy actors*, in «European Educational Research Journal», vol. 1 n. 2, 2002, pp. 290-307; J. Ozga, P. Dahler-Larsen, C. Segerholm, H. Simola (Eds.), *Fabricating Quality in Education. Data and governance in Europe*, Routledge, London 2011.

⁵³⁷ Cfr. R. Gwyn, *Towards a European Policy for Initial Teacher Education: scope and constraints*, in «European Journal of Education», vol. 14 n. 4, 1979, pp. 359-368; P. S. Holdsworth, *The European Union and teacher education*, in O. Gassner, L. Kerger, M. Schartz (Eds.), *The First Ten Years after Bologna*, București, Editura Universității din București, 2010, pp. 43-52.

⁵³⁸ Council of the European Union, *Presidency Conclusions, Lisbon strategy*, 2000. Cfr. anche Council of the European Union, *The Concrete Future Objectives of Education Systems*, 2001.

⁵³⁹ Council of the European Union, *Detailed Work Programme on the Follow-up of the Objectives of Education and Training Systems in Europe*, (2002/C 142/01), 2002. Cfr. anche Council of the European Union, *Education & Training 2010. The success of the Lisbon Strategy hinges on urgent reforms. Joint interim report of the Council and the Commission on the implementation of the detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe*, 2004.

⁵⁴⁰ Council of the European Union, *Council Conclusions on improving the quality of teacher education*, 2007, che dava seguito alla Comunicazione dalla Commissione Europea al Parlamento e al Consiglio del 3 agosto 2007 *Improving the Quality of Teacher Education*.

Particolarmente rilevanti appaiono le Conclusioni del Consiglio Europeo del 26 novembre 2009 sullo sviluppo professionale degli insegnanti e dei dirigenti scolastici, laddove si riconosce che «le conoscenze, le competenze e l'impegno degli insegnanti, nonché la qualità della *leadership* scolastica sono i fattori più importanti per raggiungere risultati di apprendimento di alta qualità. Un insegnamento di qualità e la capacità di stimolare tutti gli alunni a dare il meglio di sé possono avere un impatto positivo duraturo sul futuro dei giovani. Per questo motivo è essenziale non solo assicurare che chi ricopre un posto di insegnante o di dirigente scolastico sia di ottimo livello e idoneo ai compiti da svolgere, ma anche prevedere per il corpo insegnante di ogni ordine e grado una formazione iniziale e uno sviluppo professionale continuo del livello più elevato. Ciò contribuirà a sua volta a migliorare sia lo *status* che l'attrattiva della professione». Inoltre il documento, dopo aver convenuto che i sistemi di istruzione europei, «benché differiscano sotto molti aspetti, hanno in comune il bisogno di attrarre e trattenere insegnanti e capi d'istituto del massimo livello per garantire risultati scolastici di alta qualità», sottolinea che «si dovrebbe prestare grande cura e attenzione nel definire il profilo richiesto dei potenziali insegnanti e capi istituto e nel selezionarli e prepararli a svolgere le loro mansioni», invitava gli Stati membri a «prendere ulteriori iniziative affinché la professione di insegnante attragga e trattenga candidati di ottimo livello e che gli insegnanti ricevano una preparazione e un sostegno sufficienti per consentir loro di esercitare in modo efficace le proprie competenze»⁵⁴³.

In ultimo occorre accennare al recente documento adottato il 20 maggio 2014 dal Consiglio Europeo sulla formazione iniziale degli insegnanti, dove si riafferma con decisione la necessità di «adeguate politiche di selezione, assunzione e mantenimento»⁵⁴⁴ per i docenti.

⁵⁴¹ Council of the European Union, *Council Conclusions on Preparing Young People for the 21st Century: an agenda for European cooperation on schools*, 2008.

⁵⁴² Council of the European Union, *Council Conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020)*, 2009.

⁵⁴³ Council of the European Union, *Council Conclusions on the Professional Development of Teachers and School Leaders*, 26 novembre 2009.

⁵⁴⁴ Council of the European Union, *Conclusions on effective teacher education*, 2014.

b) ...della Commissione Europea...

Anche la Commissione Europea ha recentemente focalizzato la sua attenzione sugli insegnanti⁵⁴⁵: la comunicazione del 2012 intitolata *Rethinking Education: Investing in skills for better socio-economic outcomes*⁵⁴⁶ rappresenta sicuramente uno dei maggiori interventi sul tema: in questo documento la Commissione ha più volte richiamato l'importanza di «reclutare, trattenere e far crescere professionalmente insegnanti di qualità»⁵⁴⁷. Per raggiungere questi obiettivi, secondo la Commissione UE, «gli Stati membri devono elaborare un quadro di riferimento delle competenze o un profilo professionale degli insegnanti» per riformare i sistemi di reclutamento degli insegnanti «in modo da attrarre e trattenere nel mondo dell'insegnamento candidati di qualità»⁵⁴⁸.

Nella stessa direzione si muove il documento di approfondimento conseguente a questa comunicazione⁵⁴⁹, laddove viene innanzitutto sottolineato che «i salari del corpo docente coprono circa il 70% della spesa corrente in istruzione» e che, a tutt'oggi, «i sistemi di reclutamento e formazione continua mostrano importanti debolezze, impedendo agli Stati di ottenere il miglior ritorno possibile da questo investimento. La crisi economica globale e le entrate in calo in molti Stati membri in questi ultimi anni hanno aggravato il problema»⁵⁵⁰.

La Commissione Europea, nella raccomandazione al nostro Paese del 29 maggio 2013, al punto n. 4 aveva già sottolineato l'importanza, di riformare lo sviluppo professionale e la carriera degli insegnanti, al fine di ridurre la dispersione scolastica e migliorare i livelli di apprendimento degli studenti⁵⁵¹.

⁵⁴⁵ Cfr. F. Caena, *Teacher Competence Frameworks in Europe: policy-as-discourse and policy-as-practice*, in «European Journal of Education», vol. 49, 3, 2014, pp. 311-331.

⁵⁴⁶ European Commission, *Rethinking Education: Investing in skills for better socio-economic outcomes*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM 669, Strasbourg 2012 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012DC0669>).

⁵⁴⁷ *Ibidem*.

⁵⁴⁸ *Ibidem*.

⁵⁴⁹ European Commission, *Supporting the Teaching Professions for Better Learning Outcomes*, cit., 2012.

⁵⁵⁰ *Ivi*, p. 15 [trad. nostra].

⁵⁵¹ European Commission, *Recommendation for a Council Recommendation on Italy 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Italy's stability programme for 2012-2017*, COM(2013) 362 final, 29 maggio 2013, approvata dal Consiglio Europeo il 9 luglio 2013. Oltre al nostro Paese, solo altri due stati Membri hanno ricevuto specifiche raccomandazioni da parte dell'Unione Europea riguardanti nello specifico la professione dell'insegnante: la Polonia, con riferimento al miglioramento della qualità dei docenti e la Slovacchia, per la necessità di attrarre i giovani verso questa professione.

Un anno dopo, la stessa Commissione, con un documento ufficiale di analoga natura, al punto n. 14 riconosceva che a tutt'oggi in Italia «la professione docente è caratterizzata da un unico percorso professionale e attualmente offre limitate prospettive in termini di sviluppo professionale. Diversificare le carriere degli insegnanti, collegandole maggiormente con criteri di merito e di risultati, insieme ad una diffusione della valutazione delle scuole, potrebbe tradursi in miglior risultati scolastici»⁵⁵².

c) ...e del Parlamento Europeo

Com'è noto, l'istruzione è una materia di competenza e di responsabilità dei singoli Stati membri: le istituzioni comunitarie giocano, in quest'ambito, un ruolo di supporto, così come previsto dall'art. 165 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea laddove prevede che «l'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche»⁵⁵³. In quest'ottica le istituzioni dell'Unione possono adottare «azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri»⁵⁵⁴, secondo la modalità di “*soft governance*” all'interno del c.d. *Open Method of Co-ordination (OMC)*⁵⁵⁵, che contraddistingue il loro intervento in quest'ambito.

Non deve perciò stupire che tra i membri dell'Unione ci siano 28 sistemi di formazione iniziale e reclutamento degli insegnanti diversi tra di loro: nondimeno, il Parlamento Europeo, con la sua risoluzione del 23 settembre 2008⁵⁵⁶, ha sottolineato che le sfide da affrontare sono sostanzialmente comuni e ha provato ad indicare alcune priorità. La risoluzione, prendendo le mosse dalla Comunicazione sullo stesso tema della

⁵⁵² European Commission, *Recommendation for a Council Recommendation on Italy's 2014 national reform programme and delivering a Council opinion on Italy's 2014 stability programme*, COM(2014) 413 final, 2 giugno 2014, approvata dal Consiglio Europeo l'8 luglio 2014.

⁵⁵³ Art. 165 co. 1, versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, (2010/C 83/01), consultabile al link http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_2010.083.01.0001.01.ITA.

⁵⁵⁴ Art. 165 co. 4. Cfr. B. Lange, N. Alexiadou, *New Forms of European Union Governance in the Education Sector? A Preliminary Analysis of the Open Method of Coordination*, in «European Educational Research Journal», vol. 6, n. 4, 2007, pp. 321-335.

⁵⁵⁵ Cfr. H. Wilkoszewski, E. Sundby, *Steering from the Centre: New Modes of Governance in Multi-level Education Systems*, OECD Education Working Papers, n. 109, OECD Publishing 2014, p. 21.

⁵⁵⁶ European Parliament, *Improving the quality of teacher education*, 23 settembre 2008.

Commissione Europea e dal relativo documento allegato⁵⁵⁷, nei suoi 36 punti stabilisce, tra le altre cose, che il Parlamento Europeo «sostiene con forza l'assunto che l'aumento della qualità della formazione degli insegnanti porti a miglioramenti sostanziali del rendimento degli studenti (1); ritiene che una maggiore e migliore formazione degli insegnanti, insieme a politiche volte a favorire l'assunzione dei candidati migliori per la professione di insegnante, dovrebbero rappresentare priorità essenziali per tutti i ministeri dell'istruzione (2); (...) invita gli Stati membri ad accertarsi che, pur focalizzando l'attenzione sull'assunzione e la conservazione degli insegnanti migliori, in particolare rendendo la professione sufficientemente interessante, la composizione della forza lavoro degli insegnanti a tutti i livelli dell'istruzione scolastica rispecchi la diversità sociale e culturale presente nella società (8); sottolinea lo stretto legame tra il garantire che l'insegnamento sia una professione allettante e soddisfacente con buone prospettive di carriera e l'assumere laureati e professionisti motivati e di livello elevato; sollecita gli Stati membri ad adottare ulteriori misure per promuovere l'insegnamento quale scelta lavorativa per gli elementi migliori (9)»⁵⁵⁸.

Sulla stessa linea sembra collocarsi la più recente strategia europea *Rethinking Education*⁵⁵⁹, cui si è sopra accennato, nella quale vengono identificati tre principali modelli di reclutamento degli insegnanti in Europa⁵⁶⁰.

- Reclutamento “*aperto*”: ci si riferisce a quei sistemi dove il reclutamento è decentrato a livello di singola scuola o degli enti locali. Questo sistema è utilizzato in una ampia maggioranza di stati europei. Nella maggior parte dei casi gli insegnanti sono assunti direttamente dalle scuole ed hanno un inquadramento contrattuale secondo la normativa generale sul lavoro vigente in quello Stato membro.
- Reclutamento basato sul *procedure concorsuali*: una numero minore di Paesi utilizzano il sistema di concorsi pubblici (Francia, Spagna, Italia, Lussemburgo, Malta, Grecia). In molti di questi casi il personale docente è assunto dalle

⁵⁵⁷ European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Improving the Quality of Teacher Education*, COM (2007) 392 final, 3 agosto 2007 and Impact Assessment SEC (2007) 931.

⁵⁵⁸ European Parliament, *Improving the quality of teacher education*, 23 settembre 2008.

⁵⁵⁹ Per un approfondimento al riguardo si rimanda al dossier curato dall'EPRS (*European Parliamentary Research Service*) consultabile al link <http://epthinktank.eu/2013/05/25/rethinking-education/>.

⁵⁶⁰ European Commission, *Supporting the Teaching Professions for Better Learning Outcomes*, cit., p. 10.

autorità centrali o regionali e diventano dipendenti pubblici di ruolo, con uno *status* lavorativo a tempo indeterminato.

- Reclutamento basato su *liste di candidati* all'insegnamento: in altri paesi, infine, si utilizzano delle liste di candidati per reclutare gli insegnanti. Per iscriversi a questi elenchi occorre inviare nome e qualifiche alle autorità educative a cui è demandata la selezione.

Il documento prosegue poi sottolineando che al modello di reclutamento non corrisponde con esattezza lo *status* conferito a ciascun docente: si evidenzia, inoltre, che attualmente lo *status* di dipendente pubblico a tutti gli effetti è meno diffuso che in precedenza⁵⁶¹.

Di particolare interesse, ai fini del nostro lavoro, risulta essere il paragrafo 3.2 intitolato "*Recruiting and selecting the best*"⁵⁶²: si afferma, infatti, che i sistemi d'istruzione con le migliori *performance* reclutano il loro personale docente attingendo dai laureati con i punteggi migliori, attraverso una duplice combinazione di alta selettività all'ingresso e condizioni di lavoro attraenti. Ad oggi, però, solo pochi paesi europei riescono a raggiungere questo obiettivo. Per questo si afferma che «una sfida chiave per l'Unione Europea nei prossimi anni non è solamente coprire tutte le posizioni di insegnanti vacanti, ma trovare i migliori candidati per riempirle»⁵⁶³.

Alcuni paesi europei stanno già affrontando (ed altri dovranno farlo a breve) una carenza di insegnanti: a volte questa situazione riguarda tutti i livelli d'istruzione, mentre in altri casi è limitata solamente a certe discipline o a determinate aree geografiche disagiate⁵⁶⁴.

Allo stesso tempo, «in molti stati europei la professione insegnante ha perso molto della sua capacità di attrarre i migliori candidati: tra le principali ragioni di questa perdita di "attrattività" figurano certamente il declino del prestigio della professione docente, il deterioramento delle condizioni di lavoro e i salari relativamente bassi se comparati con

⁵⁶¹ *Ivi*, p. 11.

⁵⁶² *Ivi*, p. 28. Cfr. McKinsey & Company, *Closing the talent gap: Attracting and retaining top-third graduates to careers in teaching*, EADSNE, 2010; OECD/Asia Society Partnership for Global Learning, *International summit on the teaching profession - Improving teacher quality around the world*, 2011.

⁵⁶³ *Ibidem*. Cfr. J. MacBeath, *Future of Teaching Profession*, Cambridge University / Education International Research Institute, 2012.

⁵⁶⁴ Cfr. European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, Vol. 1, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014, p. 10.

le altre professioni intellettuali»⁵⁶⁵. Nonostante questo *trend* abbastanza generalizzato, in Irlanda, Finlandia e Scozia l'insegnamento è ancora una scelta molto ricercata e apprezzata da parte dei migliori studenti.

Tra i fattori che potrebbero aggravare la mancanza di insegnanti nei prossimi anni vi è quello di una età media del corpo docente piuttosto alta (in particolare in Germania, Italia e Svezia).

In questa prospettiva emerge l'importanza di uno sguardo comparato per le politiche educative, che d'altronde è ormai una certezza consolidata nella dottrina internazionale⁵⁶⁶: fin dal 1817, infatti, con Marc-Antoine Julline de Paris⁵⁶⁷, gli studi comparati nelle politiche pubbliche sull'istruzione sono stati sempre più utilizzati per esportare le *best practice* da un paese all'altro⁵⁶⁸.

Risulta dunque di notevole interesse, giunti a questo punto del nostro lavoro, operare una sintetica panoramica su alcuni modelli di reclutamento, al fine di offrire uno sguardo più completo sul tema e poter trarre qualche utile indicazione per il miglioramento delle nostre politiche pubbliche⁵⁶⁹. Tanto più che migliorare la qualità dell'insegnamento è ormai un tema costantemente presente nell'agenda europea, anche in vista degli obiettivi della strategia *Education and Training 2020*⁵⁷⁰.

⁵⁶⁵ *Ibidem*.

⁵⁶⁶ F. S. Coombs, *Comparative Studies of Educational Policy*, in T. Neville Postlethwaite (Ed.), *The Encyclopedia of Comparative Education and National Systems of Education*, Pergamon, 1988, pp. 29-31. Si vedano anche i contributi di E. J. King, *Comparative Studies and Educational Decision*, Methuen, London, 1968; W. D. Halls, *Comparative studies in education, 1964-1977: A personal view*, in «Comparative Education», vol. 13, n. 2, 1977 pp. 81-86.

⁵⁶⁷ Tra gli scritti di Marc-Antoine Julline de Paris si rimanda a *Esquisse et vues préliminaires d'un ouvrage sur l'éducation comparée*, 1817.

⁵⁶⁸ Cfr. G. Z. F. Bereday, *Comparative Method in Education*, Holt, Rinehart and Winston, New York 1964, pp. 7-10.

⁵⁶⁹ Cfr. F. Caena, *Comparative glocal perspectives on European teacher education*, in «European Journal of Teacher Education», 37, 2014, pp. 106-122.

⁵⁷⁰ Cfr. European Commission, *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, 3 marzo 2010; European Commission - Council, *2012 Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the Strategic Framework for European cooperation in education and training (ET 2020). "Education and Training in a smart, sustainable and inclusive Europe"*, Official Journal of the European Union, n. 70, IX, 2012; European Commission, *Europe 2020: Europe's growth strategy. Growing to a sustainable and job-rich future*, Luxembourg 2014.

2.2 Il reclutamento degli insegnanti nei paesi scandinavi

2.2.1 Una lezione per l'Europa?

Da oltre un decennio, autorevoli studi sostengono che «fra le variabili modificabili dalle scelte politiche, quelle che hanno a che fare con gli insegnanti e l'insegnamento sono le più importanti per l'apprendimento degli studenti. In particolare, vi è ampio consenso sul fatto che “la qualità degli insegnanti” sia la più importante variabile interna alla scuola in grado di influire sulla crescita degli studenti»⁵⁷¹. Tale affermazione appare ampiamente riconosciuta⁵⁷²: la *qualità degli insegnanti* ha un forte impatto sulla formazione degli studenti, con importanti conseguenze anche su aspetti sociali ed economici di lungo periodo.

Analizzando la letteratura scientifica, si può notare che ormai sono diversi gli accademici e gli esperti internazionali che condividono una comune prospettiva attorno a questo tema: per esempio Hanushek stima che la differenza tra un docente di qualità ed uno “inefficiente e inadeguato” possa superare alla fine del percorso formativo di un giovane addirittura il valore di un intero anno di istruzione⁵⁷³.

Si potrebbe dunque convenire che «un sistema di istruzione di una nazione è buono tanto quanto sono le qualità delle persone che insegnano in esso e che lo guidano. Certamente, ci sono anche altri importanti fattori strutturali che contribuiscono a costruire un solido sistema di insegnamento e di apprendimento nella società: una struttura istituzionale flessibile e reattiva, un chiaro indirizzo politico, risorse adeguate e un efficace sistema di monitoraggio dei risultati. Ma alla fine, queste strutture e queste

⁵⁷¹ OECD, *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers (Overview)*, OECD Publications, Paris 2005, p. 2.

⁵⁷² Cfr. OECD, *Talis 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*, OECD Publishing, 2014, p. 32; M. T. Tatto, *The role of research in the policy and practice of quality teacher education: an international review*, in «Oxford Review of Education», vol. 41, n. 2, 2015, pp. 171-201; L. Darling-Hammond, *Teacher quality and student achievement: A review of state policy evidence*, in «Education Policy Analysis Archives», vol. 8, n. 1, 2000, <http://epaa.asu.edu>; J. E. Rockoff, *The impact of individual teachers on students' achievement: Evidence from panel data*, in «American Economic Review», Vol. 94/2, 2004, pp. 247-252. Allo stesso modo W. L. Sanders, J. C. Rivers, *Cumulative and residual effects of teachers on future academic achievement*, University of Tennessee, Value-Added Research and Assessment Center, 1996; W. L. Sanders, *Value-added assessment*, in «The School Administrator», vol. 55, n.11, 1998, pp. 24-32.

Infine, più recentemente, anche Schwartz, nel rapporto *The Learning Curve* del 2012, affermava che «la variabile più importante in materia di istruzione è la qualità dell'insegnamento», cfr. AA. VV., *The Learning Curve. Lessons in country performance in education*, Report 2012, Pearson, London 2012, p. 22.

⁵⁷³ Cfr. E. A. Hanushek, *The trade-off between child quantity and quality*, in «Journal of Political Economy», n. 100, 1992, pp. 84-117.

politiche possono essere efficaci se e solo se lo sono anche le persone che si assumono quotidianamente la responsabilità dell'insegnamento e dell'apprendimento all'interno del sistema»⁵⁷⁴. Al momento, «la professione di insegnante deve affrontare una serie di sfide, tra cui l'invecchiamento del corpo docente, le variabili condizioni di lavoro e una percezione negativa della professione»⁵⁷⁵.

Per queste e altre ragioni, nel corso degli ultimi anni, il reclutamento dei docenti è diventato una tematica importante, come si è visto, anche a livello europeo: «ripensare il modo in cui attrarre, formare e sostenere gli insegnanti, i dirigenti scolastici e i formatori degli insegnanti è un problema urgente, con la professione docente in Europa fortemente influenzata dalle tendenze demografiche»⁵⁷⁶. Avere a disposizione insegnanti migliori è una sfida che incomincia dalla selezione e dall'ingresso nel corpo docente di giovani motivati e talentuosi.

Pertanto, il sistema di reclutamento è un fattore chiave per raggiungere l'obiettivo di una formazione di qualità per tutti e la domanda riguardo a come sia possibile migliorare l'attrattiva della professione docente in Europa è sempre di più all'ordine del giorno⁵⁷⁷. In tema, emergono altri importanti quesiti, tra cui: quali misure politiche potrebbero essere adottate dagli Stati membri dell'Unione Europea per raggiungere tali traguardi? Quale ruolo possono svolgere le istituzioni europee in questo campo? Ci sono dei sistemi di reclutamento dei docenti che, più di altri, permettono di raggiungere una formazione di qualità per tutti? È possibile identificare i migliori sistemi? Sulla base di quali criteri?

Tutti questi interrogativi hanno *in nuce* una domanda di equità e giustizia sociale, che entra a pieno titolo nel dibattito sulle politiche di istruzione: infatti, studenti che vivono nelle comunità a basso reddito o in aree svantaggiate spesso non hanno accesso a una formazione che permetta loro di raggiungere il loro pieno potenziale di accrescimento. Così un bambino rischia di essere destinato a una formazione di bassa qualità solo ed esclusivamente a causa del contesto socio-economico in cui si è trovato a vivere.

⁵⁷⁴ OECD, *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*, OECD Publishing, 2015, p. 112.

⁵⁷⁵ OECD, *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*, OECD Publishing, 2015, p. 88.

⁵⁷⁶ European Commission, *Education and Training Monitor*, 2013, p. 7.

⁵⁷⁷ European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, Vol. 1, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014.

Come si vedrà più avanti, tali ingiustizie possono essere affrontate, e in parte forse superate, laddove si riesca a selezionare e a immettere i migliori docenti disponibili proprio nelle classi di studenti provenienti da comunità a basso reddito.

Nelle prossime pagine si proverà a descrivere e analizzare i diversi modelli di reclutamento degli insegnanti nei paesi scandinavi (Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia), cercando di individuare l'esistenza o meno di un "modello scandinavo" di reclutamento dei docenti, al fine di poter rintracciare quei tratti comuni che rendono questi sistemi particolarmente interessanti, tanto da poter essere presi ad esempio da altri paesi europei. Come è stato fatto notare, infatti, «il caso dei paesi nordici è particolarmente interessante in quanto da un lato segue e collima con tendenze e movimenti internazionali, dall'altro rappresenta una possibile alternativa. I paesi scandinavi condividono una storia comune, le tradizioni e alcuni assetti sociali, ma sono presenti anche importanti differenze tra i vari stati»⁵⁷⁸.

2.2.2 Il reclutamento degli insegnanti in Danimarca

In uno dei più recenti studi dell'Unione Europea sul tema della professione insegnante in Danimarca è stato scritto quanto segue: «nonostante le numerose campagne pubblicitarie, la professione di insegnante ha perso il suo lustro. La carenza di insegnanti interessa tutti i livelli ISCED, in particolare le posizioni che si occupano di bambini con bisogni educativi speciali»⁵⁷⁹. La Danimarca, infatti, sta affrontando una forte mancanza di insegnanti qualificati ormai da tempo: nel 2002, al culmine di questa crisi, è stato lanciato uno speciale programma di formazione degli insegnanti denominato "*meritlæruddannelsen*"; allo stesso modo nel 2010 il Ministero dell'Istruzione⁵⁸⁰ ha avviato una nuova campagna di reclutamento, con l'intento di attrarre i migliori studenti verso la professione di insegnante.

Per raggiungere questo obiettivo sono state promosse diverse campagne pubblicitarie, come ad esempio quella denominata "*Diventa insegnante e cambia vita!*" nella primavera del 2010: «le campagne di reclutamento erano visibili al pubblico attraverso

⁵⁷⁸ K. Klette, *Reform policy and teacher professionalism in four Nordic countries*, in «Journal of Educational Change», Kluwer Academic Publishers, 2002, p. 266.

⁵⁷⁹ European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, cit., pp. 234-235.

⁵⁸⁰ Cfr. <http://www.eng.uvm.dk/>.

una strategia comunicativa che comprendeva anche manifesti affissi alle fermate dei mezzi pubblici nelle principali città»⁵⁸¹.

In Danimarca, per poter intraprendere il percorso formativo di docente della scuola secondaria superiore (ISCED 3) è necessario innanzitutto conseguire una diploma di laurea specialistica (Master).

La formazione iniziale degli insegnanti destinati alle scuole superiori si svolge nelle università, attraverso il modello c.d. *consecutivo*: all'inizio gli studenti intraprendono gli studi universitari per ottenere la laurea in un determinato ambito disciplinare; in seguito possono iniziare uno specifico programma per la formazione professionale degli insegnanti, il c.d. *paedagogikum*⁵⁸². Per essere ammessi al *paedagogikum* il candidato deve avere un diploma di laurea in una o più materie del curriculum dell'istruzione secondaria superiore generale.

Il numero dei posti del *paedagogikum* e la loro distribuzione nelle varie discipline sono fissati dal *Ministero della Scienza, dell'Innovazione e dell'Università* prima di ogni anno, sulla base di una stima del fabbisogno di insegnanti nelle diverse materie. I posti sono distribuiti con circa il 50% di ammissione in primavera e circa il 50% in autunno⁵⁸³. Il Ministero riceve le domande e decide sull'ammissione del candidato dopo un'attenta valutazione dove si tiene conto innanzitutto dei risultati degli esami di ammissione e dei precedenti impieghi lavorativi.

Durante il *paedagogikum*, il candidato è assunto e pagato dall'istituzione in cui svolge il percorso formativo. Il *paedagogikum* si compone di una parte teorica (20 ECTS⁵⁸⁴) e di una parte pratica (40 ECTS), che comprende anche attività di insegnamento. Lo scopo della parte "pratica" del *paedagogikum* è quello di dare agli aspiranti insegnanti una panoramica sulla gestione complessiva di un istituto scolastico, sulla programmazione didattica, sulla sua attuazione e sulla valutazione della didattica.

⁵⁸¹ Cfr. European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, cit., p. 236.

⁵⁸² <https://www.ug.dk/uddannelser/andreerhvervsrettedeuddannelser/andreuddpaedogpsyk/paedagogikum-ved-de-gymnasiale-uddannelser>; <http://www.uvm.dk/Uddannelser/Gymnasiale-uddannelser/Paedagogikum/Fakta-om-peadagogikum>;

⁵⁸³ Cfr. European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, cit., p. 235.

⁵⁸⁴ *European Credit Transfer and Accumulation System* (ECTS). Per ulteriori informazioni si rimanda a http://ec.europa.eu/education/ects/ects_it.htm.

Gli insegnanti possono completare il *paedagogikum* prima o dopo la loro nomina nella scuola. In effetti, la legge n. 1276/2013⁵⁸⁵ al capitolo 3 dedicato al *reclutamento degli insegnanti della scuola secondaria superiore*, stabilisce che «se necessario, gli insegnanti anche senza *paedagogikum* possono essere nominati all'interno della scuola a ricoprire posizioni permanenti». Tale linea di indirizzo trova conferma nella corrispondente normativa regolatoria⁵⁸⁶, laddove si afferma che in casi particolari, la scuola può assumere insegnanti senza abilitazione all'insegnamento per posizioni temporanee, nell'ipotesi in cui non sia possibile coprire il posto vacante con insegnanti in possesso di abilitazione all'insegnamento. Il *paedagogikum* pratico si conclude con una lezione di prova del candidato insegnante della durata di almeno un'ora e in ognuna delle sue materie disciplinari. Alla lezione assistono il tutor dell'aspirante docente, un supervisore nominato dal Ministero e il coordinatore del corso. Questi decidono di comune accordo se il candidato ha superato la prova pratica e, in caso di risposta positiva, rilasciano una dichiarazione scritta che attesti la padronanza nell'insegnamento⁵⁸⁷.

A questo punto si apre la fase vera e propria del reclutamento. La Danimarca ha un sistema di reclutamento *aperto*, all'interno del quale rivestono un ruolo importante sia le autorità locali/comunali, sia i singoli dirigenti scolastici.

Negli ultimi anni sono state intraprese alcune importanti riforme, tra cui una molto importante riguardante la formazione degli insegnanti (2012): i principi guida di questa riforma sono stati la *deregulation*, l'internazionalizzazione e il favorire un forte legame tra la formazione degli insegnanti e le esigenze del sistema scolastico pubblico danese.

⁵⁸⁵ Legge N. 1276 del 11 novembre 2013 (*Bekendtgørelse af lov om pædagogikum i de gymnasiale uddannelser*) <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=158242&exp=1>.

Cfr. anche Le Linee guida per i corsi universitari volti all'insegnamento nelle scuole secondarie (*Retningslinjer for universitetsuddannelser rettet mod undervisning i de gymnasiale uddannelser*), Legge n. 5 del 18 gennaio 2006,

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=29265&exp=1>;

Guide pædagogikumbekendtgørelsen,

http://www.uvm.dk/~media/UVM/Filer/Udd/Gym/PDF14/Vejledninger/140820_Vejledning_til_paedagogikumbekendtgørelsen_2014.pdf;

Guidance on *ansættelsesmæssige* conditions for *pædagogikumkandidater* <http://www.uvm.dk/~media/UVM/Filer/Udd/Gym/Laaste%20mapper/PDF09/AVU/Eksamensadministration/090624vejledning%20om%20ansættelsesmaessige%20vilkaar.pdf>.

⁵⁸⁶ Order n. 447 del 8 maggio 2014 (*Bekendtgørelse om pædagogikum i de gymnasiale uddannelser*) <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=163045> così come modificato dall'Order riguardante le *Competenze specifiche per l'insegnamento in alcune discipline della scuola secondaria in eux-course*, n. 173 del 23 febbraio 2015, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=168391>.

⁵⁸⁷ Cfr. European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, cit., p. 235.

Questa riforma ha quindi dato vita alla laurea triennale in educazione (*Bachelor of Education programme*), valida però solo per gli insegnanti di scuola primaria e secondaria inferiore. Questo programma formativo, iniziato nel 2013, è costruito intorno a moduli ed è finalizzato a raggiungere obiettivi di competenza per ogni tipologia di insegnamento.

Per consentire lo sviluppo di questi nuovi percorsi formativi, ai Collegi Universitari (*Professionshøjskoler*) è stata concessa una maggiore autonomia nel fissare strutture, programmi e contenuto dei moduli, al fine di favorire uno sviluppo di insegnanti diversificati secondo molteplici profili⁵⁸⁸.

2.2.3 Il reclutamento dei docenti in Finlandia

Uno dei fattori addotti per spiegare il successo finlandese in materia di istruzione è la qualità dei suoi docenti: inoltre, «gli ottimi risultati degli alunni nei test internazionali per oltre 20 anni, hanno migliorato l'immagine degli insegnanti e quindi attratto verso questa professione candidati sempre più qualificati»⁵⁸⁹. Anche per questa ragione, «non vi è carenza di insegnanti qualificati in Finlandia, se non in alcune aree rurali, dove c'è necessità di insegnanti di matematica, e, in misura minore, in lingua svedese, lingua tedesca e lingua inglese. La situazione dipende in larga misura dalla situazione economica: si riscontra minor difficoltà o non ve n'è affatto, durante i periodi di crisi economica»⁵⁹⁰.

Si potrebbe osservare, poi, che questa situazione è anche il risultato di un tradizione culturale di fondo: «la storia finlandese si rivela essenziale per comprendere la scuola finlandese. (...) La cultura finlandese incorpora ancora un elemento significativo della mentalità autoritaria, obbediente e collettivistica [del passato], con i suoi pro e

⁵⁸⁸ Cfr. OECD, *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*, cit., p. 90.

⁵⁸⁹ European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, cit., p. 239. Cfr. H. Niemi, R. Jakku-Sihvonen, *Teacher Education in Finland*, in M. Valenčič Zuljan, J. Vogrinc (Eds.), *European dimensions of teacher education: similarities and differences*, Ljubljana, Faculty of Education, Kranj The National School of Leadership and Education, 2011, pp. 33-52.

⁵⁹⁰ *Ibidem*. L'unica carenza strutturale riguarda gli insegnanti con un'adeguata preparazione per il sostegno degli studenti con disabilità o bisogni educativi speciali. Proprio per questo motivo, l'unica campagna di reclutamento è stata indirizzata agli stessi insegnanti per incentivarli a frequentare i corsi di specializzazione per poter poi seguire anche questi studenti. Viceversa, c'è una sovrabbondanza di insegnanti in alcune materie (come, per esempio, storia).

Cfr. European Parliament, *Labour Market Shortages in the European Union*, study for the European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs (EMPL), European Union, 2015, p. 48.

contro»⁵⁹¹. Infatti, per quanto riguarda il processo storico delle politiche sull'istruzione, il caso finlandese potrebbe essere visto «come una versione accelerata e compressa del processo globale di scolarizzazione di massa»⁵⁹². La Finlandia è stata tra gli ultimi stati a introdurre l'istruzione obbligatoria nel 1921. Il sistema scolastico si è sviluppato nella sua completezza solo negli anni settanta, ma tale processo è avvenuto in maniera repentina e sistematica: si deve infatti considerare che oggi quasi il 70% dei giovani finlandesi punta a ottenere almeno un titolo di studio di livello terziario (come per esempio una laurea universitaria)»⁵⁹³. La storia del successo finlandese in materia di istruzione è quindi molto recente: negli ultimi anni, alcune riforme hanno rafforzato la formazione iniziale degli insegnanti e hanno reso il processo di reclutamento dei docenti altamente selettivo⁵⁹⁴.

Innanzitutto, una legge del 1971 ha unificato per la prima volta la formazione iniziale degli insegnanti della scuola primaria e secondaria con un eguale standard accademico: così, già nel 1974, tutta la formazione iniziale dei docenti finlandesi «era completamente integrata all'interno del sistema universitario»⁵⁹⁵. Dal 1979, inoltre, tutti gli insegnanti devono possedere un diploma universitario specialistico (*Master*), necessario per l'ingresso nella professione per quasi tutte le categorie di insegnanti. In merito a questo «movimento verso l'alto» degli insegnanti finlandesi, Simola sottolinea che un elemento essenziale «è stato il loro eccezionale sforzo per un maggior e persistente grado di professionalità»⁵⁹⁶.

Nel corso degli anni '70 sono state realizzate tre importanti riforme:

⁵⁹¹ H. Simola, *The Finnish miracle of PISA: historical and sociological remarks on teaching and teacher education*, in «Comparative Education», vol. 41, n. 4, 2005, p. 457.

⁵⁹² Cfr. J. W. Meyer, F. O. Ramirez, Y. N. Soysal, *World expansion of mass education, 1870–1980*, in «Sociology of Education», vol. 65, n. 2, 1992, pp. 128–149; H. Simola, *Educational science, the state and teachers. Forming the corporate regulation of teacher education in Finland*, in T. S. Popkewitz (Ed.) *Changing patterns of power: social regulation and teacher education reform in eight countries*, Albany, NY, State University of New York Press, 1993, pp. 161–210.

⁵⁹³ H. Simola, *The Finnish miracle of PISA: historical and sociological remarks on teaching and teacher education*, cit., p. 458.

⁵⁹⁴ La percentuale di ammissione ai percorsi di formazione iniziale per gli insegnanti è di circa il 10% e varia a seconda dell'ambito disciplinare: per esempio, su oltre 8.000 candidati nel 2013 ne sono stati ammessi solo meno di 1.000
http://www.oph.fi/download/166755_teachers_in_finland_statistical_brochure.pdf.

⁵⁹⁵ J. Aspfors, S.-E. Hansén, J. Ray, *Stability, structure and development. Features constituting Finnish teacher education*, in «Scuola Democratica», Osservatorio Internazionale, Dossier n. 2/2013, p. 1; cfr. also G. Argentin, O. Giancola, *Diventare insegnanti in Europa. Una comparazione tra quattro Paesi*, in «Scuola Democratica», n. 3, 2013, pp. 870 ss.

⁵⁹⁶ H. Simola, *The Finnish miracle of PISA: historical and sociological remarks on teaching and teacher education*, cit., p. 460.

- 1) una riforma complessiva del sistema scolastico (1972-1977);
- 2) la riforma della formazione iniziale degli insegnanti (1973-1979), della quale si è accennato poc'anzi. La responsabilità per la formazione dei docenti è stata portata via dai singoli *colleges* e *seminaries* e spostata a livello universitario, presso nuove facoltà appositamente create con la riforma. Con questa riforma, il requisito minimo per diventare insegnante è diventato il conseguimento di un *Master degree*, che comprende ovviamente anche la redazione di «una tesi con supervisione e approvazione scientifica dello stesso tenore di quanto avviene negli altri ambiti accademici. (...) Non vi sono altri modi per ottenere il diploma di insegnante in Finlandia, costituendo il diploma di laurea una vera e propria licenza “abilitante” all’insegnamento»⁵⁹⁷;
- 3) una riforma dell’istruzione superiore universitaria (1977-1980), che ha abolito il *Bachelor’s degree*, in seguito reintrodotta nel 1994.

Come emerge in un recente studio dell’OCSE⁵⁹⁸, il modello finlandese sulla formazione dei docenti mostra come gli obiettivi formativi non sono più divisi tra una fase accademica e una di carattere esclusivamente professionale: questo promuove una formazione simultanea e concorrente, fornita congiuntamente dalle facoltà universitarie di scienze dell’educazione e dalle facoltà dei rispettivi ambiti disciplinari⁵⁹⁹.

Con una forte commistione di contenuti sia teorici sia pratici, la formazione degli insegnanti in Finlandia ha un approccio basato sulla ricerca (*Research-based*), con particolare enfasi sullo sviluppo delle competenze pedagogiche: tutto ciò vuol dire che la formazione «deve essere sostenuta da solide conoscenze scientifiche e deve essere focalizzata sui processi e sulle abilità cognitive impiegati nella conduzione della ricerca. (...) La formazione degli insegnanti “*research-based*” significa anche l’integrazione tra teorie educative, metodologie di ricerca e la pratica»⁶⁰⁰.

In questo quadro, è responsabilità del *Finnish National Board of Education (FNBE)*⁶⁰¹ definire il curriculum nazionale di base, mentre spetta alle singole università il compito di erogare la formazione iniziale degli insegnanti vera e propria.

⁵⁹⁷ P. Sahlberg, *The most wanted. Teachers and teacher education in Finland*, in L. Darling-Hammond, A. Lieberman (Eds.), *Teacher Education around the World. Changing policies and practices*, Routledge, New York 2012, p. 2.

⁵⁹⁸ A. Schleicher (ed.), *Preparing Teachers and Developing School-Leaders for the 21st Century – Lessons from around the World*, OECD, Paris 2012, p. 39.

⁵⁹⁹ European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, cit., p. 118.

⁶⁰⁰ P. Sahlberg, *The most wanted. Teachers and teacher education in Finland*, cit., pp. 6-11.

⁶⁰¹ <http://www.oph.fi/>.

L'accesso ai programmi di formazione iniziale degli insegnanti in Finlandia è altamente selettivo e solo i candidati più capaci sono ammessi (di norma, circa uno ogni dieci partecipanti).

Ci sono due percorsi principali per diventare insegnante.

1) Nel primo gli studenti devono innanzitutto completare e conseguire il *Master degree* in uno degli ambiti disciplinari (ad esempio, lingua Finlandese) e in uno o due soggetti minori (ad esempio, letteratura e teatro). Quindi gli studenti possono fare domanda al *Dipartimento della formazione degli insegnanti* per intraprendere il loro programma di formazione, della durata complessiva di circa un anno accademico e comprensivo di 60 ECTS di studi pedagogici.

2) Nel secondo caso, gli studenti possono fare domanda direttamente per i programmi di formazione iniziale degli insegnanti: normalmente, dopo il secondo anno di studi disciplinari, gli studenti iniziano i loro studi pedagogici nella Facoltà di scienze dell'educazione. Il *curriculum* di questa seconda opzione è lo stesso della prima, solamente organizzato diversamente⁶⁰².

C'è anche una esperienza pratica: gli studenti usano una selezionata rete di scuole per le ore di pratica nell'insegnamento, che rappresentano circa un terzo dell'intero programma di studi.

Ogni anno migliaia⁶⁰³ di giovani diplomati finlandesi, tra cui molti dei più talentuosi e motivati, presentano domanda al Dipartimento della formazione degli insegnanti nelle otto università finlandesi. Di solito, non basta completare la scuola secondaria con successo e superare il rigoroso test d'ingresso, ma occorre anche esse in possesso «dei punteggi più alti, avere una personalità positiva e ottime capacità relazionali»⁶⁰⁴.

In Finlandia il processo di reclutamento dei docenti avviene sotto la responsabilità delle singole autorità locali e delle istituzioni scolastiche, che non sono solo responsabili per l'impiego del personale docente, ma hanno anche il compito di determinare la tipologia e il numero dei posti necessari. Il Ministero dell'Istruzione non gioca alcun ruolo nel reclutamento e nella gestione degli insegnanti, se non quello di sostegno e di

⁶⁰² P. Sahlberg, *The most wanted. Teachers and teacher education in Finland*, cit., p. 10.

⁶⁰³ Ogni anno accademico in Finlandia ci sono circa 5.700 nuovi posti per l'ingresso nella formazione iniziale per gli insegnanti.

⁶⁰⁴ P. Sahlberg, *The most wanted. Teachers and teacher education in Finland*, cit., p. 5.

sviluppo⁶⁰⁵.

I comuni hanno un ruolo particolarmente importante in questo procedimento: dopo aver impostato i criteri (che di solito includono i risultati accademici, le competenze relazionali e quelle legate all'attività di insegnamento), la tipologia e il numero dei posti di lavoro vacanti, reclutano gli insegnanti; allo stesso tempo, i singoli dirigenti scolastici vengono consultati al termine della procedura di assunzione e possono allocare bonus per gli insegnanti sulla base del loro impegno e della loro efficienza. In alcuni comuni hanno poteri ancora più ampi nella valutazione dei docenti.

La procedura di selezione è dunque *aperta* e le offerte di lavoro sono pubblicate sui giornali e sui siti web specializzati⁶⁰⁶. Ogni comune può decidere quale dei suoi organi abbia la responsabilità per la nomina dei nuovi insegnanti: può essere un apposito *comitato per l'istruzione* (o un altro comitato equivalente), il Consiglio Comunale, l'organo di governo della singola istituzione scolastica oppure, nel caso di supplenze brevi o docenti con contratto a termine, anche lo stesso capo dell'istituto scolastico. Le qualifiche necessarie richieste per insegnare sono state stabilite tramite il decreto n. 986/1998 concernente le qualifiche per il personale docente⁶⁰⁷.

Il notevole decentramento del sistema di istruzione e la forte autonomia data alle singole istituzioni scolastiche e agli insegnanti, sono tutti elementi che hanno fatto crescere lo *status* e il prestigio sociale della professione docente in Finlandia: non solo gli insegnanti sono rispettati e godono della fiducia delle persone, ma la stessa professione è considerata molto interessante e desiderabile, come dimostra l'aumento (+18%) dal 2010 al 2013 del numero di candidati per i programmi di formazione iniziale.

Recentemente, soprattutto a causa della crisi economica, c'è stato un lieve aumento di candidati all'insegnamento provenienti da altre professioni: questi ultimi, oltre ad essere

⁶⁰⁵ Per esempio, nel 2008 il Ministro dell'Istruzione ha nominato un *Advisory Board for Professional Development of Education Personnel* (http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2011/Opetustoimen_henkilostokoulutus_osaamisen_voimavarana.html?lang=en) al fine di valutare e migliorare lo sviluppo e i bisogni sempre mutevoli degli insegnanti. Allo stesso modo, il *Programma Osaava* (2010-2016) mira a garantire un sistematico e continuo sviluppo professionale del personale nelle scuole. Dopo l'introduzione di *Osaava* nel 2010, più del doppio dei docenti (dai 30.000 del 2009 agli oltre 70.000 del 2013) ha partecipato a programmi di aggiornamento professionale. Cfr. <http://ktl.jyu.fi/ktl/osaavaverme/mainenglish>; OECD, *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*, cit., p. 91.

⁶⁰⁶ Cfr. *Teacher education in Finland*, Ministry of Education and Culture, 2014, http://www.oph.fi/download/154491_Teacher_Education_in_Finland.pdf.

⁶⁰⁷ Cfr. Eurydice - INDIRE, *Insegnanti in Europa. Formazione, status, condizioni di servizio*, Bollettino di Informazione internazionale, October 2013, pp. 17-20.

in possesso di un *Master degree*, devono completare un anno di formazione specifica prima di essere autorizzati a insegnare.

Inoltre, gli insegnanti sono sempre più considerati come “competenti professionisti”, responsabili per l’efficacia del loro lavoro⁶⁰⁸: per questo da un lato hanno a disposizione un’ampia autonomia per l’attuazione del programma di studi e per le possibilità di innovazione nella didattica, dall’altro sono pienamente responsabili per la qualità dell’istruzione che forniscono⁶⁰⁹.

Gli insegnanti finlandesi godono di uno *status* più elevato rispetto a quelli di molti altri paesi aventi lo stesso tenore sociale: a questo si aggiunge un fatto ancor più raro, visto che «sia le persone di condizione modesta, sia quelle degli strati più alti della società, apprezzano e rispettano il lavoro di insegnante»⁶¹⁰. Sorprendentemente, questa tendenza si conferma anche tra i giovani finlandesi: «l’insegnamento è costantemente considerato come la professione più ammirata, guidando la classifica prima di medici, architetti, avvocati. L’insegnamento è coerente con i valori fondamentali della società finlandese: giustizia sociale, cura per gli altri e possibilità di perseguire una vita felice. L’insegnamento è anche considerato come una professione indipendente che gode di pubblica lode e rispetto»⁶¹¹. La Finlandia è stata in grado di attrarre alcuni giovani tra i più capaci e di talento nella professione di insegnante proprio perché sono gli stessi giovani che considerano questa carriera come «una possibilità di una professione indipendente, rispettabile e gratificante, dove avranno la libertà di realizzare le loro aspirazioni»⁶¹².

Concludendo è possibile affermare dunque che, se da un lato sono molti i fattori che hanno contribuito all’attuale fama del sistema educativo finlandese, d’altro canto sia la ricerca scientifica, sia l’esperienza stessa, suggeriscono che la ragione principale di questo successo sia innanzitutto uno: avere a disposizione ottimi insegnanti. Nel “miracolo educativo finlandese”, gli insegnanti svolgono un ruolo cruciale: «per dirla molto chiaramente, senza ottimi insegnanti e senza un moderno sistema di formazione

⁶⁰⁸ Cfr. *Teachers in Finland – trusted professionals*, Finnish National Board of Education, 2013 http://www.oph.fi/download/148962_Teachers_in_Finland.pdf.

⁶⁰⁹ Cfr. European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, cit., pp. 239-241.

⁶¹⁰ H. Simola, *The Finnish miracle of PISA: historical and sociological remarks on teaching and teacher education*, cit., p. 458.

⁶¹¹ P. Sahlberg, *The most wanted. Teachers and teacher education in Finland*, cit., p. 2.

⁶¹² *Ivi*, p. 21.

degli insegnanti, l'attuale successo internazionale della Finlandia sarebbe stato impossibile»⁶¹³.

2.2.4 Il reclutamento dei docenti in Norvegia

In Norvegia, paese scarsamente popolato (circa 5 milioni di abitanti), con montagne e fiordi, più del 50% delle scuole sono di piccole dimensioni e, a livello secondario superiore, sono di proprietà delle Contee. Nei distretti rurali, gli studenti provengono da diversi comuni, e spesso devono prendere i mezzi pubblici per più di un'ora per raggiungere la scuola oppure devono affittare una camera vicino all'istituto scolastico per il pernottamento durante la settimana. Queste note preliminari di contesto, che potrebbero risultare superflue, sono in realtà molto importanti per capire il sistema norvegese d'istruzione. Per esempio, questi elementi sono stati indicati tra i possibili fattori all'origine di un alto tasso di abbandono precoce a livello di scuola secondaria superiore in Norvegia.

Per quanto riguarda la tematica del reclutamento degli insegnanti, nel 2009 il ministero norvegese dell'Educazione (*Kunnskapsdepartementet - KD*) attraverso un importante "libro bianco" indirizzato al Parlamento, ha formulato alcune linee guida valide per le attuali politiche educative⁶¹⁴: «il sistema norvegese per la formazione iniziale degli insegnanti è al tempo stesso complesso e flessibile. I gestori dei singoli istituti scolastici hanno grande libertà e detengono la principale responsabilità per la pianificazione e il reclutamento del personale»⁶¹⁵.

In Norvegia, ci sono due tradizioni nella formazione degli insegnanti.

1) La prima prevede percorsi per la formazione degli insegnanti stabiliti nelle università, dove gli studenti conseguono innanzitutto una laurea in un preciso ambito disciplinare; in seguito, intraprendono uno speciale programma di formazione (denominato *Programma Pratico-Pedagogico*), che dura almeno un anno e ha il valore di 60 ECTS.

Questo percorso esiste in due versioni differenti: una per i candidati con un titolo accademico, l'altra per i candidati con già alle spalle una competenza professionale.

⁶¹³ *Ivi*, p. 4.

⁶¹⁴ *Kunnskapsdepartementet (KD)*, (Norwegian Ministry of Education), 2009. St.meld. nr. 11 (2008-2009); *Læreren, rollen og utdanningen* (The teacher the role and the education), Oslo. Cfr. E. Nilsen, *Teacher Education in Norway*, in M. Valenčič Zuljan, J. Vogrinc (Eds.), *European dimensions of teacher education: similarities and differences*, Ljubljana, Faculty of Education, Kranj The National School of Leadership and Education, 2011, p. 226.

⁶¹⁵ E. Nilsen, *Teacher Education in Norway*, cit., p. 227.

2) La seconda via prevede programmi di formazione degli insegnanti collegati ai seminari per la formazione degli insegnanti: questi sono spesso situati al di fuori delle aree urbane e sono contrassegnati da forti elementi culturali e religiosi⁶¹⁶: «questa tradizione è di solito collegata a un concomitante programma per la formazione iniziale degli insegnanti della durata di 4 anni, spesso visto come il principale programma in Norvegia. Fino ad ora, questo programma è stato offerto solo in collegi universitari regionali, ma a partire dal 2009 è offerto anche presso l'università di Tromsø»⁶¹⁷.

In entrambi i casi, le qualifiche richieste per gli insegnanti nei diversi livelli sono disciplinate nella legge sull'istruzione⁶¹⁸. Per molti anni, è stato criticato il fatto che l'insegnante norvegese avesse una base debole nelle conoscenze disciplinari: ora, a tutti i livelli, gli insegnanti devono conseguire sia 60 ECTS nella disciplina specifica di insegnamento, sia 60 ECTS in competenze pedagogiche. Negli ultimi anni, tutte le università norvegesi offrono anche percorsi di laurea specialistica (*Master*) con una parte di studi pedagogici integrati all'interno del curriculum. Gli studenti, dopo aver completato il programma di formazione degli insegnanti, aver superato tutti gli esami e aver concluso con successo il periodo di tirocinio pratico nelle scuole, ricevono un certificato di insegnante e possono così iniziare la loro carriera da docente. Le singole istituzioni scolastiche sono responsabili per lo sviluppo di programmi per l'accompagnamento (*mentoring*) dei nuovi insegnanti. Talvolta i “*mentor*” per i nuovi insegnanti sono gli stessi che li avevano accompagnati nel percorso da studenti⁶¹⁹.

Nonostante i recenti sforzi, in Norvegia si registra ancora una mancanza di insegnanti a livello secondario superiore, soprattutto con un diploma universitario a livello di laurea specialistica e in determinati settori disciplinari (matematica e scienze naturali)⁶²⁰: questa carenza è solo in parte confermata dall'indagine PISA del 2009, volta a rintracciare la percentuale degli alunni quindicenni senza un insegnante abbastanza qualificato (tale percentuale, infatti, è appena al di sopra della media UE del 18% per la

⁶¹⁶ Cfr. J. Rasmussen, *Nordic Teacher Education Programmes in a Period of Transition: The End of a Well-established and Long Tradition of 'Seminarium'-based Education?*, in B. Hudson, P. Zgaga (Eds.), *Teacher Education Policy in Europe: a Voice of Higher Education Institutions*, University of Umeå, Faculty of Teacher Education, Umeå 2008.

⁶¹⁷ *Ivi*, pp. 227-228.

⁶¹⁸ KD, *Opplæringslova (The Education Act - Act relating to Primary and Secondary Education, 2008*, con emendamenti dle 25 Giugno 2010, del 31 Maggio 2011, del 2012, 2013 and 2014. In particolare si veda §10-1. Così in vigore dal 1 Agosto 2014, Oslo, <http://www.regjeringen.no/en/doc/Laws/Acts/Education-Act.html?id=213315>.

⁶¹⁹ Cfr. E. Nilsen, *Teacher Education in Norway*, cit., p. 240.

⁶²⁰ Cfr. *Ivi*, pp. 230-232.

matematica e le materie scientifiche, contro il 15% per il livello medio in Europa)⁶²¹.

Le autorità norvegesi sono ben consapevoli di questo problema, così come del crescente numero di insegnanti che lasciano la professione diretti verso altri tipi di carriera.

Per questo nel 2008 il governo norvegese ha avviato un vasto programma di riforme per il sistema educativo denominato “GNIST” (“Scintilla” in norvegese), che si fonda sulla costruzione di *partnership* con tutti gli attori implicati nel settore dell’istruzione, comprese le istituzioni di formazione degli insegnanti, i dirigenti delle scuole, le autorità comunali e provinciali, i sindacati degli insegnanti. Gli obiettivi principali dell’iniziativa governativa erano quelli di aumentare lo *status* della professione docente, così come innalzare la qualità della formazione iniziale degli insegnanti e valorizzare maggiormente la dirigenza scolastica.

Il programma GNIST comprendeva anche misure volte da un lato ad aumentare l’attrattiva della professione docente, dall’altro a rendere più efficace il sistema di reclutamento: era ivi compresa anche una campagna pubblicitaria, condotta attraverso filmati e internet, volta a incoraggiare l’accesso all’insegnamento dei giovani, ai fini di «aumentare il numero di assunzioni come insegnanti di quasi il 60% tra il 2008 e il 2013»⁶²². Un’altra parte importante di questa iniziativa sono state le «Linee Guida Nazionali per differenziare la formazione iniziale degli insegnanti della scuola primaria da quelli della secondaria (2010 e 2013)»⁶²³.

Questa serie di iniziative hanno avuto un certo impatto perché hanno aumentato l’attrattiva della professione insegnante, come dimostra la crescita del numero di studenti aspiranti all’insegnamento: nel periodo compreso tra il 2008 e il 2011 c’è stato un aumento del 45% delle immatricolazioni nei programmi di formazione iniziale all’insegnamento, passando dai 3.059 del 2008 ai 4.444 del 2011⁶²⁴. C’è stato un «aumento del 54% di candidati qualificati per l’insegnamento contro un aumento del 35% per l’istruzione terziaria in generale (statistiche da *Norwegian Universities and Colleges Admission Service*). Circa il 50% degli studenti che fanno domanda per i

⁶²¹ European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, cit., pp. 268-270.

⁶²² OECD, *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*, cit., p. 90.

⁶²³ *Ivi*, p. 276. Per ulteriori studi sugli insegnanti della scuola secondaria di primo grado in Norvegia, si rimanda a OECD, *Reviews of National Policies for Education: Improving Lower Secondary Schools in Norway 2011*, OECD Publishing, Paris 2011, pp. 66-69.

⁶²⁴ European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, cit., pp. 219-221.

programmi di formazione degli insegnanti, però, non soddisfa i requisiti minimi di ammissione. Questo fatto se da un lato ha un impatto negativo sul numero di studenti ammessi in questi programmi, dall'altra ha una ricaduta positiva per la qualità dei futuri docenti»⁶²⁵.

Come spiegato in un documento del Ministero della Pubblica Istruzione Norvegese, «le misure possono essere suddivise in cinque delle seguenti aree principali:

- 1) Contribuire allo sviluppo della professione docente;
- 2) Modificare e sviluppare il sistema di formazione degli insegnanti e contribuire alla buona interazione tra la professione docente e le possibilità di carriera: entrambe devono essere attraenti, impegnative e rilevanti;
- 3) Stabilire a livello nazionale un programma di educazione per dirigenti scolastici;
- 4) Aumentare la base di conoscenze per la formazione professionale e la pratica professionale dei futuri docenti;
- 5) Stimolare il reclutamento alla professione di insegnante»⁶²⁶.

2.2.5 Il reclutamento dei docenti in Svezia

In Svezia l'obbligo scolastico è stato introdotto nel 1842: lo Stato fin da allora, ha la responsabilità di stabilire quali e quanti insegnanti qualificati sono disponibili, mentre i singoli comuni detengono la responsabilità di reclutare gli insegnanti.

Nel 1862, la formazione degli insegnanti fu regolata dallo Stato e gradualmente il numero di seminari per la formazione degli insegnanti fu ampliato. A poco a poco, le normative nazionali in materia, riguardanti chi i comuni avrebbero dovuto assumere come insegnanti, si fecero sempre più dettagliate: in precedenza, infatti, le singole municipalità erano sovente criticate a causa di scelte arbitrarie dettate da preferenze religiose o politiche. Così col tempo, gli insegnanti furono sì assunti dai comuni, ma all'interno di un quadro regolatorio stabilito a livello nazionale.

Nel 1971 in seguito all'approvazione di un decreto del governo, il procedimento di selezione dei docenti ha raggiunto il suo più alto livello di regolamentazione centrale,

⁶²⁵ European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, cit., p. 268.

⁶²⁶ Norwegian Ministry of Education and Research, *GNIST: Partnership for a coherent and comprehensive effort for teachers*, 2 febbraio 2009, <http://www.gnistweb.no/lastned/26/engelsk-oversettelse-av-partnerskapsavtalen>.

con una previsione di circa 40 differenti tipologie di incarichi di insegnamento: per ogni posto di insegnante si prevedeva un corrispondente titolo abilitante erogato dagli istituti di formazione degli insegnanti. Da questo momento in Svezia sarà necessario un titolo qualificante per poter ottenere un incarico permanente di insegnamento nelle istituzioni scolastiche. Dal 1977, poi, la formazione degli insegnanti ha avuto luogo esclusivamente a livello universitario⁶²⁷. Anche con queste modifiche era comunque ancora il consiglio scolastico comunale a scegliere i docenti tra quelli più qualificati (in base al proprio percorso formativo) e/o più esperti (in base agli anni già trascorsi nell'insegnamento): ogni eventuale ricorso contro tali decisioni doveva essere indirizzato agli uffici scolastici a livello regionale.

Nel 1988 la formazione degli insegnanti è stata di nuovo riformata con un ampliamento e una diversificazione dei percorsi; nel 1989 i comuni hanno ottenuto pieni poteri e responsabilità sulle politiche sul personale docente.

Nel 2001 un'altra importante riforma⁶²⁸ sostituì gli 11 precedenti differenti diplomi abilitanti con un unico attestato, generalizzando il modello "simultaneo" o concorrente, mentre prima tale modello conviveva con esperienze di tipo consecutivo: «in questo nuovo modello, tutti gli insegnanti (già laureati) hanno "competenze chiave" comuni, più una specializzazione nel proprio settore disciplinare e/o nel gruppo di età di riferimento. Il curriculum di base è composto da 140-180 crediti⁶²⁹ per gli insegnanti della scuola dell'obbligo, mentre è compresa tra 180 e 220 per la scuola secondaria di secondo grado»⁶³⁰. Lo scopo principale di questa riforma è stato quello di «promuovere e sviluppare una comune identità dell'insegnante come professionista»⁶³¹, ulteriormente

⁶²⁷ Con la riforma del 1977, divennero parte del sistema universitario non solo i *colleges* per la formazione degli insegnanti, ma anche gli altri *colleges* volti alla formazione professionale, che vedevano una spiccata presenza di studenti di sesso femminile (come per esempio infermieristica): la formazione ivi erogata integrò quindi elementi della ricerca critica e accademica con quelli dell'esperienza pratica.

⁶²⁸ La proposta di 100 pagine (Prop 1999/2000: 135) riguardante *Una nuova formazione degli insegnanti* è stata indirizzata dal Ministero della Pubblica Istruzione al Parlamento svedese nel maggio 2000 e la riforma è stata approvata e attuata nel 2001. Cfr. G. Linde, *The meaning of a teacher education reform: national storytelling and global trends in Sweden*, in «European Journal of Teacher Education», n. 26, 2003, pp. 37-45.

⁶²⁹ Nel sistema svedese un credito corrisponde a 1,5 ECTS (*European Credit Transfer System*).

⁶³⁰ G. Ostinelli, *Teacher Education in Italy, Germany, England, Sweden and Finland*, in «European Journal of Education», vol. 44, n. 2, 2009, Part II, pp. 300-301.

⁶³¹ A. Rabo, *Reorganising Teacher Education in Sweden: Paradoxes of 'diversity'*, in M. Carlson, A. Rabo, F. Gök (eds.), *Education in 'Multicultural' Societies – Turkish and Swedish Perspectives*, Swedish Research Institute in Istanbul, Transactions, vol. 18, Stockholm 2007, p. 43.

modificata e promossa ancora nel 2008⁶³².

Nel corso degli ultimi due decenni il sistema scolastico svedese è stata dunque radicalmente ristrutturato e la velocità delle riforme nel settore dell'istruzione non sembra rallentare, anche perché l'educazione è sempre stata – e lo è tuttora – una priorità pubblica per il governo della Svezia: questa costante attenzione, unita ad adeguati investimenti di risorse da parte dello stato, ha portato questo paese ad essere considerato uno dei migliori sistemi di istruzione tra i paesi dell'OCSE. Le rilevazioni PISA 2009 e 2012 hanno però mostrato un calo delle prestazioni degli studenti svedesi, destando una grossa sorpresa e portando ad un acceso dibattito pubblico circa la qualità dell'istruzione⁶³³.

Durante l'anno scolastico 2013/14, il sistema scolastico svedese contava circa 921.000 studenti iscritti nella scuola dell'obbligo: alcune previsioni segnalano che questo numero è destinato ad aumentare a quasi 1 milione nell'a.s. 2018/19. Sempre nell'a.s. 2013/14, gli insegnanti erano circa 96.000 e lavoravano nelle 4.882 scuole comunali, 5 scuole "Sami", 5 scuole regionali, 3 scuole dedicate ad alunni con bisogni educativi speciali e nelle 793 scuole indipendenti (scuole private completamente finanziate con fondi pubblici)⁶³⁴.

In questo contesto, la figura del docente è cambiata, «sia perché oggetto essa stessa degli sforzi politici di rinnovamento, sia per le conseguenze della complessiva ristrutturazione del sistema d'istruzione, ed è cambiato anche il significato di cosa voglia dire essere un insegnante, così come cosa debba fare un insegnante»⁶³⁵. La riforma della formazione degli insegnanti rappresenta una storia parallela a quella della riforma della scuola secondaria superiore, soprattutto per quanto riguarda i motivi di fondo del cambiamento: per esempio, negli anni '90 è stato introdotto nei documenti di indirizzo politico il concetto di insegnanti come "professionisti", unito al passaggio di competenze sempre maggiori al livello comunale: «questo ha comportato un ampio spazio per la valutazione in senso professionale e l'autonomia (*libertà d'azione*) degli

⁶³² Official Reports of the Swedish Government (SOU), *Framtidsvägen - en reformerad gymnasieskola. Betänkande av Gymnasiutredningen* (Future Road – Reformed Upper Secondary Education), Stockholm, Fritzes, 2008, 27; Official Reports of the Swedish Government (SOU), *Legitimation och skärpta behörighetsregler* (Teacher Accreditation and raised demands on rules of eligibility), Stockholm, Utbildningsdepartementet, 2008, 52.

⁶³³ Cfr. OECD, *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*, OECD Publishing, 2015, p. 54.

⁶³⁴ Cfr. *Ivi*, p. 21.

⁶³⁵ I. Carlgren, K. Klette, *Reconstruction of Nordic Teachers: Reform policies and teachers' work during the 1990's*, in «Scandinavian Journal of Educational Research», vol. 52, n. 2, 2008, p. 118.

insegnanti»⁶³⁶, definibile come «la responsabilità in capo al singolo docenti di poter scegliere i contenuti e i metodi di insegnamento, al fine di raggiungere gli obiettivi posti dal *curriculum nazionale*»⁶³⁷.

La formazione iniziale degli insegnanti rappresenta, dunque, il punto di accesso alla professione, e le modalità con le quali essa è organizzata svolgono un ruolo chiave nel determinare la qualità e la quantità degli insegnanti⁶³⁸.

Per decenni, le 26 università dislocate lungo il paese, in conformità alla Legge sull'istruzione universitaria (*Högskolelag*, SFS 1992: 1434) e relativa ordinanza (*Högskoleförordning* 1993: 100) hanno portato avanti programmi per la formazione iniziale degli insegnanti strutturati esclusivamente in risposta a interessi e bisogni di carattere locale⁶³⁹. I programmi comprendono sia insegnamenti di carattere disciplinare sia di natura pedagogica (teorici e pratici): 270 ECTS a livello di primo ciclo (180 ECTS per gli insegnamenti disciplinari, 90 per quelli di scienze dell'educazione, con anche la previsione un tirocinio pratico nelle scuole di 10 settimane dal valore di 30 ECTS)⁶⁴⁰.

Riconoscendo l'importanza di garantire la presenza di un corpo docente di qualità, ulteriori riforme sono state introdotte in Svezia ancor più di recente, con un crescente interesse per l'ambito della formazione iniziale degli insegnanti.

Nel 2011 si è deciso da un lato di elevare gli standard di reclutamento (necessario previo conseguimento di una laurea specialistica/Master per tutti i livelli ISCED),

⁶³⁶ U. Lundström, *The Construction of Upper Secondary Teachers in Current Swedish Education Policy*, in B. Hudson, P. Zgaga, B. Åstrand (eds.), *Advancing quality cultures for teacher education in Europe: Tensions and Opportunities*, Umeå, Umeå School of Education, Umeå University, Sweden 2010, p. 198.

⁶³⁷ Official Reports of the Swedish Government (SOU), *Skola för bildning. Betänkande av läroplanskommittén* (Education for Bildung. Report from the national curriculum committee), Stockholm, Utbildningsdepartementet, 1992, 94, p. 296.

⁶³⁸ See P. Musset, *School Choice and Equity: Current Policies in OECD Countries and a Literature Review*, OECD Education Working Papers, n. 66, OECD Publishing, Paris 2012.

⁶³⁹ Nelle scelte che comportano una spesa del bilancio dello Stato, ogni Università riceve precise direttive del governo centrale circa il numero di studenti che sono autorizzati ad ammettere all'interno del percorso formativo per diventare insegnanti, in quali ambiti disciplinari e come devono essere organizzati tali percorsi. Nelle autorizzazioni di spesa, inoltre, sovente si sottolinea che le Università dovranno selezionare aspiranti docenti con una giovane età e in particolare per certe materie (come per esempio matematica, tecnologia e scienze). Cfr. L. Niklasson, *Teacher Education in Sweden: The organization of today and some challenges for tomorrow*, in M. Valenčič Zuljan, J. Vogrinc (eds.), *European dimensions of teacher education: similarities and differences*, Ljubljana, Faculty of Education, Kranj The National School of Leadership and Education, 2011, p. 97.

⁶⁴⁰ Cfr. *The Swedish National Agency for Higher Education*, 2009. Cfr. L. Niklasson, *Teacher Education in Sweden: The organization of today and some challenges for tomorrow*, in M. Valenčič Zuljan, J. Vogrinc (eds.), *European dimensions of teacher education: similarities and differences*, Ljubljana, Faculty of Education, Kranj The National School of Leadership and Education, 2011, p. 103, 106.

dall'altro di diversificare la formazione e la certificazione curricula⁶⁴¹.

Con la riforma della formazione iniziale degli insegnanti⁶⁴², avviata nell'autunno del 2011, il governo ha proposto che il conseguimento della laurea triennale o specialistica in scienze dell'educazione fosse sostituita da quattro nuovi diplomi professionali. Ora, quindi, sono presenti quattro programmi di formazione iniziale degli insegnanti, erogati da 28 università e *college* universitari e riguardano i seguenti settori: 1) l'istruzione prescolare⁶⁴³; 2) la scuola primaria con tre ulteriori specializzazioni⁶⁴⁴; 3) la scuola secondaria con due ulteriori specializzazioni⁶⁴⁵; e 4) l'istruzione e la formazione professionale.

Inoltre, nel corso del 2011 è stato introdotto, sotto la responsabilità dell'Agenzia nazionale per l'istruzione, un sistema di monitoraggio degli insegnanti: i docenti che non sono registrati all'interno del sistema non possono insegnare, né ottenere un posto di ruolo.

Quando l'aspirante insegnante ha completato la formazione iniziale e superato l'esame finale, lo studente diventa un "insegnante qualificato": le istituzioni che forniscono la formazione consegnano un certificato che attesta il percorso e le specializzazioni conseguite dallo studente, nonché l'insegnamento al quale è destinato.

Il sistema di reclutamento in Svezia è *aperto* e sono le municipalità o i singoli istituti scolastici, attraverso annunci pubblici, ad assumere gli insegnanti⁶⁴⁶. È il comune o la scuola a selezionare i docenti tra le richieste che sono risultate "ammissibili". La decisione finale spetta però al consiglio scolastico municipale o al dirigente scolastico, in seguito ad un confronto che vede coinvolti anche i sindacati locali degli insegnanti.

⁶⁴¹ Cfr. European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, cit., p. 283; Swedish National Agency for Higher Education, *Certification of Sweden's National Qualification framework*, Report 12R, 2012.

⁶⁴² Bill 2009/10:89, *Primi della classe - Nuovi programmi per la formazione degli insegnanti* (Bäst i klassen – en ny lärarutbildning, OBS Prop. 2009/10:89), approvata dal Parlamento svedese (*Riksdag*) nel mese di aprile del 2010.

⁶⁴³ Nel corso di questo programma, i futuri insegnanti della scuola dell'infanzia acquisiranno le conoscenze e le competenze necessarie per soddisfare le esigenze di apprendimento e di cura dei bambini più piccoli.

⁶⁴⁴ I diplomi della scuola primaria sono diretti al lavoro in classe dell'età prescolare; nei primi tre anni della scuola dell'obbligo, e negli anni 4-6 della scuola dell'obbligo, così come nella cura fuori da scuola.

⁶⁴⁵ Il diploma di specializzazione in uno degli insegnamenti disciplinari è diretta all'insegnamento ad alunni degli anni 7-9 della scuola dell'obbligo e nella scuola secondaria di secondo grado.

⁶⁴⁶ Tra gli enti locali (i comuni), tuttavia, ci sono grandi differenze nella loro capacità di fornire il tipo di reclutamento, induzione, *mentoring* e sviluppo professionale continuo necessario per sostenere il miglioramento nell'insegnamento e nella leadership educativa. Cfr. OECD, *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*, cit., p. 118; Eurydice - INDIRE, *Insegnanti in Europa. Formazione, status, condizioni di servizio*, cit., pp. 43-45.

Le possibilità di ricorso contro una delibera comunale sull'assunzione di un insegnante sono molto limitate: in casi estremi, comunque, tale decisione può essere portata dinanzi a un tribunale amministrativo, soprattutto laddove siano state assunte a tempo indeterminato persone senza le adeguate e necessarie qualifiche.

È questa dunque la procedura con la quale il nuovo insegnante qualificato (*Qualified Teacher*) può fare domanda per un impiego in una scuola: «grazie a un accordo tra le diverse organizzazioni sindacali per gli insegnanti e l'*Associazione svedese degli enti locali e delle regioni*, è possibile iniziare con un periodo di prova (*trial employment*) della durata di un anno»⁶⁴⁷. Durante questo periodo l'insegnante deve avere un *mentor*, nominato dal dirigente scolastico. Dopo il periodo di prova, non vi è alcun esame supplementare o ulteriore diploma da conseguire: l'insegnante può ottenere un contratto a tempo pieno e indeterminato nella scuola, a patto che il datore di lavoro e il lavoratore siano entrambi d'accordo.

Negli ultimi tempi, il sistema educativo svedese sta affrontando alcune importanti sfide riguardanti il personale docente: la Svezia, infatti, si trova ad affrontare una generalizzata carenza di insegnanti qualificati, aggravata dal fatto che la popolazione insegnante è tra le più anziane d'Europa. Nel 2012, la percentuale di giovani insegnanti (sotto i 30 anni) era pari al 7%, mentre dieci anni prima tale percentuale era dell'11%. Anche se la quota di insegnanti oltre i 50 anni è diminuita dal 44% (2002), al 39% (2012), vi sono circa il 15% degli insegnanti della scuola secondaria che nel 2012 avevano più di 60 anni, rendendo questo dato il secondo più alto tra i paesi OCSE (insieme alla Norvegia e Nuova Zelanda) e ben al di sopra della media OCSE dell'8%⁶⁴⁸. Come è stato sottolineato di recente, «le attuali proiezioni indicano nuove significative sfide, con particolare riferimento alla mancata corrispondenza tra domanda e offerta di nuovi insegnanti. Tra gli altri fattori, emerge un numero relativamente basso numero di candidati a programmi iniziali di formazione degli insegnanti (ancorché in aumento), un grande numero di insegnanti che vanno in pensione anticipatamente, così come una percentuale considerevole di insegnanti che sta considerando di cambiare carriera. Per il 2020 la Svezia dovrà fronteggiare una mancanza complessiva di 44.000 insegnanti (soprattutto nella scuola dell'infanzia), che potrebbe salire a 49.000 nel

⁶⁴⁷ L. Niklasson, *Teacher Education in Sweden: The organization of today and some challenges for tomorrow*, cit., p. 107.

⁶⁴⁸ Cfr. OECD, *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris 2014.

2030»⁶⁴⁹. Pertanto, visti gli alti tassi di pensionamento, per il prossimo futuro si prevede una carenza sia di insegnanti sia di dirigenti scolastici.

Inoltre, i dirigenti scolastici svedesi hanno segnalato notevoli carenze di insegnanti qualificati in particolari settori disciplinari, come ad esempio matematica (14%) e scienze (20%): inoltre, vi è un ampio divario tra le diverse tipologie di istituzioni scolastiche, con quelle maggiormente svantaggiate (innanzitutto per ragioni di contesto socio-territoriale) che hanno maggiori difficoltà nel reperire insegnanti con le adeguate qualifiche⁶⁵⁰.

Altre proiezioni del mercato del lavoro⁶⁵¹, sulla base delle attuali previsioni di iscrizione degli studenti, affermano che questa tendenza «costituirebbe un turn-over di quasi la metà del corpo docente degli insegnanti. I dati proiettano un quadro simile per il turn-over dei dirigenti scolastici. Questi numeri possono sembrare scoraggianti di fronte ai livelli di occupazione attuale nel sistema scolastico, ma possono anche segnalare l'occasione per una profonda trasformazione nella composizione del personale scolastico, se tali cambiamenti demografici saranno accompagnati da una lungimirante strategia volta alla trasformazione della cultura e dei requisiti di conoscenza»⁶⁵².

Sembra dunque che la Svezia debba al momento affrontare un grave deterioramento dello *status* della professione di insegnante⁶⁵³: per farvi fronte è necessaria una strategia di ampio respiro, in grado di rilanciare questo tipo di carriera.

In verità, se da un lato qualcosa è già stato fatto, dall'altro molto altro si potrebbe ancora fare. Sul primo versante si segnala che la Svezia ha recentemente introdotto alcune riforme per migliorare l'attrattività della professione insegnante: nel 2013 una riforma ha incentivato lo sviluppo professionale, anche tramite l'introduzione di aumenti salariali per i docenti particolarmente preparati e competenti. In quest'ottica, sono state create due nuove tipologie di insegnanti: il *senior master* e il *lead teacher*.

⁶⁴⁹ OECD, *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*, cit., p. 39.

⁶⁵⁰ Cfr. OECD, *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV): Resources, Policies, and Practices*, PISA, OECD Publishing, Paris, 2014.

⁶⁵¹ MoER (Ministry of Education and Research), *OECD Education Policy Review and School Resources Review Country Background Report: Sweden (U2014/3484/S)*, MoER, Stockholm 2015.

⁶⁵² OECD, *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*, cit., p. 116.

⁶⁵³ Il *Boost for Teachers programme (Läraryftet)* lanciato tra il 2007 e il 2011 ha offerto a 30.000 insegnanti la possibilità di seguire corsi avanzati di formazione professionale continua presso le università e circa 24.000 hanno aderito a questa iniziativa. *Boost for Teachers programme II*, invece, offre la possibilità per gli insegnanti registrati ma senza senza formale abilitazione all'insegnamento in una specifica disciplina o gruppo di età di insegnamento, di seguire appositi corsi specialistici.

Grazie a questa riforma, gli insegnanti, accettando di assumere maggiori compiti e responsabilità, possono ricevere un aumento di stipendio da 566 euro a 1.132 euro. Circa un senso dei docenti svedesi entreranno a far parte di queste speciali tipologie di insegnanti, beneficiando dei relativi aumenti di stipendio.

Nel 2014, poi, una riforma ha introdotto la pratica didattica durante la formazione iniziale all'interno di apposite scuole specializzate (*övningskolor*). Accanto a questo sono stati previsti requisiti più rigorosi per l'ammissione nei percorsi di formazione degli insegnanti, comprensivi di test attitudinali⁶⁵⁴.

Il *National Audit Office* (SNAO) ha osservato che all'interno di una struttura altamente decentralizzata come quella del sistema d'istruzione svedese, esiste un significativo disallineamento o *mismatch* tra i programmi di formazione iniziale degli insegnanti e l'effettiva domanda di personale docente⁶⁵⁵. In tema, l'OCSE ha avanzato recentemente alcune interessanti proposte come, ad esempio, quella di «creare un Ente Nazionale per la qualità dei docenti e dei dirigenti scolastici (*National Institute for Teacher and School Leader Quality*), finanziato da fondi pubblici e composto dai membri della comunità scientifica, dai rappresentanti delle professioni e delle maggiori organizzazioni governative, avente come principale compito quello di sviluppare una strategia per la gestione delle risorse umane nel settore dell'istruzione scolastica, con particolare attenzione al reclutamento di giovani talenti e mirando alla costante crescita professionale dell'insegnamento e della *leadership* educativa tramite attività di ricerca e l'introduzione di criteri e standard nazionali e internazionali»⁶⁵⁶.

2.2.6 Considerazioni complessive

In apertura del capitolo si è ricordato come la letteratura scientifica appaia ormai concorde nell'affermare l'importanza di avere personale docente altamente qualificato e

⁶⁵⁴ OECD, *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*, cit., p. 90.

⁶⁵⁵ Swedish National Audit Office (SNAO), *The state's dimensioning of teacher training – are the correct number of teachers being trained?*, (RiR 2014:18), Summary, SNAO, Stockholm 2014, www.riksrevisionen.se/PageFiles/20671/summary_2014_18.pdf. «Ci sono alcune evidenze internazionali che sostengono questa prospettiva. È più probabile che la formazione iniziale degli insegnanti dia un contributo allo sviluppo del capitale umano in presenza di un numero relativamente limitato di istituti di formazione degli insegnanti, che possono poi collaborare tra loro e creare partnership con gli organi di governo e all'interno del sistema scolastico» OECD, *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*, cit., pp. 117-118.

⁶⁵⁶ OECD, *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*, cit., pp. 132-133.

ben motivato ai fini di migliorare le prestazioni degli studenti⁶⁵⁷. L'obiettivo di una corretta e lungimirante gestione del personale scolastico dovrebbe quindi essere quello di sviluppare politiche pubbliche che aiutino a reclutare all'interno del sistema educativo i migliori laureati, offrendo loro la possibilità di uno sviluppo professionale continuo e garantendogli stipendi e condizioni di lavoro soddisfacenti e, allo stesso tempo, prospettive di avanzamento di carriera.

I paesi scandinavi, come si è visto, sono un interessante caso di studio proprio con riferimento alla formazione dei docenti e alle politiche ad essi rivolte. Infatti, ancorché sussistano notevoli differenze tra questi quattro stati, ci sono alcuni fattori comuni che possono aiutare nel tentativo di individuare gli ingredienti di un possibile "modello nordico".

In effetti, tutti i paesi scandinavi sono accomunati da un'evoluzione storica del sistema di istruzione, inizialmente fortemente centralizzato, con lo Stato a fare da perno del sistema: «nella costruzione del *welfare* socialdemocratico scandinavo, soprattutto nel periodo post-bellico, il governo era centralizzato, gestito dal Parlamento e dall'amministrazione centrale. Questo aspetto era particolarmente vero nel settore dell'istruzione. L'istruzione è stata governata, gestita e finanziata per lungo tempo da una normativa statale, nell'ambito di un sistema di stretto controllo da parte delle autorità centrali. L'uguaglianza è stato fin da subito un elemento fondamentale nelle politiche di istruzione socialdemocratiche scandinave. (...) Tutti i bambini e i giovani, si riteneva, sarebbero dovuti andare in scuole uguali. L'istruzione era vista come un importante fattore per l'uguaglianza sociale, come una possibilità di mobilità verso l'alto»⁶⁵⁸.

Con i governi conservatori durante gli anni ottanta, la Svezia, la Finlandia e la Norvegia cambiano politica, passando da «un modello fortemente centralizzato ad un modello decentrato in termini di regolamentazione, di pianificazione economica e di processo decisionale»⁶⁵⁹. Da un modello di *welfare* basato su uno stato forte, espansivo e paternalistico, i paesi scandinavi sono passati abbastanza repentinamente a un sistema

⁶⁵⁷ Cfr. E. Hanushek, S. Rivkin, *The distribution of teacher quality and implications for policy*, in «Annual Review of Economics», vol. 4, 2012, pp. 131-157.

⁶⁵⁸ K. Klette, *Reform policy and teacher professionalism in four Nordic countries*, cit., 2002, pp. 270-272. See also I. Carlgren, K. Klette, *Reconstructions of Nordic Teachers: Reform policies and teachers' work during the 1990s*, cit., 2008, pp. 121-122.

⁶⁵⁹ *Ibidem*.

governato da alcune parole d'ordine quali, per esempio, "qualità", "flessibilità", "apprendimento permanente", "efficienza" e "responsabilità". Allo stesso tempo, sono stati conferiti via via sempre maggiori poteri e responsabilità ai comuni, agli organi di governo delle scuole e ai dirigenti scolastici⁶⁶⁰. Tutti e quattro i paesi hanno portato a termine le riforme curricolari nel corso degli anni '90, tra cui anche quelle riguardanti la definizione degli obiettivi e la valutazione dei risultati di apprendimento⁶⁶¹.

Allo stesso modo, pur rimanendo notevoli differenze tra Stato e Stato, «tuttavia, i programmi di formazione degli insegnanti nei paesi nordici stanno affrontando pressappoco gli stessi problemi, anche se, la formazione degli insegnanti finlandese si distingue come eccezione di particolare qualità»⁶⁶².

Gli elementi che tra poco si elencheranno, potrebbero aiutare anche altri paesi europei nel miglioramento delle politiche in materia di reclutamento degli insegnanti, al fine di aumentare l'attrattività della professione docente in Europa. Ecco dunque alcuni fattori che appaiono comuni tra i Paesi nordici e che potrebbero aiutare a costruire un sistema efficace di reclutamento degli insegnanti.

1) Ragioni storiche e di contesto

Questi Stati hanno tutti una popolazione limitata (circa 5 milioni di persone in tutto – pari a metà della sola Regione Lombardia – tranne la Svezia che raggiunge quota 10 milioni di persone), con il risultato di avere un numero relativamente contenuto di aspiranti all'insegnamento, fattore che ne facilita la complessiva gestione.

Altro elemento comune è l'alta spesa pubblica in rapporto al Prodotto Interno Lordo nel settore dell'istruzione, (per esempio, in Svezia è il 6,8% del PIL contro una media OCSE del 5,6%).

Oltre a questo, come si è accennato, troviamo un'evoluzione storica abbastanza simile per quanto riguarda le politiche dell'istruzione: per esempio, «la presenza di un comune *Curriculum* degli studi nazionale nei percorsi scolastici fa parte di una lunga tradizione dei paesi scandinavi. Mentre l'Inghilterra, per esempio, ha adottato il suo primo

⁶⁶⁰ Per esempio, in Svezia fu introdotto il sistema dei *voucher*. Tutte le scuole svedesi avevano il diritto di diventare una scuola libera (*profiled or free schools*) e i genitori erano liberi di mandare i loro figli ovunque essi volessero. La nuova legge sull'istruzione.

⁶⁶¹ La Norvegia nel 1993/1997, la Danimarca nel 1994/1995, la Svezia nel 1994 e la Finlandia nel 1994.

⁶⁶² J. Rasmussen, H. Dorf, *Challenges to Nordic Teacher Education Programmes*, in B. Hudson, P. Zgaga, B. Åstrand (Eds.), *Advancing quality cultures for teacher education in Europe: Tensions and Opportunities*, Umeå, Umeå School of Education, Umeå University, Sweden 2010, p. 51.

programma di studi nazionale nel 1980, la Danimarca lo ha introdotto già nel 1900, la Norvegia nel 1939, la Finlandia nel 1952 e la Svezia nel 1962. E pur essendo stati introdotti nelle prime decadi del XX secolo, questi piani di studio erano fin dall'origine molto simili a quei *curricula* moderni adottati oggi»⁶⁶³.

2) Una cooperazione attiva tra gli Stati

Tra questi Stati confinanti la *collaborazione* è più comune e praticata di quanto sia la *concorrenza*: è stato detto, infatti, che ai «finlandesi piace competere, ma la collaborazione è una caratteristica ancor più tipica di questa nazione»⁶⁶⁴.

Questa affermazione trova riscontro anche in un dato storico, visto che un qualche tipo di forma di cooperazione in questo settore esisteva già nel 1986, come testimonia l'accordo siglato il 29 settembre 1986 tra Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia relativo ad un mercato unico del lavoro per gli insegnanti di materie pratico-estetiche nella scuola secondaria (sia licei, sia scuole professionali)⁶⁶⁵. Forme di *collaborazione* e *cooperazione* che forse, andrebbero incrementate e ampliate anche a livello europeo (come in parte si sta già facendo, si pensi solamente al nuovo programma della Commissione *Erasmus+ 2014-2020*).

3) Una costruttiva partecipazione dei sindacati degli insegnanti all'interno dei processi decisionali

Il dialogo e la collaborazione tra i diversi soggetti nel settore dell'istruzione è una prassi abbastanza comune e frequente, anche qualora non ci sia un consenso unanime sulle linee politiche di riforma.

La partecipazione positiva e costruttiva dei sindacati degli insegnanti all'interno del processo decisionale è, invece, una caratteristica che contraddistingue in maniera del tutto peculiare i paesi scandinavi, soprattutto se confrontata al resto dei paesi membri dell'Unione Europea⁶⁶⁶.

⁶⁶³ K. Klette, *Reform policy and teacher professionalism in four Nordic countries*, cit., 2002, p. 267.

⁶⁶⁴ P. Sahlberg, *The most wanted. Teachers and teacher education in Finland*, cit., p. 1.

⁶⁶⁵ Bekendtgørelse af aftale af 29 september 1986 med Finland, Island, Norge og Sverige om fælles arbejdsmarked for faglærere og lærere i praktisk-æstetiske fag i gymnasieskolen (gymnasiet og erhvervsskolerne) <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=72184>.

⁶⁶⁶ European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, cit., p. 26.

In Svezia, per esempio, «le riforme e le politiche sull'istruzione sono spesso il risultato di ampie consultazioni. I principali soggetti interessati che vengono solitamente consultati in queste decisioni sono l'*Associazione Svedese degli Enti Locali e delle Regioni* (SALAR), l'*Associazione Svedese delle Scuole Indipendenti*, i due sindacati degli insegnanti nazionali (l'*Unione degli Insegnanti Svedesi* e l'*Unione Nazionale degli Insegnanti*), l'*Associazione dei Dirigenti Scolastici e dei Direttori della Pubblica Istruzione* e le varie associazioni di genitori e degli studenti⁶⁶⁷. Attraverso questo processo di consultazione, le riforme svedesi possono spesso contare sulle specializzazioni settoriali di ciascun corpo intermedio e della eterogeneità degli attori coinvolti»⁶⁶⁸.

Questo fattore sicuramente aiuta a portare a conclusione e a rendere effettive le politiche all'interno del sistema educativo: in particolare le questioni legate ai docenti, vengono affrontate e attuate *insieme* ai corpi sociali (associazioni, sindacati ecc...) e non necessariamente *contro* di loro. Certo, perché questo avvenga, è necessario avere come interlocutori attori della società civile, del mondo dei sindacati e delle associazioni professionali che esercitino la loro attività in maniera responsabile e senza pregiudiziali difese corporative.

Tale modalità appare come l'unica possibile per poter collaborare in futuro nei processi riformisti aventi a tema l'istruzione, un ambito molto complesso, che coinvolge ampi strati della società e che richiede, affinché le riforme non rimangano solo "sulla carta", il coinvolgimento e l'attiva partecipazione di tutti i c.d. *stakeholders*. Tale tendenza sembra essere confermata da un recente studio dell'OCSE, laddove si afferma che «un certo numero di sindacati degli insegnanti nei paesi OCSE sono già, o intendono diventare, promotori di uno sviluppo professionale di alta qualità per i loro membri, anche attraverso la condivisione di spazi per fare *network* e condividere *best practice*. Alcuni esempi già in atto di questa tendenza si possono rintracciare negli Stati Uniti, in Canada, in Australia, in Norvegia e nel Regno Unito»⁶⁶⁹.

⁶⁶⁷ Cfr. D. Nusche, et al., *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Sweden 2011*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD Publishing, Paris 2011.

⁶⁶⁸ OECD, *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*, OECD Publishing, 2015, p. 54.

⁶⁶⁹ OECD, *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*, OECD Publishing, 2015, p. 176. Cfr. also J. Bangs, D. Frost, *Teacher self-efficacy, voice and leadership: Towards a policy framework for Education International*, Education International Research Institute, Cambridge 2012; J. Bangs, J. MacBeath, *Collective Leadership: The role of teacher unions in encouraging teachers to take the lead in their own learning and in teacher policy*, Professional Development in Education, vol. 38, n. 2,

4) *Un sistema decentrato: il “cuore” sono i comuni e le singole scuole*

I sistemi di istruzione sono chiamati a dare risposte a società in continuo cambiamento, dove convivono esigenze collettive ed individuali, economiche e ideali non sempre facilmente conciliabili tra loro. Per questo è ormai una tendenza internazionale che il livello di governo più idoneo ad affrontare la gestione di una simile sfida sia quello locale. Come insegna il caso scandinavo, le politiche educative, ancorché in presenza di un ampio *framework* regolatorio nazionale, devono essere attuate innanzitutto a questo livello, dove potranno avere successo o fallire.

Ad esempio, «in Finlandia le entrate fiscali locali, in media, finanziano il 58% di tutta l'istruzione di livello pre-universitario, con il bilancio nazionale che finanzia il resto»⁶⁷⁰. Certo, ci deve essere anche la definizione di un rigoroso quadro regolatorio entro cui collocare e costruire le differenti esperienze locali: e anche questo elemento è presente nei vari paesi nordici. Quanto si è appena detto vale a maggior ragione per le politiche riguardanti il personale scolastico: «lo Stato definisce i requisiti di accesso, stabilisce le università nelle quali possono essere erogati i corsi di abilitazione, assegna i fondi - e determina quindi le condizioni relative al numero di studenti - e incarica i delegati dell'Agenzia nazionale per l'istruzione universitaria (*National Agency for Higher Education*) di monitorare la qualità dei percorsi formativi. Allo stesso tempo, le facoltà si impegnano ad una periodica autovalutazione»⁶⁷¹.

A questo punto, all'interno di una cornice regolatoria nazionale rigorosa ma allo stesso tempo flessibile, «un elemento chiave del successo delle riforme educative è quello di garantire che le autorità locali e gli altri soggetti interessati, come i dirigenti scolastici, insegnanti e genitori, abbiano un potere e un'autonomia sufficiente per affrontare questa sfida»⁶⁷²: altri paesi europei dove l'unico datore di lavoro degli insegnanti nelle scuole statali è l'ente locale/municipale sono i Paesi Bassi, l'Ungheria e il Regno Unito (Scozia)⁶⁷³.

In un tale sistema allo stesso tempo *decentrato* e *globale/internazionale*, le parole d'ordine dovrebbero essere quelle di sviluppare una maggiore flessibilità, una reale

Routledge, London 2012, pp. 331-343.

⁶⁷⁰ P. Sahlberg, *The most wanted. Teachers and teacher education in Finland*, cit., p. 3.

⁶⁷¹ G. Ostinelli, *Teacher Education in Italy, Germany, England, Sweden and Finland*, in «European Journal of Education», vol. 44, n. 2, 2009, Part II, p. 301.

⁶⁷² OECD, *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*, cit., p. 118.

⁶⁷³ Cfr. European Commission/EACEA/Eurydice, *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe*, 2013 Edition, Eurydice Report, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013, p. 48.

libertà di scelta educativa, una precisa responsabilità nei processi decisionali, una costante tensione alla qualità e all'efficacia del sistema nel suo complesso.

5) *L'insegnamento come professione, il docente come libero professionista*

Ultimo elemento, ma non per questo meno importante, il fatto che gli insegnanti dei paesi nordici sono considerati sempre di più come liberi professionisti: «molti dei sistemi di istruzione più efficaci hanno come fattore comune quello di un costante impegno per la professionalizzazione dell'insegnamento, secondo modalità per cui agli insegnanti sono accordati lo stesso *status* di altre professioni, che già godono di un alto rispetto sociale. La letteratura scientifica sul capitale umano dei docenti indica che nei sistemi scolastici ad alte prestazioni, come in Canada e in Finlandia, gli insegnanti godono di un alto *status* nella società e hanno livelli di retribuzione salariale più che sufficienti»⁶⁷⁴. In questa prospettiva, adottare un sistema “aperto” per reclutare insegnanti - e non reso rigido da procedure burocratiche, uniformi e centralizzate - è un elemento chiave di qualità che accomuna i paesi nordici.

Questo vuol dire che all'interno di un sistema decentrato, che valorizza la professionalità del singolo docente non vi sono problemi nel sistema di reclutamento? Tutt'altro, tanto che, eccezion fatta per la Finlandia, permane un duplice problema: «da un lato, il numero di coloro che fanno domanda per intraprendere tale professione è sceso negli ultimi anni; dall'altro appare sempre più difficile inserire nei percorsi formativi buoni studenti. Inoltre, gli stessi programmi di formazione iniziale degli insegnanti soffrono di alti tassi di abbandono, soprattutto per quanto riguarda gli studenti con un voto di ingresso basso»⁶⁷⁵.

Ora certamente la situazione è migliorata, ma ci sono ancora alcune importanti sfide e notevoli differenze tra i singoli paesi⁶⁷⁶. Tra queste, per esempio, mentre in Svezia e Finlandia gli insegnanti sono responsabili come dei veri e propri professionisti per lo sviluppo dei contenuti disciplinari e dei metodi di insegnamento; in Norvegia la situazione sembra essere all'opposto (lo Stato stabilisce ancora in modo dettagliato cosa

⁶⁷⁴ OECD, *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*, cit., p. 38.

⁶⁷⁵ J. Rasmussen, H. Dorf, *Challenges to Nordic Teacher Education Programmes*, in B. Hudson, P. Zgaga, B. Åstrand (Eds.), *Advancing quality cultures for teacher education in Europe: Tensions and Opportunities*, Umeå, Umeå School of Education, Umeå University, Sweden 2010, p. 52.

⁶⁷⁶ Si veda per esempio lo studio di D. Reimer, H. Dorf, *Teacher Recruitment in Context: Differences between Danish and Finnish Beginning Teacher Education Students*, in «Scandinavian Journal of Educational Research», vol. 58, n. 6, 2014, pp. 659-677.

e come gli insegnanti debbano insegnare). «Il fenomeno della *marketization* in termini di concorrenza tra le scuole è enfatizzato in Svezia, ma per nulla affatto in Norvegia. Nel frattempo, la Danimarca ha una lunga tradizione di un sistema scolastico decentrato che sta diventando ultimamente più centralizzato attraverso obiettivi comuni e strategie di valutazione. (...) In Svezia, La *standardizzazione* della valutazione, unita alla pubblicità dei risultati della singola scuola, viene percepita come una forma di decentramento; mentre in Danimarca, lo stesso fenomeno può essere considerato come una centralizzazione⁶⁷⁷. Un'altra differenza riguarda la formazione iniziale degli insegnanti: mentre la Svezia ha 28 istituti di istruzione superiore che offrono programmi di formazione iniziale degli insegnanti, la Finlandia ha appena otto università⁶⁷⁸.

In conclusione, tra i principali fattori che accomunano i sistemi di reclutamento dei docenti dei paesi scandinavi, è possibile sottolineare anche questo: «tutti i programmi di formazione degli insegnanti riconoscono l'importanza di un forte legame tra la *teoria* e la *pratica*; ciononostante i paesi scandinavi sono in grado di riconoscere che questo *link* è spesso troppo debole»⁶⁷⁹. Fattore da non sottovalutare quest'ultimo, visto che una corretta cognizione e interpretazione della realtà equivale al primo passo per la risoluzione di un problema.

Il “modello nordico”, pertanto, è tutt'altro che facilmente esportabile: richiede investimenti economici, tempistiche non immediate e un'attiva cooperazione tra tutti i soggetti in gioco. D'altro canto, i risultati in termini di un'istruzione di maggior qualità per tutti sembrano essere abbastanza chiari e inequivocabili.

⁶⁷⁷ K. Klette, *Reform policy and teacher professionalism in four Nordic countries*, Journal of Educational Change, Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 270-272. See also I. Carlgren, K. Klette, *Reconstructions of Nordic Teachers: Reform policies and teachers' work during the 1990s*, cit., pp. 121-122.

⁶⁷⁸ Cfr. OECD, *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*, cit., p. 117.

⁶⁷⁹ J. Rasmussen, H. Dorf, *Challenges to Nordic Teacher Education Programmes*, cit., p. 65.

2.3 Il reclutamento dei docenti in Germania

2.3.1 Brevi cenni sul sistema d'istruzione tedesco

Il sistema d'istruzione tedesco⁶⁸⁰ risente di una massiccia presenza delle istituzioni statali, retaggio storico della Prussia ottocentesca⁶⁸¹: ciascuno dei 16 *Länder* detiene la competenza e la responsabilità della qualità del sistema scolastico e, allo stesso tempo, anche della formazione e del reclutamento degli insegnanti. I *Länder* formati all'indomani della Seconda Guerra Mondiale furono infatti costruiti sulla base del sistema federale già esistente nell'impero tedesco (1871-1918) e nella Repubblica di Weimar (1919-1933).

La Legge Fondamentale dello Stato del 1949 (*Grundgesetz*)⁶⁸², pur assegnando allo Stato Federale un limitato potere di coordinamento, riserva il potere legislativo e l'amministrazione del sistema d'istruzione esclusivamente alla competenza dei *Länder* (c.d. sovranità culturale *Kulturhoheit*⁶⁸³). Questo genera, tra gli altri effetti, la presenza di numerose differenti "categorie" di insegnanti, dalla scuola primaria al secondo ciclo della scuola superiore⁶⁸⁴.

Non c'è, quindi, nessuna particolare competenza federale sul sistema scolastico e sulla formazione e il reclutamento degli insegnanti e, anche se qualche *Länder* ha introdotto specifiche peculiarità in questo percorso, i certificati di abilitazione all'insegnamento

⁶⁸⁰ Per un approfondimento complessivo si veda H.-G. Kotthof, *Between Excellence and Equity: the Case of the German Education System*, Revista Española de Educación Comparada, 18, 2011, pp. 28-60, oltre al recente dossier curato dal *Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany (Kultusministerkonferenz – KMK)*, *The Education System in the Federal Republic of Germany 2011/2012. A description of the responsibilities, structures and developments in education policy for the exchange of information in Europe*, Bonn, 2013.

⁶⁸¹ La costituzione della Prussia (1850) fu, infatti, una delle poche carte costituzionali del XIX secolo a prevedere, tra le materie di intervento diretto dello Stato, anche quella dell'istruzione: all'art. 112, infatti, si prevedeva una delega legislativa che avrebbe dovuto regolare «l'intero insegnamento». Vero è, tuttavia, che una legge posteriore del 10 luglio 1906 ha poi abrogato l'art. 112, sopprimendo così il rinvio alla futura legge. Per le differenze con il caso italiano, dove, com'è noto, lo Statuto albertino non accennava nemmeno a tale materia, si rimanda a U. Pototschnig, *Insegnamento, Istruzione, Scuola*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 1961, pp. 362-363.

⁶⁸² In G. Cerrina Feroni, T. E. Frosini, A. Torre (eds.), *Codice delle costituzioni. Vol. 1: Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Spagna, Svizzera, USA e Weimar*, Giappichelli, 2009.

⁶⁸³ I *Länder* detengono, infatti, la sovranità in materia di scienza, cultura e istruzione. Accanto a questi tre ambiti, i *Länder* hanno notevoli poteri anche in ordine alla sicurezza interna/polizia e alla struttura e organizzazione del governo locale e regionale.

⁶⁸⁴ L'unica tipologia di scuola che in tutti i *Länder* ha la stessa denominazione è il *Gymnasium*. La denominazione delle altre scuole varia da un *Land* all'altro, specialmente a livello secondario inferiore, dove, tuttavia, le tipologie di scuola più comuni sono le *Hauptschulen* e le *Realschulen*. Per un rapido sguardo si rimanda al dossier curato da Eurydice - INDIRE, *Insegnanti in Europa. Formazione, status, condizioni di servizio*, Bollettino di Informazione internazionale, Ottobre 2013, p. 25.

sono accettati pressoché in ogni *Land*: tuttavia, se un docente si vuole trasferire da un *Land* ad un altro possono talvolta sorgere alcune difficoltà e problematiche⁶⁸⁵.

Proprio al fine di garantire un minimo di uniformità e comparabilità dei gradi di istruzione e dei corsi di insegnamento, la *Grundgesetz* prevede una particolare forma di cooperazione (*Gemeinschaftsaufgaben*) tra la Federazione e i 16 *Länder* che si concreta nella *Conferenza Permanente dei Ministri dell'Istruzione nella Repubblica Federale di Germania*⁶⁸⁶: tale organo ha il compito di coordinare tutte le questioni ordinamentali legate all'istruzione così come, per quanto qui interessa, quelle relative alla formazione e al reclutamento dei docenti. Questa attività di armonizzazione, comunque, rimane abbastanza circoscritta e limitata: per esempio, essa non va ad incidere sulla definizione dei requisiti di ingresso, che rimangono stabiliti dalle singole università con riferimento ai differenti corsi di studio⁶⁸⁷. In generale, comunque, l'accesso ai percorsi universitari è consentito agli studenti che abbiano, al termine della scuola secondaria di II grado, conseguito l'*Abitur*⁶⁸⁸ (esame di maturità generale)⁶⁸⁹.

⁶⁸⁵ Th. Sander, *Dynamics of Teacher Education in Germany in the Context of Social Change*, in Th. Sander, F. Buchberger, A. Greaves, D. Kallos (eds.), *Teacher Education in Europe: Evaluation and Perspectives*, 2 ed., Osnabrück, TNTEE, 1996, pp. 163-204; Id., *Quality Improvement and Austerity Measures in Teacher Education: Lessons from Germany*, in «European Journal of Teacher Education», 18, 1, 1995, pp. 97-108; Id., *Recent Trends in Teacher Education in Germany*, in Id. et al. (eds.), *Teacher Education in Europe in the late 1990s: Evaluation and Quality*, vol. 2, Osnabrück, Thematic Network on Teacher Education in Europe, TNTEE publications, 1999, pp. 119-127 (www.tntee.umu.se).

⁶⁸⁶ *Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland o Kultusministerkonferenz (KMK)*. Per ulteriori informazioni si rimanda al sito ufficiale <http://www.kmk.org/>. Si veda anche il sito <http://www.bmbf.de/de/1263.php> per la cooperazione tra i governi statali e federale nell'ambito dell'istruzione.

⁶⁸⁷ H.-G. Kotthof, E. Terhart, «'New' Solutions to 'Old' Problems? Recent Reforms in Teacher Education in Germany», in «Revista Española de Educación Comparada», n. 22, 2013, p. 76.

⁶⁸⁸ Titolo di studio superiore, ottenuto dopo 12 o 13 anni di istruzione scolastica che consente un ingresso generale nell'istruzione superiore universitaria. Per un approfondimento sui termini in lingua tedesca relativi al sistema d'istruzione si rimanda all'apposito Dossier curato dal *Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany (KMK)*, *Glossary on Education. Institutions, Examinations, Qualifications, Titles and other Specialist Terms*, KMK, Bonn 2010.

⁶⁸⁹ Verso i 10 anni di età, terminata l'istruzione primaria (*Grundschule*), si aprono 4 distinti percorsi.

Il *Gymnasium* (primo ciclo), un percorso scolastico della durata di 6 anni che offre un'istruzione generale al cui termine si può passare al ciclo superiore (*Gymnasiale Oberstufe*) di tre anni, che fornisce le basi per l'accesso agli studi universitari (tramite il conseguimento dell'*Abitur*).

La *Realschule*, una scuola ad orientamento prevalentemente tecnico (6 anni), al termine della quale si può proseguire in un istituto tecnico o professionale superiore oppure nel *Gymnasium Oberstufe* (secondo ciclo).

La *Hauptschule*, scuola ad orientamento professionale-pratico, (5 o 6 anni a seconda dei differenti *Länder*) ed eroga un'istruzione di base generale.

Infine, la *Gesamtschule* rappresenta una tipologia di scuola "polivalente": della durata di 6 anni, fornisce agli studenti diverse opzioni e diversi livelli di approfondimento che consentono di ottenere, una delle tipologie di certificazione delle scuole precedenti. Per un approfondimento sul sistema d'istruzione tedesco si rimanda, tra gli altri, al recente dossier curato dall'Associazione Treille e dalla Fondazione

Un giovane (l'età media di superamento dell'*Abitur examination* è tra i 18 e i 19 anni) può quindi entrare fin da subito nella prima fase della formazione iniziale degli insegnanti.

A questo riguardo, è opportuno sottolineare che il numero degli studenti iscritti ai corsi per la formazione iniziale degli insegnanti non è regolato o limitato all'ingresso in relazione alle previsioni di fabbisogno degli insegnanti, (talvolta, tuttavia, il numero viene limitato per consentire alle singole facoltà universitarie di fornire un'adeguata formazione agli studenti in proporzione alla propria capacità di accoglienza).

2.3.2 La formazione iniziale degli insegnanti

Com'è noto, a livello europeo esistono due principali modelli per la formazione iniziale degli insegnanti: il modello “concorrente”, dove gli studi nelle materie disciplinari e quelli relativi alla didattica e alla pedagogia vengono portati avanti simultaneamente e quello “consecutivo”, dove prima si affrontano gli ambiti disciplinari specifici e poi quelli pedagogici⁶⁹⁰.

Il modello tedesco si inserisce sostanzialmente, salvo quanto si dirà in seguito, nel primo caso⁶⁹¹ e si compone di due fasi: la prima, della durata di circa 8-9 semestri (4 anni – 4 anni e mezzo)⁶⁹², ha un carattere maggiormente teorico, si svolge all'interno del percorso universitario e termina con il c.d. “primo esame di Stato” (*Erstes Staatsexamen*). Gli studenti, mentre frequentano corsi su due differenti ambiti disciplinari (per esempio Biologia e Storia), seguono anche corsi riguardanti le scienze dell'educazione e la didattica (*Fachdidaktik*), oltre a svolgere un periodo di almeno 2-3 mesi di tirocinio, che permette loro di provare fin da subito un'esperienza diretta in una classe⁶⁹³.

Rocca, *Educare alla cittadinanza al lavoro ed all'innovazione. Il modello tedesco e proposte per l'Italia*, vol. 2, collana “I numeri da cambiare”, 2015, pp. 179 ss.

⁶⁹⁰ Cfr. B. Moon, L. Vlasceanu, C.L. Barows (Eds.), *Institutional Approaches to Teacher Education within Higher Education in Europe: Current Models and New Developments*, Bucharest, Romania, UNESCO/CEPES, 2003.

⁶⁹¹ Il *Baden-Württemberg* costituisce un'eccezione all'interno del sistema poiché è l'unico Land a prevedere una formazione pedagogica separata (*Pädagogische Hochschulen*) per gli aspiranti insegnanti della scuola primaria sia secondaria, cfr. H.G. Kotthof, E. Terhart, «'New' Solutions to 'Old' Problems? Recent Reforms in Teacher Education in Germany», *cit.*, p. 76.

⁶⁹² La durata del percorso per gli aspiranti insegnanti nella scuola primaria è invece limitata a 6-7 semestri.

⁶⁹³ E. Terhart, *Teacher Education in Germany: Current State and New Perspectives*, in B. Moon, L. Vlasceanu, C.L. Barows (eds.), *Institutional Approaches to Teacher Education within Higher Education*

La seconda fase, invece, ha carattere più pratico: è indipendente dalle università, dura tra 1,5 e 2 anni e avviene sotto la supervisione del Ministero dell'Istruzione di ogni singolo *Land*. La caratteristica fondamentale di questa ulteriore fase di formazione, in cui gli aspiranti docenti ricevono già uno stipendio di circa mille euro, risiede in un periodo preparatorio (*Vorbereitungsdienst*) che si svolge presso un'istituzione scolastica: tale " tirocinio", gestito da appositi istituti per la formazione degli insegnanti (*Studienseminare*), è obbligatorio e deve durare almeno 282 giorni⁶⁹⁴. I futuri insegnanti devono, infatti, dimostrare di possedere competenze di programmazione e di insegnamento in aula: il loro lavoro viene quindi valutato dagli altri docenti della scuola, dal loro *Mentoren*, da insegnanti mandati dagli *Studienseminare* e, in alcuni casi, anche dal dirigente scolastico.

Alla fine di questa seconda fase si svolge un secondo esame di stato (*Zweites Staatsexamen*), regolamentato dal Ministero della Pubblica Istruzione di ogni *Land* e non dalla singola università⁶⁹⁵, che comprende elementi maggiormente pratici, con la finalità di valutare la capacità del candidato di riflettere sull'esperienza professionale appena compiuta.

I risultati dei due esami di stato vanno quindi a formare una classifica composta, accanto ai risultati individuali degli aspiranti docenti, anche dei bisogni del distretto scolastico e delle esigenze delle singole scuole.

2.3.3 Il reclutamento dei docenti

a) La procedura "tradizionale"

A questo punto può partire il reclutamento dei nuovi insegnanti vero e proprio, che avviene su base semestrale: la procedura è contraddistinta dalla stretta relazione gerarchica esistente tra il Ministero dell'Istruzione di ogni singolo *Land* (*Schulministerium*), i suoi differenti distretti amministrativi (*Regierungsbezirke* o *Bezirksregierungen*), i dipartimenti scolastici (*Schulabteilungen*) e le singole scuole.

Solitamente i candidati fanno domanda per una cattedra tramite un distretto, esprimendo

in *Europe: Current Models and New Developments*, Bucharest, Romania, UNESCO/CEPES, 2003, p. 141.

⁶⁹⁴ OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators, Country Notes: Germany*, 2014, p. 10.

⁶⁹⁵ Cfr. G. Argentin, O. Giancola, *Diventare insegnanti in Europa. Una comparazione tra quattro Paesi*, in «Scuola Democratica», n. 3, 2013, p. 866 e H.-G. Kotthof, E. Terhart, *Teacher education in Germany: traditional structure, strengths and weaknesses, current reforms*, in «Scuola Democratica», Osservatorio Internazionale, Dossier n. 2/2013, pp. 1-2.

le loro preferenze geografiche. Le scuole in cerca di nuovi insegnanti, sia per posti vacanti da pensionamenti o trasferimenti, sia per un aumento del numero degli studenti, affidano all'amministrazione distrettuale il compito di gestire le loro offerte lavorative. L'amministrazione, dal canto suo, ha principalmente due possibilità: o individuare un insegnante già assunto ma in esubero e trasferirlo alla scuola richiedente oppure contattare un aspirante insegnante che abbia concluso la sua formazione superando i due esami di Stato.

In questo secondo caso, come già accennato, i candidati alla cattedra vengono collocati in una apposita graduatoria stilata in base ai risultati dei due esami di Stato, alle aree disciplinari e tenendo conto anche di alcune situazioni di carattere personale (stato civile, ulteriori qualifiche, ecc...). A partire da questa graduatoria le amministrazioni distrettuali collocano il personale docente nei rispettivi istituti scolastici. Se l'aspirante docente rifiuta la destinazione assegnatagli, l'amministrazione lo esclude dalle procedure di reclutamento per un periodo fino a due anni, contattando il candidato successivo sulla base della stilata graduatoria.

Come è stato sostenuto, la ragione di un reclutamento "centralizzato" è quella di «assicurare che tutte le scuole abbiano un uguale accesso a docenti di qualità, al fine di poter fornire pari opportunità educative agli studenti»⁶⁹⁶.

b) Il "nuovo" modello

La procedura "standard" di reclutamento dei docenti non prevede quindi alcuna forma di coinvolgimento diretto delle singole istituzioni scolastiche.

Questa situazione però è andata, almeno parzialmente, a modificarsi nel corso degli ultimi anni, anche sull'onda di alcune tendenze riscontrate a livello globale⁶⁹⁷: negli ultimi anni si assiste, sul piano internazionale, a un processo di *deregulation* del sistema scolastico e di rafforzamento delle autonomie delle singole scuole, tanto che queste ultime sono incoraggiate a costruirsi un proprio profilo, che distingua la propria offerta formativa da quella degli altri istituti.

Questo complessivo ri-bilanciamento dei poteri e delle competenze all'interno del

⁶⁹⁶ E. Terhart, *The participation of schools in the recruitment of teachers: evaluating new procedures in Germany*, in «European Journal of Teacher Education», vol. 29, n. 4, 2006, p. 508.

⁶⁹⁷ Cfr. OECD, *Teachers Matter. Attracting, developing and retaining effective teachers*, OECD publications, 2005.

sistema di istruzione ha riguardato anche le modalità di selezione del personale docente: a partire dal 1997 alcuni *Länder* (tra questi il primo è stato quello della Renania Settentrionale – Vestfalia / *North Rhine-Westphalia*) hanno iniziato a chiedere ad ogni scuola di sviluppare e stilare, per iscritto, il proprio profilo, mettendo in evidenza tutte le peculiarità e le caratteristiche della propria istituzione scolastica. «Questo processo aveva lo scopo di rafforzare l'autonomia e l'identità della singola scuola, al fine di renderla differente dalle altre scuole e consentire così ai genitori una maggiore scelta»⁶⁹⁸.

Fondamentale corollario di questa maggiore autonomia è stata la concessione alla singola istituzione scolastica del diritto di selezionare i nuovi docenti, per permetterle di costruire un profilo sempre più personalizzato. Certamente questa possibilità ha introdotto un qualche elemento di «*marketization*»⁶⁹⁹ all'interno del sistema, anche se l'amministrazione statale mantiene una funzione di “ultimo controllo”, che comprende anche una supervisione del procedimento di pubblicità dei posti liberi e vacanti. Inoltre i candidati devono inviare le proprie *applications* non solo alla scuola ma anche all'amministrazione statale, che svolge quindi un'ulteriore funzione di controllo.

L'amministrazione pubblica interviene anche nella stesura della graduatoria finale che viene inviata, con la lista di tutti i candidati, alla scuola che ha offerto il posto.

La scuola, attraverso il suo comitato di selezione locale composto dal dirigente scolastico, da docenti, genitori e talvolta anche da studenti, ha la possibilità di avere un colloquio con alcuni aspiranti alla cattedra. Alla fine di questi incontri, viene stilata una nuova graduatoria definitiva e il primo dei classificati viene assunto⁷⁰⁰.

A differenza di quanto avviene nel sistema “tradizionale”, chi rifiuta una posizione non è escluso da ulteriori procedure di selezione. Inoltre, fino al 2004, se a fare richiesta era un docente già assunto in un'altra scuola, l'intera procedura veniva bloccata e, se il docente in questione era abbastanza qualificato e aveva ottenuto il permesso di partire dalla propria scuola precedente, si esauriva. Oggi, invece, anche il docente già assunto deve competere con gli altri candidati.

Dal 1997 tanti sono stati i cambiamenti e le modifiche che hanno interessato questa

⁶⁹⁸ E. Terhart, *The participation of schools in the recruitment of teachers: evaluating new procedures in Germany*, cit., p. 509.

⁶⁹⁹ *Ibidem*.

⁷⁰⁰ Da sottolineare che, anche in questo caso, è il Ministero dell'Istruzione del singolo stato o l'amministrazione scolastica, e non la singola scuola, a stipulare il contratto di assunzione con il docente.

seconda modalità di selezione, a partire dal numero di scuole coinvolte: nella prima fase di implementazione, gli istituti scolastici coprivano con questa nuova procedura solo il 10% dei posti disponibili. Dal 2002, invece, tutti i posti vacanti possono essere integrati all'interno del nuovo sistema, che quindi si affianca, senza sostituire e abolire del tutto il sistema "tradizionale"⁷⁰¹.

Infatti, la procedura tradizionale è ancora usata in maniera residuale, nei casi in cui non sia possibile coprire una posizione vacante tramite la nuova procedura: questo può verificarsi quando la scuola si trovi in una posizione geografica particolarmente scomoda e disagiata oppure sia collocata in un contesto sociale difficile (spesso si tratta di *Hauptschule*).

Questa procedura, secondo alcuni, ha da un lato fatto emergere «l'incapacità delle scuole impopolari di attrarre insegnanti di qualità; dall'altro ha aumentato la disparità tra le scuole, ostacolando la funzione di integrazione e coesione sociale del sistema scolastico»⁷⁰². Lo stesso Terhart prosegue affermando che «sotto il nuovo sistema di reclutamento i docenti "migliori" fanno richiesta di essere assunti in contesti geograficamente e/o socialmente desiderabili. Al contrario, le scuole che si trovano in contesti disagiati, spesso si trovano ad offrire ai propri studenti un personale docente di minor qualità. (...) Questo fenomeno è preoccupante perché ha il potenziale di minare l'abilità dello Stato nel fornire a tutti gli studenti un'istruzione eguale per tutti e di qualità»⁷⁰³.

D'altro canto non si può negare che questa nuova procedura consente alla singola scuola di essere parte attiva nella selezione dei nuovi docenti, fattore che alimenta «un senso di appartenenza e di responsabilità, aumentando la cooperazione tra docenti e la qualità complessiva della formazione»⁷⁰⁴.

La "cartina di tornasole" appare quindi quella di riuscire a conciliare entrambe le dimensioni: da una parte la partecipazione dell'istituzione scolastica locale; dall'altra

⁷⁰¹ Ciò sempre limitatamente alle scelte compiute dai singoli *Länder* su quale procedura di selezione adottare. Cfr. E. Terhart, *The participation of schools in the recruitment of teachers: evaluating new procedures in Germany*, cit., p. 509.

⁷⁰² *Ivi*, pp. 509-510.

⁷⁰³ *Ivi*, p. 515.

⁷⁰⁴ *Ivi*, p. 516.

garantire a tutti gli studenti la possibilità di accedere a un'istruzione di qualità⁷⁰⁵.

Quale sia la procedura utilizzata, dopo 3 anni dalla nomina e dall'entrata in servizio, il docente viene integrato nell'apparato di Stato come dipendente pubblico (*civil servant*), ottenendo così un incarico permanente, non legato alla singola scuola ma al *Land*⁷⁰⁶.

Come è stato giustamente osservato⁷⁰⁷ con riferimento ai due modelli di formazione iniziale maggiormente diffusi a livello europeo e prima richiamati (“*concurrent*” e “*consecutive*”) nel caso tedesco, da una parte la prima fase ha certamente natura “concorrente”, dall'altra, però, se si guarda all'intero processo si percepisce, in qualche misura, una struttura “consecutiva” (prima una fase “teorica” nelle università, poi una seconda fase maggiormente volta alla pratica nelle scuole). Questo “modello misto” è abbastanza unico in Europa e potrebbe rappresentare un punto di forza per il sistema educativo tedesco nel suo complesso, come rilevato anche dalle analisi internazionali⁷⁰⁸.

Il buon funzionamento di tale modello emerge anche da alcuni dati statistici strutturali. Ad oggi, infatti, la Germania è tra i paesi europei ad avere una tra le più alte percentuali di persone adulte, tra i 25 e i 64 anni, che hanno completato con successo il ciclo dell'istruzione secondaria superiore (ben l'86%)⁷⁰⁹. Questo importante risultato è stato possibile sicuramente anche per la grande forza attrattiva che il sistema della formazione professionale ha saputo esercitare via via nel tempo, tanto che quasi uno studente su due (48%) è oggi iscritto in questi percorsi (a fronte della media OCSE del 46%).

⁷⁰⁵ Così argomentano A. J. Watson, N. G. Hatton, *Teacher Placement and School Staffing*, in L.W. Anderson (ed.), *International encyclopedia of teaching and teacher education*, Pergamon, Oxford 1995, p. 611.

⁷⁰⁶ In realtà due Länder facenti parte in passato della Repubblica Democratica Tedesca hanno abolito lo status di *civil servant* per i docenti. Questo, unito ai salari più alti corrisposti nei “vecchi Länder” della Germania Occidentale, ha portato molti giovani insegnanti a trasferirsi, almeno in un primo momento, in questi Länder, per poi tornare dopo pochi anni, in seguito all'acquisizione dello status di *civil servant*. L'effetto, secondo alcuni “disastroso”, è che in un Land come quello di Berlino, che pure ha tre università che formano insegnanti, vi è una carenza di personale docente, data proprio da questo fenomeno “migratorio” in cerca di maggior sicurezza e migliori condizioni lavorative. Tant'è che, per fermare questa emorragia di giovani insegnanti, particolarmente grave vista l'età media molto elevata del settore, Berlino ha reintrodotta lo status di *civil servant*. Cfr. European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, Vol. 2, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013, p. 137 e pp. 245-247.

⁷⁰⁷ E. Terhart, *Teacher Education in Germany: Current State and New Perspectives*, in B. Moon et al., *cit.*, p. 147.

⁷⁰⁸ «In particular, the capacity of the second phase to react to the needs of schools is a major strength of the German system», così si esprimeva il dossier OECD, *Teachers Matter. Attracting, developing and retaining effective teachers. Country Note: Germany*, Paris, OECD, 2004, p. 28.

⁷⁰⁹ OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators, Country Notes: Germany*, 2014, p. 1. La media dei paesi OCSE si ferma, invece, al 75%.

Per quanto riguarda specificamente il personale scolastico il dato che emerge maggiormente è quello relativo all'età media del corpo docente: la Germania è il paese europeo che detiene gli insegnanti con l'età media più alta (secondo solo all'Italia): il 48% degli insegnanti tedeschi delle scuole superiori ha, infatti, più di 50 anni (a fronte di una media OCSE del 36%)⁷¹⁰.

Per questo è prevedibile che nei prossimi anni le istituzioni scolastiche tedesche si trovino ad affrontare un imponente turn-over del personale docente, con massicce immissioni in ruolo, anche se non bisogna sottovalutare il fatto che la formazione iniziale degli insegnanti è, in questo caso, tra le più lunghe d'Europa⁷¹¹ e l'ingresso in aula come docente è leggermente posticipato, come conferma anche la quota particolarmente bassa (4%) di docenti con meno di 30 anni nella scuola secondaria superiore (a fronte di una media OCSE del 9%)⁷¹².

Infine, per quanto riguarda le condizioni di lavoro degli insegnanti tedeschi, si riscontrano innanzitutto degli stipendi mensili relativamente elevati se comparati con la media OCSE⁷¹³: un docente tedesco della scuola secondaria superiore, infatti, parte da un salario iniziale di 60.528 USD, che sale a 69.512 dopo 10 anni di esperienza, arriva a 72.633 USD dopo 15 anni, fino a raggiungere una soglia massima di 82.911 USD. Questi dati sono quasi il doppio dei livelli salariali italiani (che partono da 29.954 USD, per arrivare a un massimo di 46.900 USD) e rimangono ben al di sopra della media OCSE (che partono invece da 32.255 USD per arrivare a 51.658 USD)⁷¹⁴. A fronte di questi dati, però, vi è anche da sottolineare la grande disparità esistente, anche sotto questo profilo, tra i vari *Länder*: per esempio, un docente del *Baden-Württemberg* arriva a guadagnare fino a più di 600 euro di un analogo insegnante di Berlino)⁷¹⁵.

⁷¹⁰ Ivi, p. 10. Sia consentito rimandare anche a F. Magni, *L'età media degli insegnanti della scuola secondaria in Italia e nel mondo*, in «Nuova Secondaria», n. 10/2014, Anno XXXI, pp. 33-37.

⁷¹¹ L'OCSE, in un suo recente documento, ha stimato in una forbice tra 5 anni e mezzo e 6 anni e mezzo (a seconda del grado di istituzione scolastica) la durata della formazione iniziale dei docenti tedeschi.

Lo stesso report afferma che questa sarebbe la formazione iniziale della durata più lunga tra i paesi PISA 2012. Così OECD, *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen, "Germany"*, OECD Publishing, 2015, p. 10.

⁷¹² Ibidem.

⁷¹³ OECD, *How much are teachers paid and how much does it matter?*, Education Indicators in Focus, n. 21, April 2014.

⁷¹⁴ OECD, *Education at a Glance 2014*, in particolare *Indicator D3: How much are teachers paid?*, OECD Indicators, OECD Publishing, 2014, p. 468.

⁷¹⁵ European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, cit., p. 245.

Anche la fonte giuridica è diversa per i salari degli insegnanti tra gli "old" Länder della Germania

2.3.4 Aspetti problematici

Accanto ai numerosi aspetti funzionali e di pregio evidenziati in questo modello, permangono anche alcuni punti controversi su quali, forse, è opportuno soffermarsi brevemente.

a) Esigenza di una ulteriore armonizzazione interna

La frammentarietà della formazione iniziale degli insegnanti, che è diversa non solo a seconda del *Land* di riferimento ma anche rispetto al tipo di scuola in cui si vuole insegnare, rischia di incidere in maniera irriversibile sui contenuti curriculari, portando ad una preparazione talvolta troppo diversificata e frastagliata⁷¹⁶.

Solo per fare un esempio, la preparazione varia a tal punto che in alcuni *Länder* (particolarmente quelli del Sud della Germania) può bastare una quota pari al 5% di insegnamenti di tipo pedagogico, mentre nei *Länder* del nord la stessa quota si alza fino al 25%⁷¹⁷. Tale eterogeneità tra i diversi corsi universitari è stata confermata anche da un recente studio che ha comparato tra loro ben 12 accademie⁷¹⁸.

Anche per quanto riguarda i due esami di Stato sussistono notevoli differenze. L'esame di Stato "tradizionale", infatti, si può ancora trovare in poche istituzioni universitarie, in particolare quelle dedicate esclusivamente alla formazione degli insegnanti (per esempio, per quanto riguarda il *Baden-Württemberg*, le *Pädagogische Hochschulen*), mentre nella maggioranza dei *Länder* è stato suddiviso in moduli (così, per esempio, in Baviera e in Assia).

Nel frattempo molti *Länder* (tra questi Berlino, Brema, Bassa Sassonia e *Schleswig-Holstein*) sono passati a un modello *consecutivo*, composto da un primo triennio (c.d. "*polyvalent Bachelor*") valido sia per proseguire gli studi con un biennio specialistico in una determinata disciplina, sia per la successiva abilitazione all'insegnamento⁷¹⁹: questa

Occidentale e i "new" *Länder* della Germania dell'Est, facendo riferimento a due diversi contratti collettivi: i primi, infatti, fanno riferimento al *Bundes-Angestelltentarifvertrag*; i secondi al *Bundes-Angestelltentarifvertrag-Ost*.

⁷¹⁶ Cfr. anche G. Argentin, O. Giancola, *Diventare insegnanti in Europa*, cit., p. 868.

⁷¹⁷ H.G. Kotthof, E. Terhart, 'New' Solutions to 'Old' Problems? Recent Reforms in Teacher Education in Germany, cit., p. 78.

⁷¹⁸ Cfr. J. Bauer, U. Diercks, L. Rösler, J. Möller, M. Prenzel, *Lehramtsstudium in Deutschland: Wie groß ist die strukturelle Vielfalt?*, in *Unterrichtswissenschaft*, 40, H. 2, p. 102.

⁷¹⁹ Al contrario altri *Länder* come Brandeburgo, Amburgo, Sassonia e la Renania-Palatinato offrono un percorso specifico per l'abilitazione all'insegnamento fin dalla laurea triennale. La Turingia ha un sistema misto che cambia a seconda delle università: alcune offrono un esame di stato modulare (Jena), altre si strutturano con il modello del Bachelor (3) + Master (2) come per esempio Erfurt.

modifica ha permesso agli studenti di posticipare la scelta di intraprendere la carriera insegnante in un secondo momento. Questi corsi “polivalenti” hanno però generato un’ulteriore eterogeneità che rende difficoltoso il reciproco riconoscimento dei titoli di studio triennali: per questo motivo, nel giugno 2005, la Conferenza Permanente ha adottato delle *Linee guida per il reciproco riconoscimento dei diplomi di Bachelor e Master*⁷²⁰ per quei programmi di studio validi ai fini di intraprendere percorsi di formazione iniziale per insegnanti⁷²¹.

Infine, anche la durata del percorso registra differenze notevoli: per esempio, per quanto riguarda gli insegnanti della scuola primaria, nella *Renania Settentrionale-Vestfalia* occorre un triennio più un biennio (con un totale di 10 semestri), mentre per i loro analoghi colleghi in *Hesse* bastano solo 7 semestri in tutto⁷²².

Questi rilievi critici non costituiscono affatto una novità, visto che prima la *Commissione Mista per la formazione degli insegnanti* nel 2000 e poi la *Conferenza Permanente dei Ministri dell’Istruzione e degli Affari Culturali* nel dicembre 2004⁷²³ avevano iniziato ad affrontare tali delicate questioni. Mentre il documento del 2004 ha definito alcune priorità comuni per la formazione iniziale dei docenti, nel 2008 un analogo provvedimento⁷²⁴ ha stabilito alcuni contenuti obbligatori, comuni a tutti gli aspiranti insegnanti nei 16 *Länder*.

Uno dei compiti prioritari della Conferenza Permanente è quello di garantire il reciproco riconoscimento delle qualifiche di insegnamento, favorendo la mobilità degli aspiranti insegnanti o degli “insegnanti tirocinanti”. A questo scopo la Conferenza già nel 1999 con un provvedimento del 22 ottobre sul “*Reciproco riconoscimento delle prove di insegnamento e di abilitazioni all’insegnamento*” aveva iniziato l’opera di una maggiore flessibilità e armonia all’interno del sistema d’istruzione. Su questa base si è arrivati alla Risoluzione del 7 marzo 2013 riguardante le “*Regole e procedure per*

⁷²⁰ KMK *Eckpunkte für die gegenseitige Anerkennung von Bachelor- und Masterabschlüssen in Studiengängen, mit denen die Bildungsvoraussetzungen für ein Lehramt vermittelt werden*, (c.d. *Quedlinburger Beschluss*), 2005.

⁷²¹ H.G. Kotthof, E. Terhart, «‘New’ Solutions to ‘Old’ Problems? Recent Reforms in Teacher Education in Germany», cit., p. 83.

⁷²² *Ivi*, p. 83.

⁷²³ KMK, *Standards für die Lehrerbildung, Bildungswissenschaften*, 2004.

⁷²⁴ KMK, *Ländergemeinsame inhaltliche Anforderungen für die Fachwissenschaften und Fachdidaktiken in der Lehrerbildung*, 2008.

umentare la mobilità e la qualità degli insegnanti»⁷²⁵, contenente norme per il reciproco riconoscimento dei titoli per l'accesso all'insegnamento, garantendo così ai neolaureati una migliore parità di accesso alla formazione iniziale.

Questi continui provvedimenti e la miscela di differenti modelli in costante evoluzione ha portato taluni ad affermare che «le differenze strutturali tra i modelli di formazione e reclutamento degli insegnanti nei 16 Länder tedeschi è attualmente maggiore di quanto fosse prima dell'avvio del processo di Bologna nel 1999»⁷²⁶. Allo stesso tempo, però, i medesimi autori delle critiche sopraesposte hanno sottolineato almeno due importanti passi in avanti verso una maggiore armonizzazione: in primo luogo, l'operato dalla Conferenza Permanente (KMK) ha condotto il sistema verso a una “standardizzazione” dei requisiti minimi⁷²⁷ e delle competenze necessarie per diventare insegnante; in secondo luogo si è assistito ad una costante “professionalizzazione” del percorso formativo, volto sempre di più all'acquisizione delle competenze necessarie per l'adeguato svolgimento della “professione” docente⁷²⁸.

b) Età media del corpo docente ancora troppo alta

È già stato accennato che uno degli effetti di una formazione iniziale degli insegnanti così lunga è quello di avere una quota molto bassa di insegnanti al di sotto dei trent'anni. Già nel 2003 alcuni studi rilevavano che l'età media di ingresso nella professione per gli insegnanti tedeschi era molto alta (31,8 anni)⁷²⁹. Nelle scuole secondarie superiori tedesche solo il 4% dei docenti ha meno di 30 anni, il 21% è compreso tra 30-39 anni, il 29% tra 40-49 anni, il 33% tra 50-60 anni e il 12% ha più di 60 anni⁷³⁰. È quindi evidente che nel giro dei prossimi anni sarà necessario che il sistema nel suo complesso sia pronto per un imponente ricambio generazionale (in questo senso, le strutture universitarie adibite alla formazione dei futuri insegnanti

⁷²⁵ KMK, *Regelungen und Verfahren zur Erhöhung der Mobilität und Qualität von Lehrkräften*, 7 marzo 2013, <http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungenbeschluesse/2013/20130307-Mobilitaet-Lehrkraefte.pdf>.

⁷²⁶ H.G. Kotthof, E. Terhart, *'New' Solutions to 'Old' Problems? Recent Reforms in Teacher Education in Germany*, cit., p. 84.

⁷²⁷ Per esempio, nel 2005 la Conferenza Permanente (KMK) ha raccomandato a tutti i Länder di reclutare gli insegnanti solo tra coloro che avessero conseguito una laurea magistrale (Master level).

⁷²⁸ *Ivi*, p. 85.

⁷²⁹ E. Terhart, *Teacher Education in Germany: Current State and New Perspectives*, in B. Moon et al., cit., p. 146.

⁷³⁰ OECD, *How old are the teachers?*, Education indicators in focus, n. 20, Marzo 2014.

dovranno essere in grado di accogliere e preparare in maniera adeguata numeri maggiori di studenti)⁷³¹. A questo fine, alcuni Länder hanno introdotto alcune misure volte a fronteggiare questo fenomeno (che riguarda soprattutto le materie del c.d. settore MINT (Matematica, Informatica, Scienze Naturali e Tecniche), tra cui: campagne pubblicitarie per sponsorizzare la carriera di insegnante, ulteriore intensificazione della formazione iniziale di docenti in determinate materie dove la domanda di personale sarà particolarmente elevata, incremento delle possibilità di mobilità geografica, iniziative di reclutamento straordinarie per neo-laureati⁷³².

c) Costi elevati e lunghezza del percorso

Quello appena descritto è un sistema molto articolato, di notevole durata e che coinvolge una varietà di attori istituzionali ed educativi. Un procedimento, quindi, particolarmente oneroso non solo per gli studenti che scelgono di intraprendere questa strada, ma anche per le finanze pubbliche.

Tuttavia, per quanto riguarda gli studenti, sono attive alcune fondazioni private che forniscono borse di studio a studenti meritevoli, anche stranieri, che vogliono intraprendere la professione di insegnante (*Hertie-Stiftung scholarships: Förderung von Lehramtsstudierende mit Migrationshintergrund e Studienkolleg Begabtenförderung für Lehramtsstudierende*)⁷³³.

d) Eccesiva rigidità del sistema

La flessibilità tra i diversi Länder, già notevolmente limitata dalle differenti condizioni stabilite per la formazione iniziale, rischia di essere ancor più compromessa dal fatto che i diversi tipi di abilitazione all'insegnamento sono strettamente connessi con le differenti tipologie di scuole secondarie e, più in generale, con la complessiva struttura del sistema d'istruzione⁷³⁴: tale rigido sistema gerarchico "a canne d'organo" rende difficile spostarsi, una volta entrati in ruolo, da un'istituzione scolastica ad un'altra,

⁷³¹ Cfr. OECD, *Education at a Glance 2014*, in particolare *Indicator D5: Who are the teachers?*, OECD Indicators, OECD Publishing, 2014, p. 489.

⁷³² KMK, *The Education System in the Federal Republic of Germany 2011/2012. A description of the responsibilities, structures and developments in education policy for the exchange of information in Europe*, Bonn, 2013, pp. 191-192.

⁷³³ European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, cit., p. 245.

⁷³⁴ Cfr. H.-G. Kotthof, *Between Excellence and Equity: the Case of the German Education System*, cit., p. 49.

anche perché sono previsti diversi livelli salariali e si è a tutti gli effetti «dipendenti di un *Land*»⁷³⁵.

Accanto a questo dato è interessante constatare come non vi sia una stretta correlazione tra fabbisogno e offerta di insegnanti: questo ha comportato, nel corso degli ultimi decenni, a un'alternanza tra periodi con un *surplus* di offerta a cui seguivano periodi di cronica mancanza di insegnanti. Per esempio, il 1970 ha rappresentato un decennio di grande espansione per il corpo docente, mentre durante gli anni '80 i giovani aspiranti insegnanti facevano fatica a trovare una cattedra. La situazione è poi mutata nuovamente a partire dagli anni '90, con una difficoltà nel trovare docenti qualificati per le *Berufsschule* e per le materie scientifiche in tutte le tipologie di scuole. Sono interessanti al riguardo alcuni dati riportati da Terhart in un suo saggio del 2003: se, infatti, nel 1972 vi erano 45.890 studenti universitari neo-iscritti nei percorsi per l'insegnamento (pari al 33,56% del totale degli studenti universitari al primo anno), nel 1985 il loro numero si abbassa notevolmente raggiungendo la quota di 18.691 (pari al 6,79% dei neo iscritti), per poi rialzarsi ancora nel 1995, con un dato pari a 36.940 unità (16,83%).

L'ingresso massiccio di giovani insegnanti negli anni '70 ha avuto influenze anche sull'età media del corpo docente: infatti, se nel 1982 il 35% del corpo docente aveva meno di 35 anni, nel 1999 tale percentuale si era già abbassata drammaticamente al 10%⁷³⁶.

Tale andamento flessibile contraddistinto da “ondate” quantitativamente molto differenti, forse si concilia difficilmente con gli elementi di rigidità ancor presenti all'interno del sistema, ancorché questi vincoli appaiano, allo sguardo di un osservatore italiano, marginali e residuali, se comparati con il caso italiano.

Inoltre, proprio per far fronte a questi improvvisi “picchi” di mancanza di insegnanti qualificati, alcuni *Länder* (come la Bassa Sassonia nel 2010) hanno recentemente introdotto delle modifiche che consentono una maggiore flessibilità, permettendo, seppur entro certi limiti temporali quali un'età inferiore a 45 anni, di diventare insegnanti anche a coloro che svolgono un'altra attività professionale, attraverso una

⁷³⁵ H.G. Kotthof, E. Terhart, 'New' Solutions to 'Old' Problems? Recent Reforms in Teacher Education in Germany, cit., p. 79.

⁷³⁶ Cfr. E. Terhart, *Teacher Education in Germany: Current State and New Perspectives*, in B. Moon et al., cit., p. 146.

riqualificazione professionale e un conseguente cambiamento di carriera (c.d. *Quereinsteiger*)⁷³⁷.

Infine, nel 2009 la *Kultusministerkonferenz* (KMK) ha adottato delle linee guida⁷³⁸ per predisporre un dossier statistico, presentato nel 2011 e aggiornato ogni 2 anni, valido ai fini di prevedere la domanda e l'offerta degli insegnanti fino al 2025⁷³⁹.

2.3.5 Prospettive future

L'impegno delle istituzioni pubbliche tedesche per un costante miglioramento della qualità dell'insegnamento e del proprio corpo docente trova conferma anche nel recente accordo tra lo Stato centrale e i *Länder* regionali⁷⁴⁰, volto a migliorare la formazione iniziale, l'ingresso in cattedra dei nuovi docenti e a introdurre maggiore flessibilità per gli studenti universitari aspiranti all'insegnamento, ampliando il reciproco riconoscimento di certificati di studio e dei risultati dei corsi universitari.

Questo duplice rapporto tra centro e singole regioni appare un processo tutt'altro che concluso: si può quindi concordare con Kotthof e Terhart laddove affermano che «da una parte la non facile relazione tra le ambizioni federali di armonizzare la formazione degli insegnanti (es. KMK), dall'altra l'inalienabile diritto dei 16 *Länder* di trovare una loro soluzione ai problemi dei "loro" insegnanti, rimarrà con noi ancora per qualche tempo»⁷⁴¹. Come si è visto, infatti, accanto ai tentativi di un maggior coordinamento e armonizzazione del sistema a livello di stato centrale (KMK) vi sono stati interventi (fra

⁷³⁷ European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, cit., p. 246. Anche questo fenomeno riguarda gli ambiti disciplinari delle c.d. materie MINT (Matematica, Informatica, Scienze Naturali e Tecniche).

⁷³⁸ Kultusministerkonferenz (KMK), *Gemeinsame Leitlinien der Länder zur Deckung des Lehrkräftebedarfs*, delibera del 18 giugno 2009.

⁷³⁹ Kultusministerkonferenz (KMK), *Lehrereinstellungsbedarf und -angebot in der Bundesrepublik Deutschland. Modellrechnung 2010–2020*. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Nr. 194, delibera del 9 giugno 2011.

Il dossier pone in relazione il fabbisogno di insegnanti, suddiviso per le diverse tipologie di scuole, con la stima del numero di studenti che si prevede completeranno la formazione iniziale superando il secondo esame di Stato (*Zweite Staatsprüfung*).

⁷⁴⁰ *Bund-Länder-Vereinbarung über ein gemeinsames Programm "Qualitätsoffensive Lehrerbildung"*, 12 aprile 2013, <http://www.bmbf.de/pubRD/bundlaendervereinbarungqualitaetsoffensivelehrerbildung.pdf>.

Tale intesa, denominata "Una sfida per la qualità della formazione dei docenti", è stata raggiunta nell'ambito della *Gemeinsame Wissenschaftskonferenz – GWK* (Conferenza costituita dal Ministro dell'educazione del *Bund*, da esponenti del Ministero delle finanze e da rappresentanti dei Ministeri dell'educazione dei singoli *Länder*). L'iniziativa si articola in due fasi di sviluppo distinte, la prima dal 2014 al 2018 e la seconda dal 2019 al 2023. Cfr. Eurydice - INDIRE, *Insegnanti in Europa. Formazione, status, condizioni di servizio*, cit., p. 29.

⁷⁴¹ H.G. Kotthof, E. Terhart, 'New' Solutions to 'Old' Problems? Recent Reforms in Teacher Education in Germany, cit., p. 79

tutti la riforma costituzionale del 2006 c.d. *Föderalismusreform*) volti ad affermare una ulteriore sovranità dei *Länder* nell'ambito delle politiche dell'istruzione e della formazione⁷⁴².

⁷⁴² H. G. Kotthof, *Between Excellence and Equity: the Case of the German Education System*, cit., p. 31.

2.4 Il reclutamento dei docenti in Francia

2.4.1 Cenni storici

Le politiche riguardanti la formazione e la selezione degli insegnanti in Francia affondano le loro radici nel periodo pre-rivoluzionario: infatti, già nel 1680 Jean-Baptiste de la Salle aveva identificato la necessità di formare in maniera adeguata i futuri insegnanti, dando così avvio a Reims alla prima istituzione con questa finalità⁷⁴³.

L'introduzione nel 1762 dell'*agrégation*, concorso pubblico tramite il quale venivano selezionati i docenti per le migliori scuole secondarie di Parigi, costituisce, come si vedrà meglio in seguito, una pietra angolare nello sviluppo del sistema educativo francese⁷⁴⁴.

Con la rivoluzione francese il sistema educativo fu centralizzato e la sua gestione portata a livello del governo nazionale: se da un lato è con la Costituzione del 1791 che si afferma per la prima volta in Francia il diritto di ogni uomo all'istruzione⁷⁴⁵; dall'altro bisogna aspettare la legge "Guizot" del 1833 per vedere l'apertura di una scuola primaria in ogni comune e, in quelli con più di 6000 abitanti, anche di una scuola secondaria. Il XIX secolo è di fondamentale importanza per il successivo sviluppo del sistema educativo francese, innanzitutto per l'affermarsi del c.d. modello napoleonico che si potrebbe sinteticamente descrivere così: «monopolio di titoli e diplomi, centralismo e gerarchia piramidale di struttura, dualismo di obiettivi, formazione di massa/formazione di élites»⁷⁴⁶.

Da questo momento in poi, la Francia vide l'espandersi di strutture volte alla formazione dei docenti: per i maestri della scuola primaria nel 1879 vennero istituite le

⁷⁴³ Cfr. M. Deane, *Teacher Education in France: Evolution or Revolution?*, in B. Moon, L. Vlasceanu, C.L. Barows (eds.), *Institutional Approaches to Teacher Education within Higher Education in Europe: Current Models and New Developments*, Bucharest, Romania, UNESCO/CEPES, 2003, p. 109.

⁷⁴⁴ Cfr. E. Brisard, K. Hall, *Tradition and Progress in Initial Teacher Education in France Since the 1990s*, in «Journal of Education for Teaching», vol. 27, n. 2, 2001, p. 188.

⁷⁴⁵ Così recita il documento approvato dall'Assemblée nationale il 13 settembre 1791: «Il sera créé et organisé une Instruction publique commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes et dont les établissements seront distribués graduellement, dans un rapport combiné avec la division du royaume» (sarà creata e organizzata una istruzione pubblica, comune a tutti i cittadini, gratuita per quanto riguarda le parti d'insegnamento indispensabili a tutti gli uomini, e le cui istituzioni saranno distribuite gradualmente, in rapporto alla suddivisione del Regno).

⁷⁴⁶ S. Fanelli, *Francia. Una riforma tra progetto e attuazione*, in L. Benadusi (Ed.), *La non-decisione politica. La scuola secondaria tra riforma e non riforma. Il caso italiano a confronto con altre esperienze europee*, La Nuova Italia, 1989, p. 93. Tra le principali riforme introdotte da Napoleone sono da menzionare almeno l'istituzione dei lycées nel 1802 e l'introduzione del Baccalauréat, titolo che consente l'accesso agli studi universitari, introdotto nel 1808.

scuole normali (*écoles normale d'instituteurs et d'institutrices*), mentre per i docenti della scuola secondaria nel 1902 fu introdotto un breve percorso formativo preparatorio all'*agrégation*, comprendente anche un periodo di tirocinio pratico nelle scuole superiori (*Lycée*)⁷⁴⁷.

Dopo numerose riforme succedutesi nel corso degli anni tra la seconda metà dell'ottocento e fino alla seconda metà del novecento⁷⁴⁸, periodo nel quale si afferma la c.d. "scuola repubblicana" (*école républicaine*) espressione dell'*une et indivisible République*⁷⁴⁹, viene a consolidarsi un sistema di formazione e di reclutamento dei docenti che prevedeva, fino al 1989, due distinti percorsi per gli aspiranti docenti della scuola primaria (*instituteurs*) e per quelli della scuola secondaria (*professeur*), che avevano nella procedura concorsuale statale il loro punto comune.

I primi, dopo aver frequentato due anni di corsi universitari, ottenendo così il *Diplôme d'études universitaires générales* (DEUG), potevano partecipare al concorso nazionale (*concours*): una volta superato, seguivano un percorso formativo di altri due anni presso i centri di formazione locali, le *écoles normales primaires*, istituite nel lontano 1833 da Guizot e presenti in ciascuno dei 100 distretti scolastici (*Départements*).

I secondi, invece, dovevano conseguire la laurea triennale, superare il concorso pubblico e, quindi, completare la propria formazione presso i *Centres Pédagogiques Régionaux* (CPRs), sotto la supervisione del *Recteur d'Académie*, rappresentante locale del Ministero dell'Istruzione in ciascuna delle 28 *académies* in cui era suddiviso il territorio francese⁷⁵⁰.

Questo sistema rimane sostanzialmente inalterato nei suoi assi portanti dal secondo dopoguerra fino agli anni '80, dove la crescita del numero di studenti, generata dal

⁷⁴⁷ Cfr. E. Brisard, K. Hall, *Tradition and Progress in Initial Teacher Education in France Since the 1990s*, cit., p. 189.

⁷⁴⁸ Si menzionano, tra le altre, la legislazione promossa nel 1881 e nel 1882 da Jules Ferry, che pose le basi per il successivo sviluppo dell'*école républicaine*; la riforma del ministro Paul Lapie del 1923; l'innalzamento dell'obbligo scolastico a 14 anni ad opera del ministro Jean Zay nel 1936; il piano «Langevin-Wallon» del 1947; la legge n. 75-620 del 11 luglio 1975 promossa dal ministro René Haby; le riforme operate da Alain Savary e da Jean Pierre Chevènement negli anni '80. Per un approfondimento si rimanda a S. Fanelli, *Francia. Una riforma tra progetto e attuazione*, cit., pp. 93-109.

⁷⁴⁹ Art. 1 della Costituzione francese del 1958.

⁷⁵⁰ Per un approfondimento sull'evoluzione del sistema di formazione dei docenti in Francia si rimanda al contributo di G. Bonnet, *The Reform of Initial Teacher Training in France*, in «Journal of Education for Teaching», Vol. 22, n. 3, 1996, pp. 249-269.

boom economico e demografico⁷⁵¹, vede un fatto nuovo: nel 1986, per la prima volta dalla Liberazione, il sistema educativo nazionale francese non è in grado di reclutare il numero di maestri necessari nella scuola primaria e, per la scuola secondaria, ci riesce soltanto facendo ricorso a supplenti non “abilitati” (*auxiliares*)⁷⁵².

Di fronte a tale situazione si rende necessario un punto di svolta, rappresentato dalla *Loi d'orientation sur l'éducation* del 10 luglio 1989 (promossa dall'allora Ministro dell'Istruzione Lionel Jospin, su proposta del *Recteur d'Académie* Daniel Bancel)⁷⁵³: con tale provvedimento da una parte vengono creati gli *Instituts Universitaires de Formation des Maîtres (IUFM)*, dall'altra sono identificate alcune competenze chiave direttamente connesse all'insegnamento⁷⁵⁴.

Gli IUFM unificavano per la prima volta la formazione iniziale all'insegnamento, assorbendo sia quella per i maestri elementari (*instituteurs*), sia quella per i docenti della scuola secondaria (*professeurs*), in precedenza erogata dagli *Instituts Préparatoires à l'Enseignement du Second Degré (IPES)*, introdotti nel 1957 per far fronte alla crescente domanda di insegnanti nel secondo dopoguerra. Fino a quel momento, infatti, i maestri appartenenti al *corps du primaire* e i docenti del *corps du secondaire* facevano parte «di due distinte culture, tra di loro opposte su molti punti»⁷⁵⁵. Questi istituti, regolati dal Ministero dell'Istruzione, e dal 2007 “innestati” all'interno delle università, pur offrendo percorsi formativi diversificati per gli aspiranti docenti delle *école*, dei *collèges* e dei *lycées*, garantivano per la prima volta⁷⁵⁶ una certa unitarietà di strutture, percorsi e condizioni: «alla scuola unica sviluppata in Francia

⁷⁵¹ Tra il 1946 e il 1964 la Francia vive un periodo di fortissima crescita economica, con un incremento annuo del proprio prodotto interno lordo pari in media al 5%. Inoltre, vi è da ricordare l'innalzamento dell'obbligo scolastico nel 1959 all'età di 16 anni.

⁷⁵² Cfr. C. Asher, R. Malet, *The IUFM and Initial Teacher Training in France: Socio-political issues and the cultural divide*, in «Journal of Education for Teaching», Vol. 22, n. 3, 1996, p. 272.

⁷⁵³ D. Bancel, *Créer une Nouvelle Dynamique de la Formation des Maîtres. Rapport du Recteur Daniel Bancel à Lionel Jospin Ministre d'État, Ministre de l'Éducation Nationale de la Jeunesse et des Sports*, 1989, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/894185300.pdf>.

⁷⁵⁴ Tra le competenze individuate da Bancel si possono citare quella di essere in grado di organizzare un piano di azione educativa; di preparare e attuare una situazione di apprendimento; di gestire fenomeni relazionali; di fornire assistenza metodologica agli studenti nel loro lavoro personale; di favorire l'emergere di progetti professionali positivi; di lavorare con gli altri docenti.

⁷⁵⁵ R. Bourdoncle, A. Robert, *Primary and secondary school teachers in France: changes in identities and professionalization*, in «Journal of Education Policy», vol. 15, n. 1, 2000, p. 74 [trad. nostra].

⁷⁵⁶ Come ben evidenziato sempre da R. Bourdoncle, A. Robert, *Primary and secondary school teachers in France: changes in identities and professionalization*, cit., pp. 71-73, le due categorie degli *instituteurs* e dei *professeurs* hanno avuto un'origine storica e un successivo sviluppo lungo il XX secolo profondamente differenti: basti pensare che durante l'*Ancien Régime*, i primi, senza alcuna formazione specifica e sovente impegnati in altre attività, si occupavano di custodire i fanciulli per qualche ora; i secondi erano invece costituiti principalmente da esponenti del clero, con il compito di formare le *élites*.

negli anni '60, occorreva far corrispondere un corpo unico d'insegnanti, i cui membri fossero selezionati allo stesso livello di studi (...), percependo il medesimo stipendio e usufruendo di una formazione professionale della stessa durata. (...) La scelta di formare tutti gli insegnanti nel medesimo istituto doveva consentire, nel suo orientamento, di disegnare al di là della specificità delle conoscenze che si insegnano, uno spazio comune professionale»⁷⁵⁷.

Gli IUFM si caratterizzavano, inoltre, per il tentativo di una simultanea acquisizione di conoscenze teoriche e di competenze pratiche: si introduce, infatti, durante il primo anno una settimana di "osservazione" presso istituti scolastici e, nel secondo anno, un "tirocinio in responsabilità" (*stage en responsabilité*) che prevedeva l'impegno dei *professeur stagiaires* (docenti che avevano appena superato il concorso pubblico) per sei ore settimanali in una classe, sotto la supervisione di un docente tutor⁷⁵⁸.

Questo rafforzamento del rapporto tra teoria e pratica, incoraggiato e rilevato in seguito anche da organismi internazionali⁷⁵⁹, è una delle caratteristiche della riforma del 1989, che ha cercato di porre in essere l'alternanza tra «attività di apprendimento che hanno per oggetto l'acquisizione di conoscenze e lo sviluppo di capacità pratiche e di attitudini in un reale e concreto ambiente di lavoro (...), tra approcci teorici e l'esperienza maturata nella pratica professionale, elaborata ed approfondita mediante specifiche misure, azioni e figure di supporto»⁷⁶⁰, sostituendo così il precedente modello di formazione di stampo esclusivamente "teorico/accademica" dei *lycées* napoleonici, legati a doppio filo all'*Université Impériale*⁷⁶¹.

Infine vi è da ricordare che, accanto agli IUFM di natura prettamente statale, sono attive equivalenti strutture private, i *Centres de formation pédagogique privés* (CFPP) «che svolgono la propria opera formativa nei confronti di quanti non sono intenzionati ad

⁷⁵⁷ M. Altet, *La formazione iniziale degli insegnanti in Francia*, in M. Baldacci (eds.), *La formazione dei docenti in Europa*, Mondadori, 2013, pp. 73-74.

⁷⁵⁸ Cfr. R. Foster, *Becoming a Secondary Teacher in France: A trainee perspective on recent developments in initial teacher training*, in «Educational Studies», Vol. 26, n. 1, 2000, p. 7.

⁷⁵⁹ Si veda al riguardo OECD, *Reviews of National Policies for Education: France*, 1996.

⁷⁶⁰ L. Dordit, *Modelli di reclutamento, formazione, sviluppo e valutazione degli insegnanti. Breve rassegna internazionale*, Provincia Autonoma di Trento - IPRASE del Trentino, 2011, p. 72.

⁷⁶¹ Istituita da Napoleone con la *Loi du 10 mai 1806* e disciplinata dal successivo *décret du 17 mars 1808 fixe le fonctionnement de l'Université*, essa aveva il compito di presiedere alla formazione dei docenti, come esplicitato nella stessa legge istitutiva: «*Il sera formé, sous le nom d'Université impériale, un corps chargé exclusivement de l'enseignement et de l'éducation publiques dans tout l'Empire*». Per un approfondimento in tema si rimanda a C. Lelièvre, *The French model of the educator state*, in «Journal of Education Policy», Vol. 15, 2000, pp. 5-10.

accedere allo *status* di dipendenti statali e intendono regolare i propri rapporti con gli istituti scolastici sulla base di contratti di diritto privato»⁷⁶².

2.4.2 La c.d. “*masterisation*” introdotta da Sarkozy nel 2010

Fino al 2010, quindi, il Ministero dell’istruzione francese selezionava gli aspiranti insegnanti tra i laureati triennali (*Bachelor*) e li formava per due anni presso gli IUFM: il primo anno era dedicato alla preparazione per la prova concorsuale, mentre il secondo anno era lasciato al tirocinio professionalizzante. In mezzo stava, come “torre in solitario campo”, il *concours* statale.

Questa struttura poteva portare a qualche problema, in primo luogo perché «la formazione non portava necessariamente al conseguimento di un titolo, pertanto, gli studenti che avevano frequentato i corsi preparatori, ma che alla fine non avevano superato il concorso, si ritrovavano senza nessun riconoscimento formale dei loro studi biennali»⁷⁶³.

Anche per far fronte a questi inconvenienti, sull’onda del Processo di Bologna e di una tendenza generalizzata a livello europeo, nel 2010 il governo francese guidato da Nicolas Sarkozy⁷⁶⁴ con la c.d. “*Riforma di masterizzazione*”⁷⁶⁵, ha collocato la formazione degli insegnanti a livello del Master universitario (la laurea specialistica di durata biennale), innalzando così il requisito minimo indispensabile per poter diventare insegnanti a 5 anni di formazione terziaria. Per l’ingresso alla professione docente da questo momento in poi, in Francia è perciò necessario il conseguimento del Baccalauréat (il titolo conclusivo della scuola secondaria superiore), della laurea triennale (*Bachelor*) e di quella biennale specialistica (*Master*). Anche in questo caso la fase di reclutamento, con il *concours* organizzato a livello regionale (*Académie*) per la scuola primaria e a livello nazionale per la scuola secondaria, si colloca tra il primo e il secondo anno di Master, ma con una differenza, almeno sul piano formale, rispetto al

⁷⁶² L. Dordit, *Modelli di reclutamento, formazione, sviluppo e valutazione degli insegnanti. Breve rassegna internazionale*, cit., p. 71.

⁷⁶³ G. Lapostolle, T. Chevaillier, *Teacher training in France in the early 2010s*, in «*Journal of Education for Teaching*», vol. 37, n. 4, 2011, p. 451 [trad. nostra].

⁷⁶⁴ Si vedano in merito due precedenti atti programmatici, prodromici a questa riforma: *Ministère de l’éducation nationale, Loi d’orientation et de programme pour l’avenir de l’école*, n. 2005-380 du 23 avril 2005; N. Sarkozy, *Lettre de mission au ministre de l’éducation Xavier Darcos du 5 juillet 2007*.

⁷⁶⁵ Décret n. 2010-570 du 28 mai 2010 portant diverses dispositions statutaires applicables à certains personnels enseignants et d’éducation relevant du ministre de l’éducation nationale.

sistema previgente: anche in caso di insuccesso al *concours*, lo studente poteva comunque conseguire il titolo di laureato specialistico.

Tale riforma non è stata esente da forti critiche, la principale delle quali riguardava la difficile e talvolta confusa programmazione che lo studente doveva affrontare durante il suo percorso di studio: in uno stesso semestre, infatti, gli aspiranti insegnanti dovevano riservare alcune settimane all'attività di tirocinio "diretto" nelle scuole e tre giorni alla simulazione della prova concorsuale; a questo si aggiungevano i corsi teorici in ambito educativo, i corsi obbligatori sulla lingua straniera e, infine, il tempo necessario per la stesura della tesi di laurea specialistica (*Master*)⁷⁶⁶.

Uno degli effetti immediati della riforma fu quindi che gli aspiranti docenti dovevano prepararsi contemporaneamente sia per il conseguimento della laurea specialistica, sia per il *concours*: ma, come è stato rilevato, «la tempistica del concorso collocato durante il secondo anno del Master collideva con il programma didattico dello stesso»⁷⁶⁷.

Inoltre, bisogna sottolineare che la "masterizzazione" della formazione dei docenti ha avuto un notevole impatto anche in termini di risorse economiche pubbliche: «a fronte di una spesa di 369,7 milioni di euro, da un lato circa il 24% degli insegnanti tirocinanti inseriti nelle scuole è senza un docente tutor/supervisore, dall'altro il 73% dei "tirocinanti" ha giudicato come inadatta alle proprie esigenze la formazione ricevuta»⁷⁶⁸.

Un altro problema irrisolto, era costituito dall'alto rischio di insuccesso in caso di non superamento "al primo colpo" del concorso: infatti, con il *concours* posto tra il primo e il secondo anno di Master, le possibilità di superarlo in seguito, senza un intero periodo riservato alla sua preparazione, si riducevano notevolmente. Bisogna, infatti, tenere presente che solo un terzo delle domande (effettuate tramite *concours externe*, cioè al di fuori del corso preparatorio) per il conseguimento del *CAPES (Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré)* ha solitamente successo: per esempio,

⁷⁶⁶ Cfr. D. Hyatt, J. Meraud, *Teacher education in France under the Hollande government: reconstructing and reinforcing the republic*, in «Journal of Education for Teaching», Vol. 41, n. 3, 2015, pp. 221-222.

⁷⁶⁷ G. Lapostolle, T. Chevaillier, *Teacher training in France in the early 2010s*, cit., p. 453. Infatti, la prova scritta del concorso era fissata all'inizio del primo semestre del secondo anno di Master, mentre la prova orale era programmata verso la fine del secondo semestre.

⁷⁶⁸ T. M. Page, *Common pressures, same results? Recent reforms in professional standards and competences in teacher education for secondary teachers in England, France and Germany*, in «Journal of Education for Teaching», Vol. 41, n. 2, 2015, p. 194 [trad. nostra]. Si veda anche M. Baumard, *Réquisitoire contre la réforme de la formation des enseignants. Le rapport de la Cour des Comptes*, Le Monde, 9 febbraio 2012.

nel 2013 su un totale di 14.865 candidati, solo 5.164 lo hanno superato⁷⁶⁹. Fin da queste prime pagine si può notare come al centro del sistema educativo francese stia il *concours* statale, attorno al quale tutto ruota e in base al quale tutto è subordinato.

Un'altra decisione di notevole importanza era stata quella di innestare, a partire dal 2007, gli IUFM all'interno delle università⁷⁷⁰, trasformandoli in "scuole interne" dedicate alla formazione iniziale degli aspiranti docenti. In Francia le università godono di un'ampia autonomia nella predisposizione dei piani didattici e nella loro articolazione ed organizzazione⁷⁷¹; al contrario gli IUFM erano interamente controllati dall'amministrazione centrale del Ministero: per esempio, mentre il presidente delle università, eletto dal consiglio di amministrazione dell'ateneo, era formalmente indipendente dal governo, gli IUFM erano amministrati da un direttore designato dal Ministero centrale e approvato da un consiglio presieduto dal responsabile regionale dell'amministrazione scolastica (*recteur d'Académie*).

Da un lato questa modifica comportava una separazione tra la fase di formazione iniziale, che da questo momento in avanti faceva capo alle università, e quella di vero e proprio reclutamento, che rimaneva in capo al Ministero dell'Istruzione, con la conseguenza di introdurre una certa varietà e differenziazione nelle modalità con cui era condotta la formazione dei docenti in tutta la Francia. Per esempio, in ogni regione le università e i loro centri per la formazione degli insegnanti potevano stabilire con il *recteur d'Académie* le modalità e le condizioni per le attività di tirocinio nelle scuole: «ora c'è una chiara divisione di responsabilità tra le università, che svolgono il ruolo di agenzie formative, e il Ministero, che svolge il ruolo di datore di lavoro degli insegnanti»⁷⁷².

L'inserimento all'interno delle università degli IUFM e la c.d. *masterisation* hanno portato quindi ad una formazione maggiormente improntata sulla ricerca universitaria, consentendo così ai futuri insegnanti, secondo alcuni commentatori, «di riflettere sul loro ambito disciplinare e sull'attività pratica di tirocinio compiuta. (...) La familiarità

⁷⁶⁹ Per un approfondimento si rimanda al sito del Ministero dell'Istruzione Francese, CAPES, 2013 <http://www.education.gouv.fr/cid73088/donneesstatistiques-des-concours-capes-session-2013.html>.

⁷⁷⁰ Ministère de l'éducation nationale, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, No. 2005-380 du 23 avril 2005.

⁷⁷¹ Cfr. L. Dordit, *Modelli di reclutamento, formazione, sviluppo e valutazione degli insegnanti. Breve rassegna internazionale*, cit., p. 78.

⁷⁷² G. Lapostolle, T. Chevaillier, *Teacher training in France in the early 2010s*, cit., p. 453 [trad. nostra].

con l'attività di ricerca, che è emersa come una dimensione essenziale della professione docente, appare ora come un obiettivo raggiungibile»⁷⁷³.

Accanto all'ampliamento della formazione “*research-based*” vi è stata, come si è accennato, una continua attenzione agli aspetti più professionalizzanti di questi percorsi: nel maggio del 2010⁷⁷⁴ il Ministero dell'Istruzione ha introdotto nell'ordinamento francese una serie di competenze professionali che, «sostituendo i precedenti *cahier des charges*, si articolano in un insieme di conoscenze (*connaissances*), capacità attuative (*capacités à les mettre en oeuvre*) e di attitudini professionali (*attitudes professionnelles*)»⁷⁷⁵.

Analogamente lo stesso Ministero⁷⁷⁶ ha previsto due principali tipologie di tirocinio presso gli istituti scolastici:

- 1) il tirocinio di osservazione (*stage d'observation ou de pratique accompagnée*), della durata massima di quaranta giorni⁷⁷⁷, nel corso del quale gli studenti, sia del primo sia del secondo anno di Master, affiancano gli insegnanti in classe per attività di osservazione o prendendo parte ad attività didattiche, sempre con la presenza e sotto la supervisione del docente titolare;
- 2) il tirocinio “in responsabilità” (*stage en responsabilité*), della durata di sei settimane o 108 ore, è invece riservato agli studenti del secondo anno di Master, che hanno già superato almeno la prima prova del *concours*: essi assumono la responsabilità di una classe, ricevono un compenso economico⁷⁷⁸ e sono assistiti

⁷⁷³ *Ivi*, p. 454 [trad. nostra].

⁷⁷⁴ Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, *Arrêté du 12 mai 2010 - Journal Officiel du 18 juillet 2010, Définition des compétences à acquérir par les professeurs, documentalistes et conseillers principaux d'éducation pour l'exercice de leur métier* (in Bulletin officiel n. 29 du 22 juillet 2010), che sostituisce il precedente *Arrêté du 19 décembre 2006, Cahier des charges de la formation des maîtres en institut universitaire de formation des maîtres*.

⁷⁷⁵ L. Dordit, *Modelli di reclutamento, formazione, sviluppo e valutazione degli insegnanti. Breve rassegna internazionale*, cit., p. 61.

⁷⁷⁶ Si vedano al riguardo le circolari del Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, *Circulaire relative à la mise en place des diplômes nationaux des masters ouverts aux étudiants se destinant aux métiers de l'enseignement*, Journal Officiel de la République Française, n. 2009-1037 del 23 dicembre 2009; Ministère de l'Éducation nationale, *Circulaire relative à l'organisation des stages pour les étudiants en master se destinant aux métiers de l'enseignement*, Journal Officiel de la République Française, n. 2010-102 del 13 luglio 2010.

⁷⁷⁷ In precedenza, prima dell'entrata in vigore della *Circulaire* del 13 luglio 2010, gli studenti potevano optare, nel primo anno del biennio, tra quattro tipologie distinte di tirocinio: lo stage di sensibilizzazione alla carriera di insegnante; lo stage in impresa rivolto a tutte le categorie di insegnanti; lo stage all'estero e, infine, lo stage in impresa per le sole filiere della formazione professionale.

⁷⁷⁸ Nell'a.s. 2010/2011, per esempio, la quota di compenso era fissata in circa 620 euro lordi settimanali. Cfr. Ministère de l'Éducation nationale, *Circulaire n. 2010-102 du 13 juillet 2010, Organisation de stages pour les étudiants en master se destinant aux métiers de l'enseignement*.

da un docente “tutor” che li consiglia e li supervisiona. Quest’ultimo è, nel caso della scuola primaria, identificato nel *professeur des écoles-maîtres formateurs*; nel caso della scuola secondaria è invece il *professeur conseiller pédagogique*.

Le reazioni a questo incremento di ore di formazione “pratica” sono state diverse: mentre per gli aspiranti insegnanti della scuola primaria, le facoltà universitarie preposte alla loro formazione non hanno generalmente avuto opposizioni alla contestuale formazione “professionalizzante” presso gli istituti scolastici; per quelli secondari, al contrario, tale avvicinamento con l’attività pratica è stata vista come una possibile “minaccia” alla qualità dei programmi formativi. Tra le motivazioni che hanno sostenuto tali critiche vi è la considerazione che l’attività di tirocinio è influente ai fini del *concours de recrutement*: essa «non costituisce un requisito per gli esami concorsuali. Infatti, qualsiasi laureato specialistico (*Master*) può partecipare alla fase di reclutamento»⁷⁷⁹.

2.4.3 La riforma Hollande delle “*École supérieur du professorat et de l’éducation*” (ESPE) nel 2013

Con il cambio di governo e l’elezione di François Hollande alla Presidenza della Repubblica, i precedenti IUFM sono stati trasformati nel 2013 nelle *École supérieur du professorat et de l’éducation* (ESPE), definiti da Michel Heichette, già direttore dell’IUFM della regione della Loira come istituti «governati da due ministeri (quello dell’Istruzione e quello dell’Università e della Ricerca), a metà strada tra formazione iniziale e in servizio, collegati ad una università ma aperti a collaborare con altre accademie»⁷⁸⁰.

È nota, infatti, la promessa da parte del governo francese a guida socialista di creare oltre 40.000 nuovi posti nell’insegnamento solo nel 2013, ben 13.000 in più rispetto al 2012: questo in seguito al programma elettorale, laddove se ne promettevano addirittura 60.000, anche per recuperare i drastici tagli operati dal precedente esecutivo conservatore guidato da Nicolas Sarkozy⁷⁸¹.

⁷⁷⁹ G. Lapostolle, T. Chevaillier, *Teacher training in France in the early 2010s*, cit., p. 454 [trad. nostra].

⁷⁸⁰ M. Heichette, *Editorial*, in «Le journal de l’IUFM des Pays de la Loire», n. 51, 2013, pp. 1–35, citato in D. Hyatt, J. Meraud, *Teacher education in France under the Hollande government: reconstructing and reinforcing the republic*, cit., p. 222 [trad. nostra].

⁷⁸¹ Cfr. T. M. Page, *Common pressures, same results? Recent reforms in professional standards and competences in teacher education for secondary teachers in England, France and Germany*, cit., p. 187.

A favorire l'ennesima riforma bisogna anche menzionare l'intervento del Consiglio di Stato (*Conseil d'État*) che con una decisione⁷⁸² ha parzialmente annullato la precedente riforma di *masterisation* per vizi procedurali.

In un importante discorso del 2013⁷⁸³, l'allora ministro francese dell'istruzione Vincent Peillon, durante la presentazione delle "ESPE", ha affermato che con questa riforma si smetteva di "categorizzare" le diverse tipologie di insegnanti (primari, secondari ecc...), in nome di un ritorno al principio repubblicano dell'*égalité*. L'operazione di "rifondazione repubblicana" della scuola francese si è unita all'enfasi⁷⁸⁴ posta sull'importanza di un buon sistema di formazione iniziale e di reclutamento dei docenti⁷⁸⁵, trovando un primo riscontro in un'ordinanza che rivede le competenze richieste agli insegnanti al momento della loro formazione e durante la loro successiva carriera professionale⁷⁸⁶. In questo provvedimento si stabilisce che la prima competenza per tutto il personale educativo francese è quella di "condividere i valori della Repubblica"; nella stessa direzione va inquadrata l'introduzione, all'interno delle prove concorsuali per il reclutamento dei docenti, di una sezione nella quale gli aspiranti insegnanti dovranno dimostrare di aderire ai valori repubblicani di *liberté, égalité, fraternité* e *laïcité*. Al riguardo occorre fuggacemente segnalare come sia del tutto evidente che tali decisioni, assumano un peso specifico ancor più grave all'indomani della strage terroristica di *Charlie Hebdo* del 7 gennaio 2015. È legittimo domandarsi, infatti, se basterà il reiterato riferimento ai valori repubblicani per evitare in futuro

Si veda anche l'articolo di M. Baumard, 2013: *L'Année Pour Devenir Enseignant*, pubblicato sul quotidiano "Le Monde" il 20 settembre 2012 http://www.lemonde.fr/education/article/2012/09/20/peillon-promet-de-recruter-40-000-professeurs-en-2013_1762708_1473685.html.

⁷⁸² *Conseil d'État*, Arrêté du 1^{er} juin 2012, <http://www.conjointures.org/data/documents/masterisation.pdf>; si veda anche M. Battaglia, A. Collas, *Le Conseil d'Etat retoque la réforme de la mastérisation*, Le Monde, 6 giugno 2012.

⁷⁸³ V. Peillon, *Speech to Launch the ESPEs in Caen*, 3 ottobre 2013 <http://www.education.gouv.fr/cid74252/lancement-officiel-des-espe-deplacement-a-caen.html>.

⁷⁸⁴ A partire dal dicembre 2012 il governo francese ha organizzato una vera e propria campagna pubblicitaria finalizzata a promuovere la professione docente e ad attrarre un alto numero di giovani (si veda il sito per l'accesso al concorso nazionale 2015 <http://www.lecolechangeavevous.fr/>).

⁷⁸⁵ Ministère de l'Éducation Nationale de l'Enseignement Supérieure et de la Recherche, *Lettre à tous les personnels de l'éducation nationale: Vincent Peillon, ministre de l'éducation nationale et George Pau-Langevin, ministre délégué, chargé de la réussite éducative*, Le Bulletin Officiel, 26 juin 2012, www.education.gouv.fr.

⁷⁸⁶ Ministère de l'Éducation Nationale de l'Enseignement Supérieure et de la Recherche, *Arrêté du 1 juillet 2013, Référentiel des compétences professionnelles des métiers du professorat et de l'éducation*, in Le Bulletin Officiel, n. 30 du 25 juillet 2013, www.education.gouv.fr. Tale documento si basa sulla definizione di "competenza" come risultante dalla Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo del 18 dicembre 2006 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente (2006/962/CE).

nuove stragi terroristiche di cittadini francesi, nati a Parigi, contro altri cittadini francesi della stessa *République*? Le reazioni registrate in quei giorni proprio nelle scuole francesi (dove era stato proposto un minuto di silenzio in ricordo delle vittime dell'attentato) fanno pensare al contrario, come rilevato anche dalla stampa italiana: «le docce fredde arrivano soprattutto dalle scuole (...) dove sono centinaia i casi di dissenso e di disturbo, spesso diventati veri e propri incidenti, in occasione del minuto di silenzio per le vittime degli attentati parigini del 7 e dell'8 gennaio. Per trentasette episodi (stima molto provvisoria) si parla di apologia di terrorismo (...) e, in un'altra ventina di casi, di semplici minacce verbali di azioni terroristiche»⁷⁸⁷. Un mero richiamo ai valori repubblicani, ancorché lecito, non sembra rappresentare un adeguato fondamento per la formazione dei docenti di oggi e per l'educazione degli uomini di domani.

L'opera di “*refondation de l'École de la République*”⁷⁸⁸ è proseguita anche negli ultimi anni con i diversi ministri che si sono via via succeduti: un esempio di quest'azione è rappresentato dalla legge dell'8 luglio 2013⁷⁸⁹ che prevede una nuova catalogazione dei “mestieri” in ambito educativo. Circa un anno dopo, il neo-ministro Najat Vallaud-Belkacem (*Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*), ha illustrato il dossier “attuativo” della legge intitolato *Modernisation des métiers de l'Éducation nationale*, dove si afferma che tale provvedimento normativo ha come obiettivo quello di una «rifondazione pedagogica ed educativa della scuola della Repubblica»⁷⁹⁰.

Strumento operativo per l'attuazione di quanto detto finora sono le *École supérieur du professorat et de l'éducation* (ESPE)⁷⁹¹, la cui principale novità è l'introduzione del nuovo programma di laurea specialistica biennale (*Master*) denominato *Métiers de l'Enseignement, de l'Éducation et de la Formation* (MEEF), volto ad integrare ancora di più teoria e pratica.

⁷⁸⁷ N. Tiliacos, *Il mal francese*, Il Foglio, 16 gennaio 2015.

⁷⁸⁸ Si veda <http://www.education.gouv.fr/pid29462/la-refondation-de-l-ecole-de-la-republique.html>.

⁷⁸⁹ Ministère de l'Éducation Nationale de l'Enseignement Supérieure et de la Recherche, *Loi d'orientation et de programmation pour La Réfondation de l'École de la République*, no. 2013-595 du 8 juillet 2013, www.education.gouv.fr.

⁷⁹⁰ Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, *Modernisation des métiers de l'Éducation nationale*, Dossier de présentation, 13 novembre 2014, <http://www.education.gouv.fr/cid83722/modernisation-des-metiers-de-l-education-nationale.html>.

⁷⁹¹ Si veda il sito dedicato <http://www.espe.education.fr/>.

Durante il primo anno, infatti, accanto a circa 450/550 ore di formazione “teorica”⁷⁹², vengono dedicate 2 settimane al tirocinio *d’observation ou de pratique accompagnée* (primo semestre) e 4 settimane al tirocinio *de pratique accompagnée* (secondo semestre). È a questo punto che interviene la “pietra angolare” su cui si basa il sistema d’istruzione francese: il *concorso statale*.

2.4.4 La fase del reclutamento: il modello napoleonico

La Francia rimane, infatti, uno dei pochi paesi europei (insieme all’Italia) dove è ancora in vigore un sistema di reclutamento degli insegnanti tramite prove concorsuali centralizzate. Nonostante le numerose riforme che si sono susseguite nei decenni, un elemento è rimasto pressoché inalterato: dopo aver concluso i percorsi formativi, gli aspiranti docenti partecipano a un *concours de recrutement* (concorso nazionale di reclutamento).

Soprattutto per quanto riguarda la scuola secondaria superiore, «l’ampia articolazione del sistema francese (...) si riflette nella varietà di tipologie di concorsi, il cui superamento porta all’ottenimento di uno specifico certificato d’idoneità»⁷⁹³. Le prove concorsuali si distinguono, infatti, a seconda dell’abilitazione che si consegue⁷⁹⁴: per la scuola primaria, *Concours externe de recrutement de professeurs des écoles (CRPE)*; per la scuola secondaria di primo grado (*écoles élémentaires*), *Certificat d’aptitude au professorat de l’enseignement du second degré (CAPES)*; per l’insegnamento dell’educazione fisica nei *collèges* e nei *lycées*, *Certificat d’aptitude au professorat de l’éducation physique et sportive du second degré (CAPES)*; per i licei professionali, *Certificat d’aptitude au professorat des lycées professionnels (CALP)*; per i licei tecnologici, *Certificat d’aptitude au professorat de l’enseignement technologique lycée (CAPET)*; per l’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)*.

Tutti questi concorsi, se superati, portano allo svolgimento di un periodo di prova e alla conseguente qualifica di *professeur certifié*, ottenuta sulla base di una valutazione

⁷⁹² Cfr. <http://www.education.gouv.fr/cid72804/espe-une-formation-a-forte-dimension-professionnelle-reconnue-par-un-diplome-de-master.html>.

⁷⁹³ L. Saltari, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, cit., pp. 469-470.

⁷⁹⁴ Arrêté du 28 décembre 2009, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021625818>.

positiva composta da tre diversi fattori: la valutazione dell'organismo formativo (prima gli IUFM, ora le ESPE), il giudizio del dirigente scolastico presso il quale si è svolto il tirocinio/anno di prova ed infine il parere di un ispettore del Ministero.

Un altro canale di accesso alla professione docente è costituito dall'*agrégation*, un concorso pubblico annuale con requisiti più stringenti e altamente selettivo (il numero delle cattedre messe a concorso è fissato in precedenza), riservato all'insegnamento nella scuola secondaria superiore: il titolo che ne consegue, quello di *professeur agrégé*, è più prestigioso di quello di *professeur certifié* e consente l'insegnamento, oltre che a livello liceale, in alcuni casi anche nelle università⁷⁹⁵.

Il *concours* è suddiviso in due fasi: una prima fase di *ammissibilità*, dove il candidato deve sostenere due prove scritte riguardanti due differenti ambiti disciplinari di insegnamento (le prove possono essere costituite, per esempio, da una dissertazione/commento ad un testo e da una traduzione). Se la prima fase ha avuto esito positivo, dopo circa tre mesi si può affrontare la seconda fase c.d. di *ammissione*, che prevede lo svolgimento di due/tre prove orali, tra le quali ci possono essere una simulazione di una lezione, un colloquio volto all'accertamento delle competenze possedute dal candidato (alle quali dal 2013 si è aggiunta anche quella di "agire da funzionario dello Stato e in modo etico e responsabile") e, infine, la preparazione di un dossier didattico (*épreuve sur dossier*)⁷⁹⁶.

Inoltre, sono considerati come requisiti indispensabili il possesso di competenze informatiche e la padronanza di almeno una lingua straniera (entrambe vanno adeguatamente certificate). Una volta superato con successo il concorso, i docenti ottengono un certificato d'idoneità all'insegnamento, sono nominati *professeurs/fonctionnaires stagiaires* (insegnanti tirocinanti) e, allo stesso tempo, continuano la loro formazione universitaria.

Il secondo anno di MEEF si configura, infatti, come un anno di formazione in alternanza, dove i tirocinanti svolgono il loro anno di prova (*stage en responsabilité*) in una scuola con uno stipendio vero e proprio (può essere pari a quello di un docente a

⁷⁹⁵ Arrêté du 12 mai 2010, *Modalités d'évaluation et de titularisation des professeurs agrégés de l'enseignement du second degré stagiaires*.

⁷⁹⁶ Cfr. G. Lapostolle, S. Genelot, B. B. Mabilon, *Transversal training within secondary teachers' training in the face of current reforms in France*, in «Journal of Education for Teaching», Vol. 35, n. 3, 2009, pp. 211-212; si veda anche <http://www.education.gouv.fr/cid73415/epreuves-concours-externe-recrutement-professeurs-des-ecoles.html>.

tempo pieno), affiancandolo a circa 250/300 ore di attività didattica, a cui si aggiunge la scrittura e la discussione della tesi di laurea specialistica. Al termine dell'anno di prova, gli viene assegnato un istituto scolastico, con la conseguente presa in servizio ed entrano "in ruolo" con la qualifica di *fonctionnaires titulaires*.

La forza di resistenza del sistema concorsuale statale ha le sue ragioni nella stessa evoluzione storica della nazione francese: è con Napoleone che si impone l'idea che «l'educazione sia la prima e più importante responsabilità dello Stato»⁷⁹⁷. Nasce così la categoria del "corpo docente statale", ma solo a livello di scuola secondaria, perché questo era il luogo designato per istruire le *élites* governative e militari.

Il sistema scolastico francese è sempre stato visto dalle istituzioni transalpine da un lato come mezzo per selezionare la classe dirigente e dall'altro come «cemento della nazione»⁷⁹⁸: logica conseguenza, quindi, che gli insegnanti francesi siano stati inquadrati come dipendenti pubblici statali (*fonctionnaires de l'État*).

D'altronde, già circa vent'anni fa la dottrina aveva sottolineato come «qualsiasi analisi del sistema educativo francese, rivolta ad un pubblico internazionale, è destinata ad essere fraintesa se non è preceduta dalla premessa che tutto ciò che ha a che fare con l'educazione in Francia è fondamentalmente nell'orbita dello Stato e che il personale educativo, (...) fa parte dei dipendenti statali. (...) La caratteristica principale dell'impiego statale è quella di garantire un posto di lavoro per tutta la vita. La stessa idea che un funzionario statale (...) possa essere licenziato (...) è di per sé estraneo e ripugnante per la società francese. Il personale educativo appartiene al pubblico impiego così come, per esempio, il personale delle forze armate, della polizia nazionale o dei dipartimenti governativi»⁷⁹⁹.

Queste brevi note possono spiegare - almeno in parte - la motivazione del rigetto delle raccomandazioni contenute nel report commissionato dall'*Assemblée nationale* francese nel 2011, il c.d. "*Grosperin Report*"⁸⁰⁰, laddove si auspicava con forza il superamento del sistema concorsuale centralizzato, che male si coordinava con il nuovo percorso

⁷⁹⁷ R. Bourdoncle, A. Robert, *Primary and secondary school teachers in France: changes in identities and professionalization*, cit., p. 73 [trad. nostra].

⁷⁹⁸ Jacques Chirac, discorso pronunciato nel 2003, in France Diplomatie, *The Values of the French School System*, 2014 <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/coming-to-france/studying-in-france/presentation-1988/articles-from-actualites-en-france/article/the-values-of-the-french-school>.

⁷⁹⁹ G. Bonnet, *The Reform of Initial Teacher Training in France*, cit., p. 250 [trad. nostra].

⁸⁰⁰ Assemblée Nationale, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement, J. Grosperin*, 7 Dicembre 2011, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i4033.pdf>.

formativo dei master: alcuni commentatori hanno sottolineato, non senza ragioni, che il combinato disposto tra la durata e l'intensità dei programmi di formazione degli insegnanti in Francia, e il relativo concorso pubblico, e le "istanze egualitarie" del sistema d'istruzione, «creano tensioni irrisolte tra le esigenze di un programma accademico e quelle di una formazione "professionalizzante" nelle scuole»⁸⁰¹.

Alla domanda sul perché non seguire la maggior parte dei paesi europei, ponendo fine al sistema fondato sul *concours* (e che costa ogni anno milioni di euro al contribuente/cittadino francese), permettendo così alle singole istituzioni scolastiche di reclutare i loro docenti al termine del Master, è stato risposto che l'origine di questa resistenza è da rintracciarsi nei principi fondamentali della *République*, secondo cui è necessario che «ogni insegnante sia formato e selezionato nelle stesse identiche condizioni su tutto il territorio nazionale»⁸⁰². Un forte egualitarismo burocratico, dunque, che cozza contro ogni piano riformatore finalizzato a trasferire il reclutamento a livello delle singole istituzioni scolastiche: tali proposte sono sempre state fortemente contrastate dalle organizzazioni sindacali, poiché simili modifiche avrebbero «messo a repentaglio il principio di uguaglianza nell'erogazione del servizio della pubblica istruzione sul territorio nazionale e che avrebbe sottoposto gli insegnanti al "potere arbitrario" del capo d'istituto»⁸⁰³.

Nonostante le riforme, i proclami e le campagne pubblicitarie, sussiste un forte disallineamento tra domanda ed offerta di insegnanti in Francia: in alcuni settori ve ne sono troppi, in altri troppo pochi. In ultimo, anche un recente studio della Commissione Europea ha riscontrato che «la Francia sta affrontando una mancanza di insegnanti qualificati in alcuni determinati ambiti disciplinari (come matematica, scienze, alcune discipline tecnologiche), mentre vi è un eccesso di docenti in altre discipline (come per esempio l'educazione fisica)»⁸⁰⁴. D'altronde è proprio questo uno dei rischi e delle maggiori controindicazioni del voler gestire tutto dal centro in maniera uniforme.

⁸⁰¹ T. M. Page, *Common pressures, same results? Recent reforms in professional standards and competences in teacher education for secondary teachers in England, France and Germany*, cit., p. 197 [trad. nostra].

⁸⁰² G. Lapostolle, T. Chevaillier, *Teacher training in France in the early 2010s*, cit., p. 457 [trad. nostra].

⁸⁰³ *Ibidem*. Analoghe considerazioni sono state fatte, a più riprese e con diversa intensità, nel caso italiano, in ultimo con l'approvazione della riforma c.d. "Buona scuola".

⁸⁰⁴ European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, Vol. 2, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013, p. 242 [trad. nostra].

Certo la situazione appare migliorata da quella descritta in un editoriale pubblicato in prima pagina sul quotidiano *Le Monde* del 13 luglio 2012, che si apriva con l'inquietante domanda “*Une France sans «profs»?*”⁸⁰⁵, ma la situazione continua ad essere delicata, come dimostra l'articolo pubblicato sul quotidiano “*Les Echos*” del 5 giugno 2015 e intitolato “*Education: la crise du recrutement fait toujours débat*”, dove si segnala che accanto a un miglioramento rispetto agli anni passati dei numeri di partecipanti ai concorsi, si rivela una persistente difficoltà nel trovare aspiranti docenti in certe aree geografiche della nazione o in determinati ambiti disciplinari, come tedesco, inglese, matematica e lettere classiche (solo 114 ammessi per 230 posti messi in palio l'ultima volta) per la scuola secondaria superiore⁸⁰⁶. Un altro grande problema che sta affrontato il sistema d'istruzione francese è quello dell'alto tasso di abbandoni scolastici, fenomeno che riguarda circa 140.000 giovani ogni anno. Anche per far fronte a tali sfide, per il 2016 il Ministero dell'Istruzione francese ha in programma altre 25.000 assunzioni.

Il sistema di reclutamento dei docenti francesi, tutt'ora plasmato sul rigido modello napoleonico, appare dunque in affanno di fronte alla flessibilità e alla velocità impressa dalle nuove sfide dei nostri tempi, quali la crisi economica, il multiculturalismo, i fenomeni migratori e, più in generale, il complessivo mutamento delle nostre società.

⁸⁰⁵ L'editoriale, intitolato *La France doit investir dans ses enseignants*, prendeva le mosse dall'esito del concorso del 2012 del CAPES (*Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du deuxième degré*) che aveva avuto come esito quello di lasciare scoperte 4.847 cattedre (circa il 15% di quelle messe a concorso).

⁸⁰⁶ Si veda al riguardo anche M.-C. Corbier, *Les enseignants boudent l'Ile-de-France et les maths*, *Les Echos*, 25 marzo 2015, p. 3.

2.5 Il reclutamento dei docenti in Inghilterra

2.5.1 Un sistema in continua evoluzione

L'evoluzione del sistema scolastico inglese⁸⁰⁷ si contraddistingue per l'alto tasso di *liberalismo* e di *pluriformità*: anche l'organizzazione dei servizi educativi, infatti, hanno risentito fin dalla loro origine delle teorie liberali di J. S. Mill, secondo cui attorno ad ogni persona vi è una sfera di libertà assoluta, sulla quale la collettività non può esercitare nessun tipo di limite o controllo⁸⁰⁸.

Questa concezione, ora solo accennata, permea l'organizzazione del sistema d'istruzione inglese, che trova il suo fondamento legislativo nell'*Elementary Education Act* del 1870, con il quale vengono istituite le c.d. *state school*: solo da quel momento in poi le autorità governative locali hanno avuto la *facoltà* di intervenire nell'organizzazione delle scuole primarie. Circa trent'anni dopo, nel 1902, venne data la possibilità alle nascenti *Local Education Authorities* (LEAS)⁸⁰⁹, enti amministrativi di governo decentrati, di istituire anche scuole secondarie.

La politica del *laissez faire* ha quindi dominato il settore educativo inglese per molto tempo: come è stato sottolineato, infatti, «prima del 1870 l'intervento statale nel campo dell'istruzione si esprimeva in un coacervo di misure di sostegno nei riguardi delle *public schools* (...): un intervento che spesso si realizzava attraverso isolate previsioni normative disseminate tra le righe di atti parlamentari non direttamente concernenti l'istituzione scolastica»⁸¹⁰. Per avere un primo provvedimento normativo recante una

⁸⁰⁷ Ai fini del presente lavoro si è scelto di circoscrivere il campo d'indagine alla sola Inghilterra, tralasciando le differenze con il resto dei paesi che compongono in Regno Unito: sussistono, com'è noto, notevoli differenze tra i quattro paesi, che coinvolgono anche le politiche per gli insegnanti. Per esempio, mentre in Inghilterra con riferimento alla formazione iniziale dei docenti si parla di *Initial Teacher Training* (ITT), in Scozia e in Irlanda del Nord si usa il termine *Initial Teacher Education* (ITE). Cfr. J. MacBeath, *Teacher training, education or learning by doing in the UK*, in L. Darling-Hammond, A. Lieberman (eds.), *Teacher Education Around the World: Changing Policies and Practices*, Routledge, 2012, pp. 66-80.

Per un approfondimento sul punto si vedano anche i contributi di I. Menter, E. Brisard, I. Smith, *Convergence or divergence?: Initial Teacher Education in Scotland and England*, Edinburgh, Dunedin & Academic Press, 2006; M. Hulme, I. Menter, *Learning to teach in post-devolution UK: a technical or an ethical process?*, in «*Southern Africa Review of Education*», vol. 14, nn. 1-2, 2008, pp. 43-64; I. Menter, M. Hulme, D. Elliot, J. Lewin, *Literature Review on Teacher Education in the 21st Century*, The Scottish Government, Edinburgh 2010; M. Hulme, I. Menter, *South and North - Teacher education policy in England and Scotland: a comparative textual analysis*, in «*Scottish Educational Review*», vol. 43, n. 2, 2011, pp. 70-90.

⁸⁰⁸ Cfr. J. S. Mill, *Principi di economia politica*, UTET, Torino 2006.

⁸⁰⁹ Enti responsabili dell'amministrazione decentrata delle scuole di ogni ordine e grado.

⁸¹⁰ A. Torre, *L'evoluzione del sistema scolastico in Gran Bretagna*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 5, 1999, p. 969.

disciplina organica dell'ordinamento scolastico bisogna aspettare l'*Education Act* del 3 agosto 1944⁸¹¹, a cui faranno seguito ulteriori riforme come quella promossa da Margaret Thatcher nel 1988 (*Education Reform Act*)⁸¹² e quelle dei governi laburisti tra la fine degli anni '90 e il primo decennio degli anni duemila⁸¹³.

Il sistema scolastico britannico è modellato, nelle sue grandi linee, da poche, fondamentali leggi e trova il suo cuore pulsante non nel "centro" di un ministero, ma nelle "periferie", rappresentate dalle autorità locali (LEAS) e dalle singole istituzioni scolastiche: si deve, infatti, considerare che fino al 1964 la Gran Bretagna non aveva un vero e proprio Ministero dell'Istruzione. A partire da questa data venne istituito il *Department of Education and Science*, al quale vennero affidati, però, solo «compiti di coordinamento e di controllo amministrativo», volti «ad esprimere impulsi sulle "linee generali" in materia di politica scolastica»⁸¹⁴.

Anche se negli ultimi anni il controllo a livello centrale è aumentato⁸¹⁵; dall'altro si è forse ampliata ulteriormente l'autonomia dei singoli istituti anche nell'utilizzo delle risorse umane ed economiche⁸¹⁶, tanto che alcuni autori hanno individuato nelle politiche educative inglesi degli ultimi decenni una opposta tensione tra un "aumento della libertà" e un "rafforzamento del controllo centrale"⁸¹⁷.

Questa politica che potremmo definire di prudente e limitato (soprattutto se paragonata

⁸¹¹ Il provvedimento è anche noto come "*Butler Act*", dal nome del suo promotore. Per un approfondimento sulla storia del sistema educativo inglese si rimanda, *ex multis*, a M. Young, G. Whitty (eds.), *Society, state and Schooling*, London Falmer Press, 1977; G. Rescalli, *Gran Bretagna. Tra innovazione e controriforma*, in L. Benadusi (ed.), *La non-decisione politica. La scuola secondaria tra riforma e non riforma. Il caso italiano a confronto con altre esperienze europee*, La Nuova Italia, 1989, pp. 47-89; M. Lawn, *In Inghilterra: un'odissea senza significato*, in F. Gobbo (Ed.), *Le scuole degli altri*, SEI, Torino 2006, pp. 16-35.

⁸¹² Con la sua approvazione il 29 luglio 1988 venne introdotto, per la prima volta, un unico Curriculum Nazionale (eccezion fatta per le *independent schools* e, in parte, per le *Academies*).

⁸¹³ Il punto di avvio per questo processo riformatore è il *Green paper*, presentato dal premier laburista Tony Blair nel dicembre 1998, Department for Education and Employment (DfEE), *Teachers - Meeting the Challenge of Change*, Green paper, London, Her Majesty's Stationery Office, 1998.

Per un approfondimento e un primo bilancio su questa traiettoria delle politiche sull'istruzione si rimanda a J. Furlong, *New Labour and teacher education: the end of an era*, in «Oxford Review of Education», n. 31, 2005, pp. 119-134; J. Furlong, O. McNamara, A. Campbell, J. Howson, S. Lewis, *Partnership, policy and politics: initial teacher education in England under New Labour*, in «Teachers and Teaching», vol. 14, n. 4, 2008, pp. 307-318.

⁸¹⁴ G. Rescalli, *Gran Bretagna. Tra innovazione e controriforma*, cit., p. 58.

⁸¹⁵ Cfr. J. Sayer, *European perspectives of teacher education and training*, in «Comparative Education», n. 42, 2006, pp. 63-75.

⁸¹⁶ Cfr. V. Halstead, *Teacher education in England: analysing change through scenario thinking*, in «European Journal of Teacher Education», n. 26, 2003, pp. 63-75.

⁸¹⁷ A. Childs, I. Mender, *Teacher education in 21st century in England. A case study in neoliberal public policy*, in «Revista Española de Educación Comparada», n. 22, 2013, p. 94.

ai sistemi vigenti nell'Europa continentale), ancorché crescente⁸¹⁸, intervento dei poteri dello Stato in ambito educativo, trova conferma anche con riferimento alla formazione iniziale e al reclutamento dei docenti: infatti, è solo nel 1972 che una commissione governativa, con il c.d. *James report*⁸¹⁹ raccomanda di limitare l'accesso alla professione insegnante ai soli laureati, proponendo anche «una continuità tra formazione iniziale, reclutamento e formazione in servizio»⁸²⁰. Due anni dopo, nel 1974, il governo inglese stabilisce come requisito necessario per l'accesso alla professione il previo conseguimento di una laurea triennale (*Bachelor*), a cui si deve aggiungere un corso di specializzazione (*Postgraduate course of professional training*), della durata di un anno, per conseguire un titolo abilitante per l'insegnamento (*Postgraduate Certificate of Education – PGCE*).

Un elemento chiave per comprendere l'evoluzione delle politiche educative inglesi in quest'ambito è quello della progressiva e continua *diversificazione* delle strade di accesso all'insegnamento: infatti, fino alla fine degli anni '70 la formazione iniziale dei docenti in Inghilterra prevedeva o un anno di formazione ulteriore dopo la laurea triennale o quattro anni di studio universitario dopo il diploma di scuola secondaria (quest'ultimo rivolto in particolare ai docenti della scuola primaria), il tutto sotto la responsabilità dei *Colleges of Education* e delle università. Questa sostanziale *omogeneità* dei percorsi ha iniziato a cambiare in modo significativo dagli anni '80 in poi.

Con la circolare n. 3 del 1984⁸²¹, la prima in materia, il ministero inglese ha fissato una serie di requisiti che i vari programmi di *Initial Teacher Training (ITT)* avrebbero dovuto soddisfare per poter accogliere i candidati: nel contempo, a supervisionare sopra le diverse offerte formative, fu creato un apposito ente, il *Council for the Accreditation*

⁸¹⁸ Come è stato sottolineato, infatti, «fino a 30 anni fa, lo scopo principale dell'istruzione in Inghilterra era l'autorealizzazione, la crescita personale, la differenziazione e la libertà per docenti e studenti; non c'era nessun programma di studi nazionale e gli insegnanti godevano di una grande autonomia», G. Ostinelli, *Teacher Education in Italy, Germany, England, Sweden and Finland*, in «European Journal of Education», Vol. 44, n. 2, 2009, p. 298.

⁸¹⁹ Cfr. Lord James, *Teacher Education and Training*, Department for Education and Science, Her Majesty's Stationery Office, London 1972.

⁸²⁰ M. Newby, *Standards and Professionalism: Peace Talks?*, in T. Townsend, R. Bates (eds.), *Handbook of teacher education. Globalization, Standards and Professionalism in Times of Change*, Springer, Dordrecht, The Netherlands 2007, p. 121 [trad. nostra].

⁸²¹ Department of Education and Science, *Initial Teacher Training: Approval of Courses*, Circular 3/84, London, 1984.

of *Teacher Education (CATE)*, nominato dallo stesso Ministro⁸²². Questo organo ha avuto il compito di avviare un sistema di accreditamento delle istituzioni coinvolte nella formazione: particolare impegno fu posto fin da subito nell'incoraggiare la collaborazione tra scuole, autorità amministrative locali e università⁸²³, al fine di una maggiore armonizzazione del sistema nel suo complesso. A questa primo atto ministeriale ha fatto seguito la Circolare n. 24 del 1989 che ha inserito ulteriori requisiti per le strutture e nuovi vincoli temporali per i programmi formativi, aprendo la strada ad altre vie per l'insegnamento. Da questo momento in poi, il sistema scolastico inglese si svilupperà su tre pilastri: un forte *pluralismo*, unito ad un'ampia *autonomia* delle singole istituzioni scolastiche⁸²⁴; un coinvolgimento delle autorità di governo locale (LEAS) nell'*organizzazione* e *gestione* del sistema; una generale opera di *indirizzo*, *controllo* e *supporto* da parte dell'amministrazione centrale.

Nel 1993 si è dato avvio alle cosiddette *School-Centred Initial Teacher Training (SCITT)*, gruppi di scuole, presenti in una determinata area territoriale o accomunate da una stessa identità valoriale che, consorziandosi tra loro, diventano dei veri e propri centri per la formazione iniziale dei docenti. In questa prima versione di formazione "school-based", che avrà molta fortuna negli anni che seguiranno, c'è chi ha visto una minaccia per la partecipazione degli atenei nella formazione dei docenti, visto che «il coinvolgimento dei dipartimenti universitari era del tutto lasciato alla libera iniziativa delle scuole consorziate»⁸²⁵, con una incertezza sulla qualità della formazione. In realtà occorre ricordare che, proprio un anno prima dell'introduzione delle *SCITT*, nel 1992

⁸²² In seguito, nel 1994 il CATE è stato sostituito dalla *Teacher Training Agency (TTA)* che nel 2005 si è a sua volta trasformata nel *Training and Development Agency for Schools (TDA)*, assumendo la responsabilità anche per quanto riguarda la formazione in servizio degli insegnanti (*continuing professional development*). LE TDA sono state a loro volta soppresse nel 2012 e confluite nel *National College for Teaching and Leadership*. A conferma delle differenze presenti all'interno del Regno Unito, basti, come ulteriore esempio, la considerazione che un *Teaching Council* era presente in Scozia già a partire dal 1966.

⁸²³ Cfr. G. Argentin, O. Gianicola, *Diventare insegnanti in Europa. Una comparazione tra quattro Paesi*, in «Scuola Democratica», n. 3, 2013, p. 868.

⁸²⁴ Un evidente riscontro di questo aspetto è dato dalla multiformità di tipologie di scuole presenti: si va dalle *state school* (a loro volta suddivise tra *community schools*, poste sotto il controllo del consiglio comunale, *foundation schools*, *voluntary-aided* e *voluntary-controlled schools*), le *faith schools*, le *free schools* (che possono essere istituite da organizzazioni no-profit, università, gruppi religiosi, gruppi di genitori, imprese e sono finanziate dal governo inglese), le *independent schools* (scuole private non finanziate dal governo inglese) e, infine, le più recenti *academies*. Ulteriori informazioni sono reperibili al sito <https://www.gov.uk/types-of-school>. Si veda anche S. J. Courtney, *Mapping school types in England*, in «Oxford Review of Education», 2015, pp. 1-20.

⁸²⁵ A. Childs, I. Mender, *Teacher education in 21st century in England. A case study in neoliberal public policy*, cit., p. 98. Bisogna comunque considerare il fatto che, per conferire un titolo accademico (come il PGCE) ai propri candidati, le reti di scuole avevano l'obbligo di collaborare e coinvolgere le università.

era stata creata l'agenzia ispettiva Ofsted (*Office for Standards in Education Children's Services and Skills*), che aveva, tra gli altri compiti, anche quello di portare avanti una serie di attività di supervisione e valutazione della formazione iniziale degli insegnanti. L'attenzione verso la qualità dei percorsi dedicati agli aspiranti docenti inglesi prosegue e trova una ulteriore esplicitazione nella Circolare n. 10 del 1997, con la quale il ministero inglese tracciava un quadro delle conoscenze e delle competenze necessarie per l'insegnamento: questo atto amministrativo trasformava le precedenti competenze richieste in un elenco preciso di *standards* più dettagliato ed elaborato. Questa circolare ha rappresentato il primo passo per l'introduzione, anche nella formazione dei docenti, di un *National Curriculum*, introdotto con la Circolare n. 4 del 1998, sulla scia del *Green Paper* intitolato "*Teachers: Meeting the Challenge of Change*" promosso nello stesso anno dal governo laburista. Per la prima volta erano specificati in un forse fin troppo ampio documento governativo (85 pagine!) i contenuti dei programmi di formazione iniziale degli insegnanti, che dovevano essere rispettati da tutti gli enti coinvolti, università comprese, con una importante limitazione (per alcuni addirittura una completa rinuncia)⁸²⁶ della loro precedente autonomia. In realtà, questo *National Curriculum*, ha avuto vita breve: infatti, dopo solo cinque anni, l'esecutivo sempre a guida laburista, lo ha sostituito con un documento più snello (poco più di una decina di pagine) e meno prescrittivo⁸²⁷. Se da un lato l'evoluzione nella direzione di una forte competizione interna al sistema è apparsa come «molto positiva e le sole «vittime» sembrano essere coloro che impartiscono una formazione non di qualità» dall'altro però permanevano le critiche «sull'aver compromesso il contributo delle università nella preparazione degli insegnanti» con una possibile, conseguente «riduzione della professionalità e dell'autonomia degli insegnanti»⁸²⁸. Tali critiche, come si vedrà meglio più avanti, raggiungeranno il loro apice con le politiche conservative degli ultimi anni.

L'attuale assetto del sistema di *teacher education* britannico, che ora si andrà a

⁸²⁶ Cfr. A. Childs, I. Mender, *Teacher education in 21st century in England. A case study in neoliberal public policy*, cit., p. 100.

⁸²⁷ Department for Education and Skills, *Qualifying to teach: Professional standards for qualified teacher status and requirements for initial teacher training*, Department for Education and Skills/Teacher Training Agency, London, 2002. Per un approfondimento si rinvia a J. Furlong, *New Labour and teacher education: the end of an era*, cit., pp. 119-134.

⁸²⁸ A. Childs, I. Mender, *Teacher education in 21st century in England. A case study in neoliberal public policy*, cit., pp. 101-102 [trad. nostra].

illustrare, è il frutto di tre grandi linee di sviluppo fondamentali, condivise, seppur con sfumature e accenti diversi, da tutte le forze politiche che si sono via via succedute nel corso degli anni alla guida degli esecutivi: *freedom, diversification e accountability*⁸²⁹.

2.5.2 A ciascuno la sua strada per diventare insegnante: la formazione iniziale

a) Il percorso “accademico”

La formazione degli insegnanti delle scuole secondarie inglesi è strutturata innanzitutto su un modello di tipo consecutivo: dopo il conseguimento della laurea triennale (*Bachelor*), l'aspirante docente solitamente segue un anno di corso di specializzazione per ottenere il *Postgraduate Certificate of Education* (PGCE).

In alternativa, può raggiungere un titolo analogo conseguendo un *Bachelor of Education* (BEd), della durata quadriennale (modello “concorrente”): da sottolineare, però, che questa seconda opzione riguarda principalmente gli aspiranti docenti della scuola primaria, ed è consentita solo per un numero limitato di casi per quella secondaria. Accanto al *Bachelor of Education* si collocano altri due corsi universitari improntati rispettivamente alle discipline umanistiche, *Bachelor of Arts (BA)* e alle discipline scientifiche, *Bachelor of Sciences (BSc)* che, a determinate condizioni, conducono anch'essi al conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento.

Nel 2010, secondo le stime del Ministero dell'Istruzione inglese⁸³⁰, il 67% degli insegnanti inglesi possedeva un PGCE, mentre il 14% possedeva un BEd⁸³¹. Entrambi i percorsi conducono al conseguimento dello *Status di Qualified Teacher (QTS)*. È inoltre possibile conseguire la qualifica di *specialist teacher*, che consente uno status più elevato, frequentando un corso biennale di PGCE, che affianca contenuti teorici a ore di pratica professionalizzante.

Per le *independent school*⁸³², così come per le più recenti *free schools* e *academies*⁸³³,

⁸²⁹ Cfr. *Ivi*, p. 106.

⁸³⁰ Department for Education, *The Importance of Teaching. The Schools White Paper 2010*, Novembre 2010.

⁸³¹ A. Franks, *Becoming a teacher in England – education or training?*, in «Scuola Democratica», Febbraio 2014, p. 1.

⁸³² Istituti scolastici gestiti da privati che non ricevono alcun tipo di finanziamento statale.

⁸³³ Negli ultimi anni le *academy schools* sono cresciute fino a diventare, nel novembre 2014, pari a 4.614 istituti, con un incremento di 953 nuovi istituti rispetto all'anno precedente (Department for Education, *School Workforce in England*, Statistical First Releases, November 2014, <https://www.gov.uk/government/statistics/school-workforce-in-england-november-2014>). Per una storia sul processo riformatore che ha portato all'istituzione delle *academies* si rimanda al testo di A. Adonis, *Education, education, education. Reforming England's schools*, Biteback Publishing, 2012.

non è sempre richiesto il *Qualified Teacher Status (QTS)*⁸³⁴: anche se è difficile accertarsi dell'esatto numero di persone che attualmente insegnano nelle scuole inglesi senza tale qualifica, ne è stato segnalato un aumento, pur rimanendo una esigua minoranza rispetto al totale complessivo degli insegnanti britannici⁸³⁵. Ci sono infatti più di 450.000 insegnanti a tempo pieno in Inghilterra (*Full-Time Equivalent - FTE*), il 96,5% dei quali detiene il *Qualified Teacher Status (QTS)*⁸³⁶.

Per quanto riguarda il curriculum di studio, i corsi del PGCE sono contraddistinti da un tirocinio pratico nelle scuole di 24 settimane, pari a circa 2/3 dell'anno di formazione, durante il quale i futuri docenti sono assistiti da un *mentor* che li consiglia e li supervisiona nel loro lavoro in classe⁸³⁷.

Inoltre, da sottolineare che dal 2008 per ogni anno di PGCE sono stati generalmente riconosciuti 60 crediti universitari, pari a circa un terzo del totale di crediti necessari per conseguire una laurea specialistica (*Master degree*, pari di norma a 180 crediti): questo ha consentito agli studenti in possesso di un PGCE di potersi specializzare ulteriormente, conseguendo un *Master in Education*⁸³⁸.

b) *School Direct*

Accanto a questi percorsi più "accademici", vi sono altre possibilità per conseguire l'abilitazione all'insegnamento inglese (*QTS*), basati su un approccio più pratico c.d. "*school-led training*"⁸³⁹. *School Direct* è una delle diverse opzioni introdotte negli

⁸³⁴ Non solo: a certe condizioni, come si vedrà meglio in seguito per gli ex appartenenti alle forze armate che decidono di intraprendere la via dell'insegnamento, non è nemmeno necessario aver preventivamente conseguito una laurea, per l'accesso a speciali percorsi "abilitanti".

⁸³⁵ Cfr. <https://www.gov.uk/government/news/academies-to-have-same-freedom-as-free-schools-over-teachers>.

⁸³⁶ Per una panoramica sui neo immessi inglesi nell'insegnamento, ogni anno viene pubblicato un apposito report al quale si rimanda: M. Adewoye, S. Porter, L. Donnelly, *Newly Qualified Teachers: Annual Survey 2014*, Research report, National College for Teaching & Leadership, Department for Education, Ottobre 2014
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/430783/Newly-Qualified-Teachers-Annual-Survey_2014.pdf.

⁸³⁷ Cfr. A. Franks, *Becoming a teacher in England – education or training?*, cit., p. 3.

⁸³⁸ Fino al 2008 l'iscrizione ai corsi di PGCE era gratuita; dal 2010, invece, pur rimanendo alcune borse di studio per i candidati con voti di laurea eccellenti e nella materie dove si riscontra una certa carenza di aspiranti insegnanti (matematica, scienze, lingue), si è generalizzata la richiesta di tasse di iscrizione, con la conseguenza che gli studenti non lavoratori l'unica possibilità di frequentare il corso è costituita dall'ottenimento di un prestito dalla *Student Loan Company*. A. Franks, *Becoming a teacher in England – education or training?*, cit., p. 5.

⁸³⁹ Già nel 2013/2014 circa un terzo delle persone che hanno frequentato percorsi di formazione iniziale per l'insegnamento erano di tipo "*school-based*" e si prevede che per l'a.a. 2015/2016 saranno circa la metà rispetto a quelli di stampo più "tradizionale".

ultimi anni dal *Department of Education*, come frutto della nuova strategia illustrata nel libro bianco *The Importance of Teaching*⁸⁴⁰.

Lanciato nel 2012, *School Direct*⁸⁴¹ prevede un percorso di formazione iniziale degli insegnanti che pone al centro fin dall'inizio gli istituti scolastici, permettendo loro di selezionare e formare i propri "docenti tirocinanti", non solo in base alle reciproche peculiarità ed esigenze, ma anche in vista di una successiva assunzione nella stessa scuola o nelle altre scuole che formano la *partnership* formativa. Questo consente loro di formare il futuro *Newly Qualified Teacher* (NQT) secondo le competenze necessarie in quel preciso istituto scolastico o rete di scuole (che in questa veste vengono denominate *Teaching Schools*). *School Direct* sostituisce il precedente programma denominato *Graduate Teacher Programme (GTP)*, vigente dal 1998, che forniva una formazione *on the job*, permettendo a lavoratori professionisti in altri ambiti di diventare insegnanti, anche a distanza di molti anni dal conseguimento della laurea. Durante il periodo di formazione, che durava da un minimo di 3 mesi a un massimo di un anno a seconda delle precedenti esperienze educative e professionali, gli aspiranti insegnanti avevano la possibilità di lavorare come docenti "non abilitati".

*School Direct*⁸⁴², inserendosi in questo stesso "schema", si basa sulla *partnership* tra una scuola capofila, altri istituti scolastici e i centri accreditati per l'erogazione della formazione iniziale (*Accredited Initial Teacher Training (ITT) providers*), che solitamente sono università oppure, in un numero minore di casi, può essere lo stesso network accreditato di scuole (in questo caso avremo i c.d. *School-Centred Initial Teacher Training (SCITTs) providers*). Per tutta la durata della formazione (1 anno), l'organo che vigila e supporta l'intera procedura è il *National College for Teaching and Leadership (NCTL)*.

Durante la formazione il docente tirocinante svolge la sua attività presso almeno due diversi istituti scolastici ed è assistito da un *team* di insegnanti più esperti, tra cui uno

⁸⁴⁰ Department for Education, *The Importance of Teaching. The Schools White Paper 2010*, Novembre 2010, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/175429/CM-7980.pdf, con un ulteriore documento di approfondimento allegato intitolato *The Case for Change*, Novembre 2010.

⁸⁴¹ Nel corso del primo anno, *School Direct* ha visto coinvolti 349 candidati all'insegnamento. M. Adewoye, S. Porter, L. Donnelly, *Newly Qualified Teachers: Annual Survey 2014*, cit., p. 12.

⁸⁴² <https://www.gov.uk/guidance/school-direct-guidance-for-lead-schools>. O. McNamara, J. Murray, *The School Direct programme and its implications for research-informed teacher education and teacher educators*, in L. Florian, N. Pantić (eds.), *Learning to Teach: Exploring the history and role of higher education in teacher education*, The Higher Education Academy, London 2013, pp. 3-8. <https://getintoteaching.education.gov.uk/explore-my-options/school-led-training/school-direct>.

specifico *mentor*. Tale percorso di formazione “*school-based*” conduce all’ottenimento dell’abilitazione (QTS) e, in alcuni casi, anche all’ottenimento di crediti formativi, utilizzabili in un secondo tempo per ottenere una laurea specialistica/Master. Essendo un percorso a pagamento con tassa di iscrizione, il tirocinante può fare richiesta per una *scholarship* o una borsa di studio, così come avviene per gli altri corsi accademici.

Accanto a questa prima opzione, all’interno del medesimo programma *School Direct*, ne esiste un’altra: infatti, può accadere che un laureato, dopo aver lavorato per almeno tre anni in un altro settore⁸⁴³, decida di cambiare, avendo il desiderio di entrare nella scuola come docente (questi ultimi sono denominati “*career changers*”). A questa necessità risponde il secondo percorso di *School Direct*, che consente di conseguire ugualmente il QTS: dopo aver fatto domanda direttamente presso uno degli istituti scolastici accreditati, l’aspirante docente è assunto come apprendista, al quale viene corrisposto un salario per le mansioni che svolge nella sua veste di “insegnante non qualificato”⁸⁴⁴. La formazione *on the job* dura circa un anno, sotto la supervisione di un mentore e come il precedente modello può portare all’acquisizione di crediti universitari da “spendere” in seguito per conseguire un PGCE o una laurea specialistica.

Inizialmente il programma *School Direct* doveva essere limitato a non oltre 500 istituzioni scolastiche, finalizzate a colmare il fabbisogno di insegnanti rimasto vacante dagli altri tradizionali percorsi. Ma fin da subito questo programma è stato visto come una delle principali strade per giungere all’insegnamento, mettendo le scuole alla guida dell’intero processo formativo, come ben emerge dalla rapida crescita: nell’anno del suo lancio, 2012/2013, erano disponibili posti per 900 candidati, poi saliti subito a 7.000 nel 2013/2014, fino a raggiungere quota 15.000 nel 2014/2015, anno in cui «anche se le *partnerships* con a capo un’università sono rimaste la maggioranza, (...) molte di queste saranno dipendenti dall’ottenere contratti tramite *School Direct* per sopravvivere»⁸⁴⁵. *School Direct*, infatti, nelle sue due differenti versioni (con tassa di iscrizione o con stipendio) ha visto nell’a.a. 2014/2015 iscritti in uno dei percorsi formativi ben 9.232

⁸⁴³ Comunque le scuole possono decidere di accettare domande da persone con una minore esperienza lavorativa al fine di attrarre candidati di alta qualità in ambiti disciplinari dove l’offerta di insegnanti rimane scarsa, come matematica, fisica, chimica, lingue e informatica.

⁸⁴⁴ L’ammontare dello stipendio dipende dall’ambito disciplinare e dalla tipologia di scuola nella quale si è fatta domanda. Per esempio, un apprendista docente in matematica e fisica può guadagnare fino a £25.000. Per ulteriori informazioni si può consultare il sito internet <https://getintoteaching.education.gov.uk/explore-my-options/school-led-training/school-direct-salaried>.

⁸⁴⁵ G. Whitty, *Recent developments in teacher training and their consequences for the “University Project” in education*, in «Oxford Review of Education», vol. 40, n. 4, 2014, p. 469 [trad. nostra].

studenti, pari al 28% del totale (32.543 nuovi aspiranti insegnanti⁸⁴⁶ tra scuola primaria e secondaria)⁸⁴⁷.

c) *Teach First*

Un'altro esempio, del quale si dirà meglio altrove, è l'esperienza dell'organizzazione non profit *Teach First*, fondata nel 2002 sull'onda dell'analoga esperienza statunitense *Teach For America*, che ha lo scopo di selezionare i migliori studenti laureati, formarli per sei settimane e inserirli come insegnanti nelle scuole con un alto livello di disagio sociale (soprattutto nelle periferie urbane)⁸⁴⁸ per almeno due anni. Al termine del primo anno, gli studenti/insegnanti conseguono anch'essi lo status di *Qualified Teachers*⁸⁴⁹. Nel 2011 tramite *Teach First* sono diventati insegnanti circa 700 candidati, mentre nell'a.s. 2014/2015 il loro numero ha superato quota 1.500, a fronte di diverse migliaia di richieste, anch'esse in crescita esponenziale: questo dato è destinato a crescere visti i buoni risultati e il sostegno del governo britannico.

Uno degli elementi che ha portato al successo il programma *Teach First* è stato, a detta dello stesso ministero, «un approccio particolarmente rigoroso nella selezione dei candidati, che sono valutati secondo otto competenze diverse, tra cui: l'umiltà, il rispetto e l'empatia, la conoscenza della materia, la capacità di *leadership*, di *problem solving* e di adattamento»⁸⁵⁰. *Teach First* è stata valorizzata da numerosi esponenti politici innanzitutto come possibilità, per il sistema educativo, di superare la burocrazia: «ancora una volta queste organizzazioni di volontariato, guidate da uno spirito innovativo e anti-burocratico, hanno generato una cultura di eccellenza e di *leadership*

⁸⁴⁶ Nell'a.a. 2012/2013 vi erano stati 35.380 iscritti nei percorsi di formazione iniziale degli insegnanti. Per ulteriori statistiche si rinvia al sito <https://www.gov.uk/government/collections/statistics-teacher-training>.

⁸⁴⁷ Department for Education, *Initial Teacher Training Census*, Statistical First Release, 48/2014, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/380175/ITT_CENSUS_2014-15_FINAL.pdf.

⁸⁴⁸ Cfr. <http://www.teachfirst.org.uk>.

⁸⁴⁹ Per una prima analisi dell'impatto di *Teach First* sul sistema di formazione e reclutamento dei docenti inglese si rimanda allo studio di M. Hutchings, U. Maylor, H. Mendick, I. Menter, S. Smart, *An evaluation of innovative approaches to teacher training on the Teach First program: Final report to the Training and Development Agency for Schools*, IPSE, London 2006, <https://metranet.londonmet.ac.uk/fms/MRSite/Research/ipse/FINAL%20Report%20Teach%20First%20July06.pdf>.

⁸⁵⁰ Department for Education, *Training our next generation of outstanding teachers. An improvement strategy for discussion*, June 2011, p. 7 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/175363/DFE-00054-2011.pdf [trad. nostra].

che supera qualsiasi altra cosa nel panorama educativo»⁸⁵¹.

d) Researchers in Schools

Tra le altre opzioni rivolte ai c.d. “*career changers*”, cioè coloro che diventano insegnanti dopo aver esercitato un’altra professione, vanno segnalati almeno altri due percorsi.

Il primo è costituito dalla possibilità di diventare insegnanti per coloro che stanno per finire o hanno concluso il loro dottorato di ricerca (*Ph.d.*): tramite il programma *Researchers in Schools (RIS)*⁸⁵², infatti, da una parte gli studenti delle scuole ad accesso non controllato (*non-selective/comprehensive state schools*) che hanno conseguito una valutazione eccezionalmente positiva dall’agenzia di valutazione OfSTED⁸⁵³, avranno l’opportunità di avere come docenti giovani ricercatori universitari; dall’altra questi ultimi potranno continuare le loro attività di ricerca, durante la loro formazione “sul campo” come insegnanti. Il programma, di recentissima introduzione, promosso da una *partnership* tra scuole, centri di formazione degli insegnanti, organizzazioni no-profit e università⁸⁵⁴, permette ai nuovi insegnanti/ricercatori di mantenere un profilo accademico, fornendo un supporto economico e riservando una quota di tempo (circa il 20% del totale) per le proprie attività di ricerca, di pubblicazione di articoli scientifici e per la partecipazione a seminari e conferenze⁸⁵⁵. A questo percorso si accede in seguito ad una valutazione che comprende una lezione di prova, la partecipazione a un’attività di gruppo con altri candidati e un colloquio personale con un valutatore.

Researchers in Schools, prevede un periodo di formazione di due anni, durante i quali il docente/ricercatore riceve uno stipendio (£17,000 durante il primo anno), a cui si può aggiungere una quota extra di finanziamento per l’attività di ricerca universitaria (£2,000): tale percorso appare particolarmente indicato per quegli ambiti disciplinari, come matematica e fisica, dove si riscontra una certa carenza di insegnanti qualificati.

⁸⁵¹ M. Gove, *A comprehensive programme for state education*, 6 novembre 2009 <http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/11/MichaelGoveAcomprehensiveprogrammeformstateeducation.aspx> [trad. nostra].

⁸⁵² <http://www.researchersinschools.org/>.

⁸⁵³ *Office for Standards in Education, Children’s Services and Skills*, <https://www.gov.uk/government/organisations/ofsted>.

⁸⁵⁴ Sono soci fondatori del programma: Lampton School, George Abbot SCITT, The Brilliant Club, Challenge Partners, King’s College London.

⁸⁵⁵ Fino a un giorno libero alla settimana per le attività di ricerca, a cui si aggiungono 10 settimane durante l’anno e ulteriori tre giorni all’anno per la partecipazione a conferenze e seminari universitari nel corso dell’anno scolastico.

Al termine del primo anno, infatti, il docente può conseguire l'abilitazione (*QTS*) e lavorare come *Newly Qualified Teacher* durante il secondo anno, con un salario base compreso tra £22,000 e £25,000 (e per i docenti di matematica e fisica si può arrivare fino alla cifra di £40,000 a Londra e a £36,000 nel resto del Regno Unito).

e) Troops to Teachers

Il secondo percorso "speciale", lanciato nel 2009⁸⁵⁶, riguarda gli ex militari dell'esercito britannico: infatti, grazie al programma di durata biennale *Troops to Teachers programme*, promosso e gestito dall'Università di Brighton, consorziata con altre accademie sparse per il paese, coloro che lasciano l'esercito inglese (*armed services leavers*) potranno aspirare anch'essi a diventare insegnanti⁸⁵⁷.

Per gli ex-soldati non in possesso di una laurea, il programma conduce sia al conseguimento del titolo accademico triennale, sia a quello dell'abilitazione all'insegnamento (*QTS*): i requisiti minimi di accesso sono l'aver conseguito il *General Certificate of Secondary Education* (GCSE) al termine della scuola secondaria, con valutazione minima C, e aver già conseguito un determinato numero di crediti universitari (120 o 240) nell'ambito disciplinare prescelto. Inoltre, occorre aver prestato servizio nell'esercito per un minimo di quattro anni e la domanda di partecipazione al programma di formazione deve essere fatta entro cinque anni dalla cessazione del servizio militare. Nel corso della formazione, che si compone di quattro giorni di tirocinio nelle scuole e di un giorno per le lezioni universitarie ogni settimana, i candidati sono assunti come insegnanti non qualificati, percependo uno stipendio pari all'80% del relativo livello contrattuale.

Le ex reclute in possesso di una laurea, invece, possono combinare tale percorso specifico con il programma *School Direct* per ottenere fin da subito uno stipendio, oppure possono fare domanda per una borsa di studio (fino a £30,000). In questo caso, i candidati possono fare domanda in un arco di tempo compreso tra i due anni precedenti e i 5 anni successivi all'aver lasciato l'incarico militare.

⁸⁵⁶Si veda il discorso tenuto da M. Gove, *Failing schools need new leadership*, 7 ottobre 2009, <https://toryspeeches.files.wordpress.com/2013/11/michael-gove-failing-schools-need-new-leadership.pdf>.

⁸⁵⁷ Il programma *Troops to Teachers* non è l'unico punto di contatto tra esercito e sistema di istruzione inglese: per esempio, l'organizzazione non profit *SkillForce* è da oltre 10 anni che promuove incontri negli istituti scolastici tra ex appartenenti alle forze armate britanniche e studenti. Per ulteriori informazioni si rinvia al sito <http://www.skillforce.org/>.

Tra i motivi che hanno indotto il *Department of Education* a lanciare *Troops to Teachers* vi è da un lato il fatto che molti militari, avendo avuto esperienze pregresse in ambito scientifico e tecnologico, potrebbero aiutare a far fronte alla carenza di docenti in questi settori; dall'altro la consapevolezza di quanto questi ultimi possano essere in grado di relazionarsi con giovani provenienti da condizioni di profondo disagio sociale e familiare⁸⁵⁸.

2.5.3 Un percorso formativo aperto, dinamico e flessibile, che guarda all'apprendistato

La formazione iniziale dei docenti inglesi, si contraddistingue dunque per la grande varietà di percorsi, flessibili e aperti alle più svariate categorie di aspiranti all'insegnamento (non necessariamente neo laureati), con una spiccata componente legata all'esperienza pratica nelle scuole anche in quelli di stampo più accademico/tradizionale: come è stato sottolineato, infatti, «un modello di apprendistato della formazione iniziale predomina su quello accademico»⁸⁵⁹.

Come si è visto, infatti, diversamente dalle altre esperienze europee che in base al c.d. *Bologna Process* hanno innalzato a livello della laurea specialistica (*Master*) il requisito minimo per l'ingresso nei percorsi di formazione iniziale dei docenti, in Inghilterra questo aspetto non è una condizione necessaria e viene ancora considerata facoltativa, tanto che è possibile acquisire crediti universitari per poi arrivare, in un secondo tempo, alla laurea biennale. Allo stesso tempo, però, vi è da registrare l'altissimo tasso di docenti inglesi a tempo pieno in possesso dell'abilitazione (*Qualified Teacher Status – QTS*), pari, nel 2014, ad oltre il 95%⁸⁶⁰.

Questa prospettiva rispecchia un preciso indirizzo politico, enunciato chiaramente dallo stesso Michael Gove (all'epoca *Secretary of State for Education*) nel giugno 2010: «l'insegnamento è un'arte artigianale (*craft*) e la posizione migliore per impararla è quella dell'apprendista che osserva un maestro. Guardare gli altri, ed essere a propria volta attentamente osservati nei propri sviluppi, è la strada migliore per acquisire una

⁸⁵⁸ Cfr. Department for Education, *Training our next generation of outstanding teachers. Implementation plan*, November 2011, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/181154/DFE-00083-2011.pdf.

⁸⁵⁹ A. Franks, *Becoming a teacher in England – education or training?*, cit., p. 1 [trad. nostra].

⁸⁶⁰ Department for Education, *School Workforce in England*, Statistical First Releases, novembre 2014, <https://www.gov.uk/government/statistics/school-workforce-in-england-november-2014>.

vera padronanza in classe»⁸⁶¹. In questa stessa direzione sembrano andare le nuove competenze richieste all'insegnante (*Teachers' Standards*), riformate nel 2011⁸⁶². «A differenza di teologia, medicina o giurisprudenza, la formazione iniziale degli insegnanti non può rivendicare una tradizione universitaria di eccellenza accademica (...). Essa ha più cose in comune, invece, con le corporazioni artigiane medievali, il cui sistema di apprendistato ha preceduto la formazione professionale moderna»⁸⁶³. Questa posizione ha radici lontane, se è vero che Andrew Bell già nel 1807 affermava che «è frequentando la scuola, osservando quello lì accade e partecipando alle lezioni che gli insegnanti devono essere formati e non tramite altri corsi e ulteriore istruzione formale». Il quale concludeva affermando che fu proprio a causa di questo fraintendimento di fondo che «nacque fin da subito la sterile disputa tra il valore della teoria e quello della pratica nella formazione dei docenti»⁸⁶⁴.

Il passaggio da un modello di formazione degli insegnanti esclusivamente “accademicistico” a un modello più vicino a quello dell'apprendistato⁸⁶⁵, non è stato esente da critiche: fin dagli anni '90, infatti, mentre alcuni commentatori⁸⁶⁶ hanno visto questo spostamento verso una formazione iniziale “*school-based*” come un'opportunità, anche per i dipartimenti universitari di scienze dell'educazione, per una migliore integrazione tra *teoria e pratica*; altri, invece, hanno ritenuto che questo cambiamento fosse una cattiva interpretazione del rapporto tra questi due fattori⁸⁶⁷, con l'immediato

⁸⁶¹ Michael Gove, discorso tenuto alla *National College Annual Conference*, Birmingham, 16 giugno 2010 <https://www.gov.uk/government/speeches/michael-gove-to-the-national-college-annual-conference-birmingham>: «*Teaching is a craft and it is best learnt as an apprentice observing a master craftsman or woman. Watching others, and being rigorously observed yourself as you develop, is the best route to acquiring mastery in the classroom*» [trad. nostra].

⁸⁶² Department for Education, *Teachers' Standards*, 2011, <https://www.gov.uk/government/publications/teachers-standards>.

⁸⁶³ D. Hencke, *Colleges in Crisis: The Reorganization of Teacher Training, 1971–1997*, Penguin, Harmondsworth 1978, p. 13, citato in M. Maguire, *Reforming teacher education in England: “an economy of discourses of truth”*, in «*Journal of Education Policy*», vol. 29, n. 6, 2014, p. 777 [trad. nostra].

⁸⁶⁴ H.C. Dent, *The Training of Teachers in England and Wales 1800–1975*, Hodder and Stoughton, London 1977, p. 5, a sua volta citato in M. Maguire, *Reforming teacher education in England: “an economy of discourses of truth”*, in «*Journal of Education Policy*», vol. 29, n. 6, 2014, p. 777 [trad. nostra].

⁸⁶⁵ Cfr. G. Beauchamp, L. Clarke, M. Hulme, J. Murray, *Policy and Practice Within The United Kingdom Research and Teacher Education: The BERA-RSA Inquiry*, in «*British Educational Research Association*», 2013 <https://www.bera.ac.uk/wp-content/uploads/2013/12/BERA-Paper-1-UK-Policy-and-Practice.pdf>.

⁸⁶⁶ S. Lawlor, *Teachers Mistaught*, Centre for Policy Studies, London 1990, p. 21.

⁸⁶⁷ *Ex multis* si vedano J. Demaine, *English Radicalism and the Reform of Teacher Education*, in «*Journal of Education for Teaching*», vol. 21, n. 2, 1995, p. 178; V. Ellis, *Impoverishing experience: the problem of teacher education in England*, in «*Journal of Education for Teaching*», vol. 36, n. 1, 2010, pp. 105-

effetto di “destabilizzare” queste strutture universitarie⁸⁶⁸.

È proprio su tale curvatura “pratica” che si riscontrano le maggiori differenze all’interno del Regno Unito, dovuta anche alle diverse tradizioni e identità nazionali⁸⁶⁹: infatti, le critiche più aspre sono arrivate da parte delle istituzioni scozzesi, laddove hanno sostenuto che le componenti di formazione basate su un apprendistato pratico sullo stile dei mestieri artigiani, non possono semplicemente ridursi alla richiesta «di un maggior periodo di tempo da spendere nella pratica in classe per la preparazione degli insegnanti (...). La natura e la qualità dell’esperienza pratica deve essere attentamente pianificata e usata per sviluppare una miglior comprensione di come migliorare l’apprendimento in circostanze talvolta davvero complesse e impegnative»⁸⁷⁰.

In realtà, come è stato sottolineato, il modello inglese non si riduce a un mero aumento quantitativo di ore di esperienza pratica nella formazione iniziale dei docenti, ma affonda il suo tentativo innovatore su un ripensamento complessivo della professione docente, che è vista «essenzialmente come un mestiere artigianale piuttosto che come un’attività meramente intellettuale». Da ciò consegue che la formazione a tale tipo di attività può avvenire secondo «un modello di formazione in apprendistato che può essere svolto interamente sul luogo di lavoro»⁸⁷¹.

Questo aspetto del rapporto tra *teoria* e *pratica* nella formazione dei docenti inglesi è stato il punto forse più controverso nel dibattito degli ultimi anni: accanto a un generale consenso sull’importanza di una formazione maggiormente pratica, volta ad una professionalizzazione degli aspiranti docenti, divergenze e contrasti si sono registrati sulle concrete modalità attuative. Un rapporto pubblicato nel 2012 dalla Commissione Istruzione della Camera dei Comuni⁸⁷² aiuta a comprendere ulteriormente tale

120.

⁸⁶⁸ J. MacBeath, *Education of teachers: the English experience*, in «Journal of Education for Teaching: International research and pedagogy», vol. 37, n. 4, 2011, p. 379.

⁸⁶⁹ Cfr. T. M. Page, *Common pressures, same results? Recent reforms in professional standards and competences in teacher education for secondary teachers in England, France and Germany*, in «Journal of Education for Teaching», Vol. 41, n. 2, 2015, p. 190.

⁸⁷⁰ G. Donaldson, *Teaching Scotland’s Future. Report of a review of teacher education in Scotland*, 2011, <http://www.gov.scot/Resource/Doc/337626/0110852.pdf> [trad. nostra].

⁸⁷¹ O. McNamara, J. Murray, M. Jones (eds.), *Workplace Learning in Teacher Education: International policy and practice. Professional Learning and Development in Schools and Higher Education*, Springer, New York 2014 [trad. nostra].

⁸⁷² House of Commons - Education Committee, *Great teachers: attracting, training and retaining the best: Government Response to the Committee’s Ninth Report of Session 2010–12*, First Special Report of Session 2012–13, The Stationery Office Limited, London, 16 luglio 2012, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmeduc/524/524.pdf>.

questione: nel documento, infatti, da una parte si legge che i membri della Commissione (facenti parte di tutti gli schieramenti politici) concordano sul valutare positivamente l'ulteriore differenziazione delle strade per l'ingresso nell'insegnamento (p. 7), convengono sull'utilità di sostenere lo sviluppo di esperienze come quella di *Teach First* (p. 8), così come sul sostegno al programma *School Direct* e, più in generale, al modello di "*School-based training*" (p. 8). Accanto a queste considerazioni positive e di sostegno, però, i membri della Commissione avanzano anche il timore che la collaborazione tra scuole e università non sia abbastanza forte, con il rischio di trascurare gli aspetti, pur necessari, maggiormente teorici e legati all'attività di ricerca (p. 32). Un tema, quello del corretto bilanciamento tra *teoria* e *pratica*, che soffre, anche nel caso inglese, di una diffusa concezione dualistica, non in grado di considerare come uniti due elementi che, in realtà, lo sono⁸⁷³.

2.5.4 Anno di prova, reclutamento e status dei docenti

Come si è già accennato, ogni nuovo insegnante, indipendentemente dal percorso seguito, una volta ottenuta l'abilitazione, lavora per un anno di prova come *Newly Qualified Teacher*: durante questo anno egli sarà sottoposto ad alcune osservazioni da parte degli altri docenti "senior", per poi vedersi confermato il suo *Qualified Teacher Status (QTS)*.

A questo punto si apre la fase del reclutamento dei docenti vero e proprio, che avviene a livello di ogni singola istituzione scolastica: non vi è più nessun ostacolo di ordine normativo o burocratico per poter esercitare la professione docente, se non quello del possesso dell'abilitazione. Fatta eccezione per le *independent schools*, tutte le scuole pubbliche che hanno un finanziamento governativo (*state schools* e *public schools*)⁸⁷⁴, hanno l'obbligo di assumere personale docente abilitato (cioè in possesso del *Quality Teacher Status QTS*).

L'organo di governo della singola scuola (di solito direttamente il dirigente scolastico) pubblica periodicamente sul proprio sito internet gli annunci⁸⁷⁵ tramite i quali segnala le

⁸⁷³ Sul punto si rimanda a G. Bertagna, *Lavoro e formazione dei giovani*, La Scuola, Brescia 2011.

⁸⁷⁴ Le istituzioni scolastiche che ottengono un finanziamento governativo ed erogano gratuitamente i propri servizi educativi sono circa il 90% del totale (cfr. G. Moriconi, J. Bélanger, *Supporting teachers and schools to promote positive student behaviour in England and Ontario (Canada): lessons for Latin America*, Education Working Paper n. 116, OECD, 2015, p. 24).

⁸⁷⁵ Ecco alcuni esempi di offerte di lavoro pubblicate su siti internet di scuola secondarie di Londra:

disponibilità di assunzioni e le competenze richieste per quel determinato incarico.

Perciò la programmazione dei posti disponibili per l'insegnamento riguarda solo la fase di formazione iniziale e non quella del diretto reclutamento delle scuole: la previsione del fabbisogno di insegnanti avviene, si potrebbe dire, "ex ante", sulla base di un complesso modello statistico elaborato a partire dall'inizio degli anni '70. Infatti, l'attuale situazione di sostanziale equilibrio tra l'offerta e la domanda di insegnanti (nel 2014 sono rimasti vacanti solo 1.030 posti di insegnamento a tempo pieno, pari a circa lo 0,3% sul totale delle cattedre)⁸⁷⁶ è dovuta da un lato alla forte flessibilità presente nel sistema, in grado di adattarsi e di rispondere a livello decentrato ai mutamenti del contesto demografico e sociale; dall'altro da quella che si potrebbe chiamare una "cultura politica della programmazione", che affonda le sue radici nel 1972. È in questo anno, infatti, che viene redatto un primo "Libro Bianco", il già citato *James report*,⁸⁷⁷ nel quale si prevedeva, tra le altre cose, di «assicurare per il 1981 una crescita pari al 10% del numero di insegnanti occupati nel 1971, in modo da migliorare il rapporto esistente tra docenti e alunni passando da uno per 22 alunni a uno per 17»⁸⁷⁸. È dunque dal 1972 che il governo inglese ha prima messo a punto e poi adottato un sofisticato modello per la previsione del fabbisogno di insegnanti (si tratta del c.d. *Teacher Supply Model*)⁸⁷⁹.

Il complessivo buon rapporto tra domanda e offerta di docenti vede al suo interno notevoli differenze per aree geografiche e per ambiti disciplinari: in particolare, vi è da segnalare una persistente carenza di insegnanti in alcune discipline come matematica, fisica, tecnologie, lingue e religione⁸⁸⁰. Anche per far fronte a questa difficoltà, si è

<http://kingsolomonacademy.org/vacancies>; <http://www.gch.org.uk/Employment-teaching-staff>;
http://www.haverstock.camden.sch.uk/page_viewer.asp?page=Vacancies&pid=161.

⁸⁷⁶ Department for Education, *School Workforce in England*, Statistical First Releases, November 2014, <https://www.gov.uk/government/statistics/school-workforce-in-england-november-2014>.

⁸⁷⁷ Lord James, *Teacher Education and Training*, H.M.S.O., London, 1972.

⁸⁷⁸ M. Reguzzoni, *La formazione del personale docente nei paesi della comunità europea*, in «Aggiornamenti Sociali», n. 311, Settembre-Ottobre 1975, p. 572.

⁸⁷⁹ Department for Education, *2016/17 Teacher Supply Model User Guide*, ottobre 2015, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/467239/201617_Teacher_Supply_Model_User_Guide.pdf.

⁸⁸⁰ J. Espinoza, *Schools face shortage of teachers in non-key subjects*, The Telegraph, 12 aprile 2015, <http://www.telegraph.co.uk/education/universityeducation/11530993/Schools-face-shortage-of-teachers-in-non-key-subjects.html>; G. Paton, *Schools warned over looming teacher recruitment "crisis"*, The Telegraph, 27 novembre 2014, <http://www.telegraph.co.uk/education/educationnews/11258232/Schools-warned-over-looming-teacher-recruitment-crisis.html>; G. Paton, *Experts warn over teacher recruitment crisis in schools*, The Telegraph, 11 settembre 2013,

previsto che, laddove il titolo di laurea dell'aspirante docente non coincida perfettamente con l'ambito disciplinare a cui si aspira, il candidato può integrare la sua preparazione tramite un corso specifico denominato *Subject Knowledge Enhancement* (SKE), la cui durata varia da un minimo di 8 settimane fino a un massimo di 36, a seconda dei bisogni di apprendimento del richiedente⁸⁸¹.

Inoltre, accanto ad un'attenta programmazione pluriennale, il ministero inglese ha unito, come nel caso francese, anche un efficace sforzo comunicativo per promuovere la professione docente ed attrarre così i candidati più adatti a ricoprire gli incarichi dove c'è più bisogno⁸⁸².

Il tema del reclutamento, in un sistema che si affida *de facto* al libero mercato (seppur "controllato e regolamentato" per quanto riguarda i requisiti formativi di accesso), si connette fortemente a quello dello status professionale e delle condizioni di lavoro offerte al singolo docente. Anche in questo caso si riscontra una profonda differenziazione e una varietà di offerte (con riferimento agli stipendi per esempio) a seconda degli ambiti disciplinari e delle zone territoriali: tra i punti attualmente in discussione, per esempio, si discute se collegare i salari alle performance (*performance pay system*)⁸⁸³. Durante la loro vita professionale, infatti, gli insegnanti sono soggetti a una valutazione sia interna, effettuata dai docenti "senior" della scuola, sia esterna, ad opera degli ispettori dell'Ofsted.

Lo spiccato liberalismo che contraddistingue il sistema inglese è evidente se si guarda allo status giuridico del docente inglese: non è un dipendente statale come quello di stampo napoleonico, ma non è nemmeno un lavoratore "privato" di un'azienda. La definizione della professione di insegnante nel Regno Unito è stata (e lo è tuttora) percorsa da un notevole dibattito⁸⁸⁴: i docenti inglesi, «non sono posti all'interno del perimetro della burocrazia, i cui addetti sono qualificati come *civil servants*» bensì «sono ricondotti alla nozione di *public employees*, analogamente agli addetti del

<http://www.telegraph.co.uk/education/educationnews/10302463/Experts-warn-over-teacher-recruitment-crisis-in-schools.html>.

⁸⁸¹ G. Moriconi, J. Bélanger, *Supporting teachers and schools to promote positive student behaviour in England and Ontario (Canada): lessons for Latin America*, cit., p. 24. Tale possibilità è valida solo per i candidati all'insegnamento secondario in quelle determinate materie dove vi è una cronica insufficienza di offerta di docenti.

⁸⁸² Un esempio è costituito dal sito internet *Get into teaching* promosso direttamente dal ministero dell'istruzione britannico <https://getintoteaching.education.gov.uk/>.

⁸⁸³ Cfr. A. Franks, *Becoming a teacher in England – education or training?*, cit., p. 5.

⁸⁸⁴ *Ivi*, p. 1.

servizio sanitario nazionale». Inoltre, «le assunzioni possono essere a tempo interminato o meno. Il datore di lavoro non è lo Stato, ma le autorità locali»⁸⁸⁵.

Al pari delle classiche professioni di stampo liberale (avvocati e medici), i docenti inglesi hanno l'obbligo di iscriversi al *General Teaching Council*⁸⁸⁶, che ha il compito da una parte di curare la tenuta del registro nazionale dei docenti (proprio come gli albi tenuti dai rispettivi ordini professionali), dall'altra quello di aggiornare e controllare il rispetto di un comune codice di condotta (*Code of Practice*).

Un docente a tempo pieno ha un impegno annuale di 1.265 ore, distribuite su 190 giorni lavorativi per ogni anno scolastico (in media 6,7 ore ogni giorno 33 ore a settimana), compresa una quota non inferiore al 10% del monte ore totali da dedicare esclusivamente alla programmazione, alla preparazione delle lezioni e alla valutazione degli elaborati degli studenti (*Planning, Preparation and Assessment - PPA*)⁸⁸⁷.

2.5.5 Qualche considerazione sul modello inglese

Giunti a questo punto, è forse possibile individuare alcuni elementi che sembrano caratterizzare il sistema inglese di formazione e reclutamento del personale docente.

1) Liberalismo e sussidiarietà

Il primo dato riguarda un sottofondo ideale e politico che ha nella cultura del *liberalismo* e della *sussidiarietà* due assi portanti capaci di guidare le politiche pubbliche, valorizzando le migliori iniziative del “privato sociale”, sull'onda della c.d. “*Big Society*”⁸⁸⁸: tutto questo si traduce e si concretizza, nel caso in esame, in una multiformità di percorsi per diventare insegnante, in costante aggiornamento e mutamento, tanto flessibile ai bisogni del sistema scolastico, quanto alle necessità

⁸⁸⁵ L. Saltari, *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», Giuffrè, n. 2, 2014, p. 461.

⁸⁸⁶ Il *General Teaching Council for England (GTCE)* è stato istituito dal *Teaching and Higher Education Act* del 1998: nel 2012 è stato sostituito da una nuova *Teaching Agency*, che, a partire dal 1 aprile 2013, è a sua volta confluita nel *National College for Teaching and Leadership*. Tale organo, sul modello del *General Medical Council* per la professione medica, ha il compito di sostenere e rafforzare il livello professionale dei docenti e le pratiche di insegnamento. Per un approfondimento sul punto si rinvia a D. Page, *The abolition of the General Teaching Council for England and the future of teacher discipline*, in «*Journal of Education Policy*», vol. 28, n. 2, 2013, pp. 231-246.

⁸⁸⁷ G. Moriconi, J. Bélanger, *Supporting teachers and schools to promote positive student behaviour in England and Ontario (Canada): lessons for Latin America*, cit., p. 25.

⁸⁸⁸ D. Cameron, *The big society*, Discorso alla Liverpool Hope University, Office of the British Prime Minister, London, 19 luglio 2010, <http://www.number10.gov.uk/news/big-society-speech/>.

socio-culturali, attenta alle dinamiche territoriali così come a quelle internazionali, in una prospettiva *glocal*.

2) *Differenziazione lungo tutto il percorso (pre-durante-post)*

La seconda caratteristica che emerge, forse la più vistosa se paragonata alla situazione italiana, riguarda la marcata *differenziazione* dei percorsi e delle carriere (l'opposto del "moloch" del concorso statale napoleonico!), capace di essere da un lato molto più inclusiva dei modelli dell'europa continentale (pensiamo alla possibilità di diventare docente dopo aver svolto un'altra professione), assicurando ad ogni aspirante docente una concreta *chance* di diventarlo. La percentuale di insegnanti formati tramite "vie alternative" rispetto a quella accademica è aumentata da circa il 2% del 1997 al 20% del 2009⁸⁸⁹.

Una diversificazione, però, che non riguarda solo la fase iniziale ma che prosegue come possibilità di un innalzamento del sistema per tutto il corso della carriera professionale della singola persona: «vediamo un corpo docente sempre più differenziato, sia per via di immissione, sia per la natura delle diverse responsabilità»⁸⁹⁰.

3) *Autonomia e controllo: freedom e accountability*

Un terzo elemento riguarda il corretto funzionamento di un sistema dotato di pesi e contrappesi (*checks and balances*) dove il centro si limita ad un ruolo di previsione del fabbisogno, controllo e supervisione, mentre le autonomie⁸⁹¹ (degli enti locali e delle singole istituzioni scolastiche) gestiscono, ciascuna con le proprie competenze e peculiarità, l'ordinaria amministrazione. Da segnalare che negli ultimi anni l'aumento del livello di autonomia delle singole istituzioni scolastiche (si pensi, per esempio, alle *academies*⁸⁹² e alle *free schools*), è stato accompagnato da un conseguente innalzamento del grado di controllo "centralizzato" del sistema (anche se in misura imparagonabile

⁸⁸⁹ Cfr. G. Whitty, *Recent developments in teacher training and their consequences for the "University Project" in education*, cit., p. 470.

⁸⁹⁰ A. Childs, I. Mender, *Teacher education in 21st century in England. A case study in neoliberal public policy*, cit., p. 101 [trad. nostra].

⁸⁹¹ Per un approfondimento sul corretto uso del termine "autonomie" al plurale si rimanda al testo di G. Bertagna, *Autonomia. Storia, bilancio e rilancio di un'idea*, La Scuola, Brescia, 2008, pp. 16 ss.

⁸⁹² Grazie all'*Academies Act* a partire dal 2010 tutte le scuole pubbliche finanziate dallo Stato hanno la possibilità di trasformarsi in *Academy*, ottenendo così un'autonomia ancor più ampia, comprendente anche aspetti come la possibilità di modificare gli stipendi dei docenti e di derogare al *National Curriculum*.

con le esperienze europee continentali e, tantomeno, con il caso italiano).

4) *Una formazione professionalizzante*

Come già sottolineato, un altro fattore distintivo è stato quello del continuo spostamento della “*teacher training*” dalle aule universitarie direttamente all’interno delle strutture scolastiche, «in parte come misura di stampo economico, in parte come prolungamento dell’eredità»⁸⁹³ che lega gli esecutivi guidati da Margaret Thatcher, Tony Blair e, da ultimo, David Cameron.

Le già riportate critiche, forse non del tutto disinteressate, di alcuni accademici inglesi, si basano su un pregiudizio di stampo intellettualistico e separativo, difficilmente superabile: «si è convinti, infatti, per un verso, che la conoscenza astratta e teorica sarebbe sempre e in tutti i campi più prestigiosa e potente di quella concreta e pratica; per l’altro, che i saperi pratici e i fare operativi sarebbero altro che la mera applicazione di precedenti saperi teorici, acquisiti in aula»⁸⁹⁴.

5) *Una linea di continuità nelle “policies”*

Infine, si riscontra una sostanziale *continuità* nelle politiche educative di fondo perseguite dai governi che si sono via via susseguiti alla guida del Regno Unito: negli ultimi anni, infatti, laburisti e conservatori, almeno in materia di politiche dell’istruzione, pur presentando divergenze e sfumature diverse, non sembra abbiano voluto imporre plateali rotture (si pensi al vorticoso susseguirsi di contrapposte riforme in Francia, ma anche in Italia, fatte innanzitutto per “rompere” con la stagione politica precedente). Nel caso inglese, la preoccupazione dominante non è quella di porsi in linea di discontinuità con il periodo politico precedente, ma al contrario quella, da un lato, di continuare in un percorso di sviluppo delle *policies* considerate migliori e, dall’altro, di modificare e correggere ciò che non appare convincente e funzionale: «anche se ci sono stati almeno tre diversi tipi di governo nel corso degli ultimi trent’anni in Inghilterra (conservatori, laburisti e governo di coalizione Conservatori-Liberali), troviamo che ci siano state significative similitudini nella “direzione di marcia”. (...) Si è scoperto che c’era continuità piuttosto che discontinuità tra il “*New*

⁸⁹³ J. MacBeath, *Education of teachers: the English experience*, cit., p. 383 [trad. nostra].

⁸⁹⁴ G. Bertagna, *Lavoro e formazione dei giovani*, cit., p. 65.

Labour” e “*New Right*”»⁸⁹⁵.

Altri autori hanno sostenuto che sia le politiche “neoliberali” sia quelle “neoconservatrici” hanno introdotto un modello della formazione iniziale degli insegnanti “*school-based*”, molto simile a quello dell’apprendistato nel quale, però, la formazione accademica ricopre, nella migliore delle ipotesi, secondaria importanza⁸⁹⁶.

Se questa comune direzione da un lato è vera, dall’altro non sono certo mancate differenze nelle modalità di trovare un punto di equilibrio: al riguardo basti pensare al tentativo di introdurre una laurea specialistica volta all’insegnamento e denominata *Master in Teaching and Learning (MTL)*, portato avanti nel 2009 da parte del governo laburista. Tale tentativo, però, non ebbe alcun successivo sviluppo a causa dell’esito delle elezioni politiche del 2010 che videro la vittoria della coalizione conservativa/liberale, con l’elezione a Primo Ministro del leader conservatore David Cameron.

Appare opportuno, inoltre, evidenziare una differenza di fondo tra le due impostazioni, riguardante il modo di intendere il ruolo dello Stato: per i labouristi, modernizzare i servizi sociali, istruzione compresa, non ha mai voluto dire «credere in un *laissez-faire*. Al contrario, ci doveva essere un nuovo ruolo per uno “Stato attivo”, che continuasse a perseguire e attuare programmi sociali»⁸⁹⁷. Per i conservatori, invece, tutto ruota attorno alla teoria della *Big Society*, dove uno Stato “leggero” da un lato coinvolge e valorizza la società civile, dall’altro attua una precisa politica di controllo e valutazione *ex post*. Un’altra differenza riguarda la finalità che si assegna all’istruzione: per i “New Labour” questa può essere vista in funzione delle politiche economiche; per i conservatori, al contrario, l’istruzione è volta piuttosto alla conservazione del patrimonio culturale della

⁸⁹⁵ A. Childs, I. Mender, *Teacher education in 21st century in England. A case study in neoliberal public policy*, cit., pp. 94-95. Ne ha sottolineato invece, pur riscontrando un quadro comune di riferimento, le differenze J. Furlong, *Globalisation, Neoliberalism, and the Reform of Teacher Education in England*, in «The Educational Forum», vol. 77, n. 1, 2013, pp. 28-50.

⁸⁹⁶ J. Furlong, L. Barton, S. Miles, C. Whiting, G. Whitty, *Teacher Education in Transition*, Open University Press, Buckingham, 2000. L’argomentazione nasce dalla considerazione dell’insegnamento come «un’attività essenzialmente di carattere pratico»: per questo, secondo gli autori, «il più importante allenamento, oltre ad essere profondamente immersi nella propria disciplina, è l’esperienza stessa». Quest’ultimo fatto era peraltro già stato previsto da alcuni commentatori fin dal 1982, laddove segnalavano il rischio di un’eccessiva marginalizzazione del ruolo giocato dalle università nella *teacher education* (si veda al riguardo E. Hoyle, *The professionalization of teachers: A paradox*, «British Journal of Educational Studies», vol. 30, n. 2, 1982, pp. 161-171). A onor del vero, di fronte a queste critiche, non bisogna dimenticare che, almeno fino a qualche anno fa, gli introiti derivanti dalla formazione iniziale degli insegnanti erano pari a circa il 66% per molti dipartimenti e facoltà di *education* inglesi (J. Furlong, *Globalisation, Neoliberalism, and the Reform of Teacher Education in England*, cit., p. 45).

⁸⁹⁷ A. Giddens, *The third way and its critics*, Cambridge, UK, Polity Press, 2000, p. 7.

nazione⁸⁹⁸.

A queste cinque caratteristiche brevemente descritte ne va aggiunta un'ultima, non meno decisiva: la generale alta considerazione che le istituzioni inglesi pongono nel settore dell'istruzione. Tale "comune sentire" si esprime in una serie di politiche volte ad innalzare la qualità e le condizioni di impiego del corpo docente, in una valorizzazione che ha visto negli ultimi anni anche un lieve incremento quantitativo⁸⁹⁹.

Questi elementi uniti insieme fanno dunque emergere un sistema che, dentro un quadro ordinario fatto di poche regole - chiare ed accessibili a tutti -, ancorchè lungi dall'essere perfetto, tramite la valorizzazione della *responsabilità* e della *libertà* di tutti i soggetti in gioco, appare in grado di rispondere, con flessibilità e capacità di adattamento, alle nuove e sempre più frenetiche sfide educative del XXI secolo.

⁸⁹⁸ J. Furlong, *Globalisation, Neoliberalism, and the Reform of Teacher Education in England*, cit., p. 40.

⁸⁹⁹ Nel 2013, infatti, gli insegnanti inglesi erano circa 449.000, mentre nel 2014 sono diventati quasi 455.000, con un salario medio di £37,400 (Department for Education, *School Workforce in England*, Statistical First Releases, November 2014, <https://www.gov.uk/government/statistics/school-workforce-in-england-november-2014>).

CAPITOLO 3 PROSPETTIVE DI RIFORMA

«In una realtà più elevata le cose vanno diversamente, ma quaggiù vivere significa cambiare, ed essere perfetti significa aver spesso cambiato».

J. H. Newman

«Non sempre cambiare equivale a migliorare, ma per migliorare bisogna cambiare».

Winston Churchill

Solitamente, giunti a questo punto della trattazione, si procede con la stesura delle “considerazioni conclusive”. Diversamente, in questo caso, pur senza voler sottrarsi nel tracciare qualche linea “conclusiva”, lo sforzo sarà volto tutt'al più ad aprire orizzonti di possibili strade da percorrere, al fine di contribuire a “sbloccare” uno dei nodi gordiani che, come si è visto, ha reso molto difficoltoso – a tratti impossibile – il cammino delle riforme nell'ambito dell'istruzione secondaria.

In questo capitolo, dopo aver tratteggiato sinteticamente la figura del docente di scuola secondaria in Italia oggi, si avanzeranno alcune proposte di possibili “strade da percorrere”, anche sull'onda di alcuni tentativi già in corso.

3.1 Il docente della scuola secondaria in Italia oggi

3.1.1 Non è un Paese per giovani?

Recentemente l'OCSE ha pubblicato un dossier di approfondimento sulla distribuzione degli insegnanti in base all'età intitolato *How old are the teachers?*⁹⁰⁰. Analizzando le schede emergono alcuni dati preoccupanti sul futuro della professione docente: nei Paesi dell'area OCSE, l'età media degli insegnanti di sesso maschile nella scuola secondaria, che nel 2000 era di 44.1 anni (42.3 per le donne), nell'arco di poco più di un decennio è salita a 44.9 anni (43.3 per le donne), con un costante aumento di un mese

⁹⁰⁰ OECD, *How old are the teachers?*, Education Indicators in Focus, n. 20, Marzo 2014. Si permette di rinviare anche a F. Magni, *L'età media degli insegnanti della scuola secondaria in Italia e nel mondo*, in «Nuova Secondaria», n. 10, 2014, pp. 33-37.

ogni anno. Inoltre, la percentuale di insegnanti al di sopra dei 50 anni è passata dal 35% al 39% (sesso maschile) e dal 28% al 34% (sesso femminile).

In oltre la metà dei Paesi europei, i docenti di età inferiore ai 30 anni rappresenta una quota che non arriva a essere nemmeno il 10% del totale degli insegnanti in servizio (la percentuale risulta particolarmente bassa in Germania e Svezia, quasi nulla in Italia). Oltre il 40% degli insegnanti ha più di 50 anni in Bulgaria, Repubblica Ceca, Germania, Estonia, Italia, Paesi Bassi, Austria, Norvegia e Islanda; mentre in Belgio, Lussemburgo, Regno Unito e Polonia, la ripartizione anagrafica degli insegnanti è relativamente equilibrata⁹⁰¹.

Tra i Paesi in cui la situazione è maggiormente critica rientra sicuramente l'Italia che dispone del corpo docente più anziano dei Paesi OCSE: nel 2011 il 61,0% degli insegnanti della scuola secondaria di I grado e il 62,5% degli insegnanti della scuola secondaria di II grado aveva più di 50 anni, con un'età media rispettivamente di 51,8 e 52,1 anni. Per quanto riguarda la secondaria di II grado, i dati aggiornati pubblicati dal rapporto OCSE *Education at a Glance 2015*, mostrano percentuali ancora più preoccupanti: accanto all'assenza di docenti italiani con meno di 30 anni, anche la percentuale di quelli compresi tra i 30 e i 39 anni rappresenta una quota davvero limitata (3%), mentre si raggiungono livelli record per quanto riguarda gli insegnanti over 50 (ben 73%)⁹⁰². I docenti italiani detengono dunque il poco invidiabile primato di più vecchi d'Europa.

Come sottolineato da alcuni documenti di approfondimento, «gli insegnanti italiani con quelli tedeschi sono i più vecchi nel confronto con gli altri Paesi, a tutti i livelli di istruzione (primaria, secondaria e terziaria). Questo è il risultato di una mancata programmazione con numero chiuso degli ingressi, che combinandosi con il drastico calo demografico sperimentato ha prodotto un sostanziale congelamento dei nuovi ingressi nella professione. La struttura per età degli insegnanti italiani ci racconta la storia delle politiche di reclutamento del corpo insegnante. I dati mostrano una più

⁹⁰¹ Cfr. European Commission/EACEA/Eurydice, *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe*, Eurydice Report, Luxembourg, 2013, p. 92; European Commission/EACEA/Eurydice, *The Teaching Profession in Europe: Practices, Perceptions, and Policies*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.

⁹⁰² OECD, *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, 2015, p. 462. Per un approfondimento in chiave comparata si veda anche il Bollettino d'informazione internazionale, *Insegnanti in Europa. Formazione, status, condizioni di servizio*, Eurydice-Indire, ottobre 2013.

ampia incidenza della quota dei 50-59enni, evidentemente entrati nel corso degli anni '80, che “schiaccia” gli ingressi delle corti più giovani, costituite dai neolaureati»⁹⁰³.

E anche rispetto a quei Paesi, come la Germania, dove l'età media è piuttosto elevata e i docenti “over 50” costituiscono una parte preponderante, sussistono sostanziali differenze: infatti, mentre nel caso italiano i giovani insegnanti (under 40) rappresentano solo il 3%, in Germania questa percentuale sale fino ad oltre un quarto del totale (26%). Quest'ultimo dato suggerisce che in Germania «la programmazione degli ingressi sia stata meglio governata nel tempo, contribuendo a evitare il problema che si presenterà invece nel nostro paese, quando si verificheranno da qui a cinque anni delle fuoriuscite di massa per via dei pensionamenti»⁹⁰⁴.

A questa considerazione deve aggiungersi che, mentre negli altri Paesi la percentuale di età media si abbassa con riferimento al sesso femminile, l'Italia è l'unico Paese dove anche le donne “over 50” superano il 50% del totale, arrivando a toccare addirittura la quota del 60%. Infine, il dato italiano è aggravato anche dal fatto che si registra uno dei più elevati tassi annuali di ulteriore invecchiamento del corpo docente.

3.1.2 Oltre la crisi della professione docente

Accanto all'età elevata dei docenti italiani, altri fattori da considerare sono l'alta femminilizzazione della professione: la percentuale del 67% di insegnanti di sesso femminile nelle scuole secondarie italiane è tra le più alte d'Europa (in Germania e Spagna è al 52%, in Francia al 54%, nel Regno Unito al 62%) e ben al di sopra della media dei paesi OCSE (58%)⁹⁰⁵. Il dato, di per sé non negativo, potrebbe però essere l'effetto di una bassa attrattività della professione docenti.

Un altro aspetto particolarmente dibattuto è il livello – modesto – degli stipendi degli insegnanti italiani⁹⁰⁶: il dato più preoccupante, però, riguarda l'assenza di una qualsivoglia possibilità di “carriera”, anche economica, con il rispettivo incremento salariale su base meritocratica. Questo aspetto è presente fin dal XIX secolo, come emerge da questo accorato scritto di un insegnante dell'epoca: «noi insegnanti dunque

⁹⁰³ Associazione Treille, Fondazione Rocca, *I numeri da cambiare. Scuola, università e ricerca. L'Italia nel confronto internazionale*, 2013, p. 55.

⁹⁰⁴ Associazione Treille, Fondazione Rocca, cit., p. 67.

⁹⁰⁵ OECD, *Education at a Glance 2015*, OECD Indicators, cit., p. 463.

⁹⁰⁶ Cfr. OECD, *How much are teachers paid and how much does it matter*, Education Indicators in Focus, n. 21, Aprile 2014; OECD, *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, cit., p. 444.

che nel maggior numero, per vera vocazione, ci siamo sobbarcati a una forte spesa per compire i sedici o diciotto anni di studi che occorrono per l'abilitazione o per la laurea, noi che rappresentiamo e nelle scienze e nelle lettere gran parte del presente progresso della cultura; (...) noi che di questi giovani dobbiam farne degli Italiani non dissidenti, non settari, non liberali appena, destinati a vivere in una società democratica (...) noi che carriera e che compensi abbiamo? Chi di noi sa dire come e dove egli comincerà questa sua carriera? Sarà egli reggente? Sarà titolare? In che città? Con quale stipendio? (...) Nessuno di noi sa rispondere!»⁹⁰⁷.

Ancora oggi il nostro mercato del lavoro dei docenti è caratterizzato da una logica che si potrebbe definire «*low pay – low quality equilibrium*»⁹⁰⁸. Una volta assunti a tempo indeterminato gli insegnanti italiani non hanno forme significative di progressione di carriera e l'unico possibile miglioramento consiste nel fatto di spostarsi verso città e scuole più vicine e “tranquille”⁹⁰⁹, in una sorta di «giro d'Italia dei professori»⁹¹⁰: «in questa “giostra” sono proprio le scuole più problematiche (con alunni più difficili e contesti sociali meno favorevoli) ad avere una maggiore discontinuità didattica e insegnanti poco motivati perché solo in attesa di andare altrove»⁹¹¹.

A questi elementi si aggiunga la bassa considerazione e la progressiva – all'apparenza inarrestabile – perdita di prestigio sociale degli insegnanti: infatti, «strattonata da tutte le parti, sembrerebbe restare ben poco di prestigioso in questa professione da poveri, squattrinata, mal retribuita, nobile, dignitosa, ma poco appetibile»⁹¹². Uno scarso riconoscimento sociale aggravatosi nel corso del tempo, come testimoniano le tre

⁹⁰⁷ Relazione del professor Riccardo Folli di Milano, in Gli insegnanti delle scuole secondarie in Italia. Questioni urgenti discusse nel primo congresso generale tenuto in Torino nel settembre 1884, Torino, Stamperia dell'Unione tipografico-editrice, 1884, pp. 93-94. (riportato in E. De Fort, , I professori, cit., p. 101).

⁹⁰⁸ E. Eide, D. Goldhaber, D. Brewer, *The Teacher Labour Market and Teacher Quality*, in «Oxford Review of Economic Policy», vol. 20, n. 2, 2004, p. 237. Cfr. P. Temin, *Teacher Quality and the Future of America*, NBER Working Paper 8898, 2002.

⁹⁰⁹ Sul mercato del lavoro dei docenti si rimanda a P. Santiago, *The labour Market for Teachers*, in G. Johnes, J. Johnes (eds.), *International handbook on the economics of education*, Edward Elgar Pub, 2004; G. Barbieri, P. Cipollone, P. Sestito, *Labour market for teachers: Demographic characteristics and allocative mechanisms*, Working papers Banca d'Italia, n. 672, giugno 2008; A. Cammelli, F. Ferrante, S. Ghiselli, *The Job Market for Teachers in Italy*, in «European Journal of Education», vol. 46, n. 4, 2011, pp. 489-507.

⁹¹⁰ G. Isnardi, *Nord e Sud e la scuola italiana*, Vallecchi, Firenze 1920, p. 9.

⁹¹¹ P. Cipollone, P. Montanaro, P. Sestito, *Il capitale umano per la crescita economica: possibili percorsi di miglioramento del sistema d'istruzione in Italia*, in «Questioni di Economia e Finanza» (Occasional Papers), Banca d'Italia, n. 122, aprile 2012, p. 19.

⁹¹² N. Bottani, *Requiem per la scuola?*, Il Mulino, 2013, p. 45.

indagini IARD sui docenti della scuola italiana⁹¹³: «nel 1990 due insegnanti su tre (67%) affermarono che negli ultimi anni il loro prestigio sociale era diminuito, nel 1999 la percentuale crebbe al 73% e nel 2008 a 82%. Analoga la crescita del pessimismo circa le previsioni per il futuro: attendevano una diminuzione nei prossimi dieci anni il 38% del campione nel 1990, il 42% nel 1999 e il 56% nel 2008»⁹¹⁴. I docenti italiani sembrano quindi in una costante crisi di identità e di prospettive, «per cui quello che hanno oggi è inferiore a quello che avevano nel passato e di quello che avranno nel futuro, per non dire di quello che dovrebbero avere, che cioè meriterebbero»⁹¹⁵.

Non stupisce dunque che, a fronte di questi elementi sinteticamente richiamati, si parli sempre più spesso di crisi della scuola e della professione docente⁹¹⁶: se, infatti, alla scuola dell'ottocento era demandato il compito di unire la nazione e “fare gli italiani”; se alla scuola “democratica” della Repubblica era assegnata la funzione di offrire la possibilità di un’istruzione per tutti e per ciascuno, tramite un diritto allo studio in grado di valorizzare «i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi» (art. 34 comma 3 Costituzione); occorre ora domandarsi quale sia oggi la funzione delle istituzioni scolastiche (e quindi il compito richiesto agli insegnanti). Da una parte questi ultimi appaiono prigionieri di «una spirale regressiva perpetua»⁹¹⁷; dall'altra, come rileva Norberto Bottani in uno dei suoi ultimi testi provocatoriamente intitolato *Requiem per la scuola?*, «sono saltate le connessioni tra società e scuola che la rendevano efficace e indispensabile»⁹¹⁸.

⁹¹³A. Cavalli (Ed.), *Insegnare oggi*, Il Mulino, Bologna 1992; A. Cavalli (Ed), *Gli insegnanti nella scuola che cambia*, Il Mulino, Bologna 2000; A. Cavalli, G. Argentin (eds.), *Indagine IARD. Come cambia il modo di fare scuola*, Il Mulino, Bologna 2010.

⁹¹⁴M. Dei, *Caduta senza fine?*, in «Nuova Secondaria», n. 5, 2016, pp. 19-21. Una versione più ampia dell'articolo è pubblicata anche in M. Dei, *An Inquiry into the Social Prestige of Teachers in Italy*, in «Italian Journal of Sociology of Education», vol. 7, n. 3, 2015, pp. 244-266.

⁹¹⁵*Ibidem*. A considerazioni analoghe è giunto uno studio sui docenti inglesi, che ha registrato un abbassamento della “*job satisfaction*” tra il 1962 e il 2007, R. M. Klassen, C. J. K. Anderson, *How times change: secondary teachers' job satisfaction and dissatisfaction in 1962 and 2007*, in «British Educational Research Journal», vol. 35, n. 5, 2009, pp. 745-759. Diversamente, un recente studio sugli insegnanti spagnoli ha rilevato invece una sostanziale tenuta del loro prestigio sociale, V. Pérez-Díaz, J. C. Rodríguez, *Teachers' Prestige in Spain: probing the public's and the teachers' contrary views*, in «European Journal of Education», vol. 49, n. 3, 2014, pp. 365-377.

⁹¹⁶Si vedano, per esempio, oltre al già citato libro di N. Bottani, *Requiem per la scuola?*, Il Mulino, 2013, anche i recenti volumi di M. Baldacci, *Per un'idea di scuola*, Franco Angeli, Milano 2014; A. Scotto di Luzio, *La scuola che vorrei*, Mondadori, Milano-Torino, 2013.

⁹¹⁷M. Dei, *Caduta senza fine?*, cit., p. 21.

⁹¹⁸N. Bottani, *Requiem per la scuola?*, cit., p. 28.

3.2 Possibili strade da percorrere

3.2.1 Errori da non ripetere

Nelle pagine che precedono si è visto come lungo il percorso storico delle politiche per il personale scolastico si siano reiterati alcuni “errori”: il sentiero che è stato battuto prevedeva come *regola* un sistema concorsuale centralizzato, che veniva però subito *derogato* prevedendo dei percorsi *speciali*, ai quali si affiancavano poi ulteriori *eccezioni* più o meno legittime e giustificate. Un sistema *rigido* nella *forma* che diventava però molto *flessibile* nella *sostanza*, in particolare di fronte ad esigenze politico-sindacali. Uno schema che si potrebbe definire “a fisarmonica”, disancorato da qualsiasi parametro razionale di gestione del personale insegnante che fosse diverso da considerazioni meramente elettorali. Accanto a questo l’affermazione della logica del “diritto acquisito”, per cui lo Stato aveva l’obbligo di assumere a tempo indeterminato ogni persona ritenuta “idonea” e “abilitata” alla professione docente. Questo ha generato una serie di (nella maggior parte dei casi legittime) rivendicazioni senza fine, che portava con sé un’exasperazione ideologica dei toni del dibattito che inquinava qualsiasi possibilità di lucido ragionamento, allorquando alla promessa fatta – l’assunzione – lo Stato era inadempiente, se non in tempi biblici.

In sintesi, dunque, occorre superare l’impostazione che ha visto gli interventi legislativi sulla scuola partire dal corpo docente e non dagli studenti e dalle loro famiglie: troppo spesso, come si è rilevato, le politiche scolastiche sono state in realtà politiche per il personale scolastico, facendo diventare tali provvedimenti normativi molto più pertinenti al campo del diritto e della regolazione del mercato del lavoro piuttosto che a quello delle politiche educative.

Occorre superare tale concezione burocratica-sindacale, rimettendo al centro la persona sia del singolo studente, destinatario dell’istruzione, sia quella del docente e degli altri corpi sociali coinvolti (famiglia, associazionismo, imprese...).

3.2.2 Proposte per guardare al futuro

Se indicare ciò che non andrebbe più fatto è un’operazione relativamente semplice, in gran parte frutto del percorso storico che si è provato a tracciare, più complesso e rischioso appare il compito di segnalare alcune possibili vie riformatrici che siano realistiche e allo stesso tempo dotate di un certo grado di innovazione: il tempo appare

infatti propizio per apportare qualche effettivo cambiamento, come lascia sperare il dibattito che ha accompagnato la nascita della c.d. “Buona Scuola” negli ultimi tempi⁹¹⁹.

a) Il ruolo dello Stato: governare, non gestire

Nel 1932 Carl Schmitt diagnosticò che «l’epoca della statualità sta ormai giungendo alla fine (...). Lo Stato come modello dell’unità politica, lo Stato come titolare del più straordinario di tutti i monopoli, cioè del monopolio della decisione politica, questa fulgida creazione del formalismo europeo e del razionalismo occidentale, sta per essere detronizzato»⁹²⁰. Il “fallimento” dello Stato è rilevato anche da autorevoli commentatori contemporanei, laddove si afferma che ormai «gli Stati non dominano, ma sono dominati dai fenomeni economici, sociali e naturali (crisi finanziarie ed economiche, migrazioni, terrorismo, riscaldamento del globo)»⁹²¹.

Di fronte a queste considerazioni, appare sorprendente il peso tutt’oggi dominante che l’apparato statale (in questo caso il Ministero dell’Istruzione) esercita ancora nell’ambito delle politiche educative: come affermava nel lontano 1894 il provveditore agli studi Angelo Volpe, «nelle cose scolastiche unica norma è l’arbitrio ministeriale»⁹²². Una gestione esclusivamente centralizzata genera inevitabili “effetti collaterali”, tra i quali spiccano *rigidità* e *uniformità*: a questi si aggiungono, nel caso italiano, quelli dell’*inefficienza* e dei relativi *costi* per il bilancio pubblico.

D’altronde, già nel 1910 una Commissione d’inchiesta sulla pubblica istruzione rilevava che «troppo spesso mancò al Ministero l’esatta visione del limite assegnato ai suoi poteri e dei mezzi più idonei a raggiungere i fini a cui tendevano le incalzanti mutazioni di norme e di ordinamenti. Regolamenti si succedevano a regolamenti, circolari a circolari sotto l’impulso anche delle più opposte impressioni. Talvolta all’emanazione di nuovi regolamenti sopraggiunse immediato l’ordine di arrestarne l’attuazione prima ancora che se ne facesse un qualsiasi esperimento. E intanto precetti di legge si lasciavano cadere in desuetudine, altri addirittura vennero disapplicati per via di semplici decreti,

⁹¹⁹ Si veda, tra gli altri, il volume di A. Ichino, G. Tabellini, *Liberiamo la scuola*, Ebook. Corriere della Sera, 2013.

⁹²⁰ C. Schmitt, *Il concetto di “politico”* (1932), in *Le categorie del politico*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 1998, p. 90.

⁹²¹ S. Cassese, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Il Mulino, Bologna 2014, p. 19; si veda anche S. Cassese, *L’Italia: una società senza Stato?*, Il Mulino, Bologna 2011.

⁹²² Così riportato in G. Martinez, *Le linee evolutive del sistema di governo della scuola*, cit., p. 81.

quando pure l'autorità di abrogarli o derogarli non fu assunta da qualche semplice istruzione ministeriale. All'originario sistema della legge organica si venne quindi sovrapponendo in cinquant'anni un complesso di ordinamenti in talune parti di dubbia legalità, in altre complicati da farraginosi congegni, non sempre dominati da quella coerenza di criteri d'indirizzo, che avrebbe potuto dare una relativa stabilità e un certo carattere organico al nostro diritto scolastico»⁹²³.

In un'epoca di ripensamento globale dei sistemi di *welfare*, perché non mettere in discussione anche il ruolo dello Stato in ambito educativo? Lo Stato, infatti, non può avere il monopolio dell'istruzione, «soprattutto per la strutturazione organizzativa interna della comunità scolastica»⁹²⁴.

Nella prospettiva che qui si propone, lo Stato dovrebbe tornare a *governare* le politiche educative, senza aver la pretesa di *gestirle* direttamente: si tratterebbe di passare da uno Stato *gestore* a uno Stato *regolatore*⁹²⁵. Certamente, a questo ruolo “direzionale” si dovrebbero affiancare anche compiti di valutazione e controllo *ex post*, ma nell'epoca dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e del mondo interconnesso e globale, occorre superare la rigidità e l'uniformità, binomio frutto di quell'idea ottocentesca, esposta tra gli altri anche da De Sanctis nel 1874, per cui la missione dello Stato «è veramente di essere il capo, la guida, l'indirizzo dell'educazione e dell'intelligenza del paese»⁹²⁶.

In questo senso anche l'etimologia delle parole *magister* e *minister* aiutano a ristabilire un corretto ordine di priorità e di importanza: *magister*, “colui che sa e vale di più” (*magis*), era nel linguaggio religioso dell'antica Roma, il celebrante principale; il *minister*, “colui che sa e vale di meno”, era invece l'assistente, colui che è al servizio in maniera competente, insomma. Per questo, «un ministero che non fosse percepito

⁹²³ Reale Commissione d'inchiesta per la Pubblica Istruzione, *Relazione sui Servizi della Pubblica Istruzione*, Roma, 1910, p. 9, riportato in G. Martinez, *Le linee evolutive del sistema di governo della scuola*, cit., pp. 79-80.

⁹²⁴ M. Andreucci, *Il principio personalistico nel diritto scolastico*, Giuffrè, Milano 1969, p. 218.

⁹²⁵ Sul punto si vedano S. Cassese, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, in «Il Foro Italiano», V, 1991, pp. 213-218; C. Marzuoli, *Istruzione e “Stato sussidiario”*, in «Diritto pubblico», n. 1, 2002, pp. 117-159; M. Gigante, *L'istruzione*, in S. Cassese (Ed.), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 2003, pp. 780-822.

⁹²⁶ Così riportato in S. Cassese, «*Plaidoyer* per un'autentica autonomia delle scuole», in «Il Foro Italiano», V, 1990, pp. 147-153.

friendly dagli altri enti della Repubblica, ma fosse ritenuto soltanto un superiore gerarchico, non sarebbe in grado di esercitare il compito che gli è assegnato»⁹²⁷.

b) Per un rilancio dell'autonomia delle scuole: uniformità vs differenziazione

Come si è visto, il nostro sistema scolastico a causa della sua impronta “napoleonica” mira all’ideale «dell’ordine, dell’euritmia, della uniformità. Unica la fonte: lo Stato»: un monopolio statale che è però sinonimo di «stasi, di pigrizia mentale, di prepotere»⁹²⁸. Nel confronto internazionale, il sistema italiano si caratterizza «per la ridotta autonomia operativa e decisionale delle singole scuole. Queste non hanno potere decisionale in merito agli insegnanti, la loro principale risorsa: non decidono sul loro reclutamento (essendo l’assegnazione degli insegnanti frutto d’un processo meramente burocratico-amministrativo) né sono tenute a indirizzarne, coordinarne e monitorarne l’azione effettiva»⁹²⁹.

Una volta limitato dunque il campo d’azione statale-ministeriale, si dovrebbero aprire maggiori spazi per una reale attuazione dell’autonomia delle istituzioni scolastiche che, come corpi sociali intermedi – al pari della famiglia, delle associazioni e delle imprese – costituiscono gli unici veri e propri «centri di energia sociale»⁹³⁰ del nostro Paese.

All’*uniformità* dello Stato appare dunque preferibile un sistema *differenziato*, dove la *pluriformità* dei percorsi per diventare docente riescano a valorizzare le singole peculiarità di ciascuno e le variegate esigenze dei territori e dei contesti sociali di riferimento.

In quest’ultimo senso è illuminante ancora oggi il pensiero di Umberto Pototschnig secondo cui la Costituzione impone di intendere la scuola innanzitutto come organizzazione distinta ed autonoma rispetto all’ente che la governa (lo Stato)⁹³¹: in altre parole, «la novità che si è fatta strada lentamente in questa evoluzione e che ormai anche l’ordinamento ha dovuto formalmente riconoscere, è che non spetta allo Stato istruire, ma che è la scuola come tale ad istruire. Tra lo Stato da una parte e quelli che

⁹²⁷ G. Bertagna, *Autonomia. Storia, bilancio e rilancio di un’idea*, La Scuola, 2008, p. 209.

⁹²⁸ L. Einaudi, *Scuola e libertà*, in *Prediche Inutili*, cit., pp. 15-61.

⁹²⁹ P. Cipollone, P. Montanaro, P. Sestito, *Il capitale umano per la crescita economica: possibili percorsi di miglioramento del sistema d’istruzione in Italia*, in «Questioni di Economia e Finanza» (Occasional Papers), Banca d’Italia, n. 122, aprile 2012, pp. 16-17.

⁹³⁰ G. Capograssi, *La nuova democrazia diretta*, ora in *Opere*, I, Milano, 1959, p. 441.

⁹³¹ U. Pototschnig, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961, p. 361 ss., e in particolare p. 443.

un tempo si dicevano i «suoi» insegnanti dall'altra si è inserita in effetti una realtà nuova e, in una certa misura, autonoma, capace di spezzare per un verso il rapporto di tipo organico prima esistente tra il primo e i secondi, e di diventare per altro verso punto di snodo di un rapporto più complesso e articolato, cui non partecipano soltanto lo Stato e il personale docente»⁹³².

Per realizzare davvero l'autonomia scolastica occorre declinarla secondo la duplice direttiva della *libertà* e della *responsabilità*, l'unica in grado di mettere in gioco e valorizzare ogni singolo attore che costruisce giorno dopo giorno il sistema scolastico.

Una tale prospettiva "ideale" prevedrebbe che «in questo sistema qualificato come "educativo", tutti potessero ragionatamente scegliere tutto: la famiglia e gli studenti potessero "eleggere" la scuola, i docenti, i dirigenti, il gruppo classe, le discipline da studiare e quant'altro si possa immaginare; i docenti e i dirigenti potessero a loro volta "scegliere" i colleghi con cui lavorare, le famiglie con cui cooperare, gli studenti a cui insegnare, i piani di studio da sviluppare e così via. E che tutti dovessero sempre rispondere agli altri e alle istituzioni delle scelte compiute. E che l'autorità non fosse altro, per tutti, che l'esecuzione sicura del dispositivo delle responsabilità assunte»⁹³³.

Nell'organizzazione di un servizio pubblico come quello scolastico, e quindi anche nella scelta delle persone a cui è assegnato il compito di farlo adeguatamente funzionare, il criterio principale dovrebbe essere posto nell'interesse e nel beneficio degli utenti (in questo caso studenti e famiglie) e non nell'interesse dei lavoratori stessi, laddove questo sia in contrasto con il primo, o in astrusi meccanismi burocratici.

In questo modo si aprirebbe per ogni istituto scolastico la possibilità di disegnare una propria offerta formativa, differenziata e in competizione con le altre (nel senso etimologico di *cum-petere*, "andare insieme verso").

L'autonomia scolastica verrebbe così declinata al plurale: «se ogni scuola deve essere libera di decidere come organizzarsi, di darsi la veste giuridica più opportuna, di avere libertà nella gestione del personale, le autonomie sono multiple, ma un tale obiettivo sarà conseguibile solo quando i dirigenti scolastici diventeranno veri e propri «manager dell'istruzione» e gli insegnanti di un determinato istituto saranno un gruppo di

⁹³² U. Pototschnig, *Un nuovo rapporto fra amministrazione e scuola*, in «Rivista giuridica della scuola», 1975, p. 243 ss. e in particolare p. 251.

⁹³³ G. Bertagna, *Libertà di educazione*, in Centro Studi per la Scuola Cattolica (CSSC), *Una scuola per la famiglia. Scuola Cattolica in Italia. Diciassettesimo Rapporto*, La Scuola, 2015, p. 161.

professionisti solidali, che lavorano assieme, che si scambiano opinioni, strumenti, idee su quel che si deve fare. Quest'ultima condizione implica che gli insegnanti (...) siano scelti perlomeno dal dirigente scolastico e non più da un ministero al vertice dell'amministrazione pubblica, in genere distante dalle scuole sul territorio, e il dirigente scolastico dovrebbe avere la possibilità di comporre la propria *équipe* e, perché no, di licenziare il proprio personale, che non si inserisce nel lavoro di squadra»⁹³⁴.

L'esperienza inglese, così come quella dei paesi scandinavi⁹³⁵, sembrano indicare nell'aumento degli spazi di libertà una possibile traiettoria da seguire. Certo, non si nasconde che ampliare – almeno per una quota pari al 20% del personale docente – il potere discrezionale in capo al dirigente scolastico potrebbe generare situazioni di clientele e di favoritismi ingiustificati. Ma se questo rischio poteva spaventare fino a qualche anno fa, oggi, nell'era dei *social network*, può bastare un *tweet* per denunciare al mondo intero una situazione grigia e ingiusta. Il duplice principio della trasparenza e della correttezza verrebbe in quest'ottica garantito da un lato dal ritorno al ruolo di “regolatore” e di “controllo” dell'autorità pubblica preposta; dall'altro sarebbe esercitato grazie ad un'attività di diffuso protagonismo di ogni singola persona coinvolta nel sistema, a cominciare dai docenti e dalle famiglie degli studenti.

c) Un nuovo status del docente: professionista educativo

La creazione di una schiera di insegnanti posta sotto l'egida dello Stato trova il suo fondamento e le sue finalità, secondo le parole del ministro francese François Guizot pronunciate nel 1816, «per unificare tutti gli enti della pubblica istruzione in un unico grande corpo sotto il controllo di un'autorità superiore posta al centro del governo; per dare a questa autorità tutti i mezzi necessari per diffondere e distribuire correttamente l'istruzione; per propagare le buone dottrine (...) [questi] sono i motivi che giustificano e richiedono la formazione di un corpo docente, unico mezzo tramite il quale possiamo dare regolarità e stabilità all'istruzione pubblica (...) senza il quale coloro che si sono

⁹³⁴ N. Bottani, *Requiem per la scuola?*, Il Mulino, 2013, p. 52;

⁹³⁵ Cfr. cap. 2.

dedicati all'insegnamento, isolati e scoraggiati, non fornirebbero allo Stato i benefici che si ha il diritto di aspettarsi da loro lavoro»⁹³⁶.

Il legislatore italiano, centocinquant'anni dopo Guizot, definiva la funzione docente come «esplicazione essenziale dell'attività di trasmissione della cultura, di contributo alla elaborazione di essa e d'impulso alla partecipazione dei giovani a tale processo e alla formazione umana e critica della loro personalità»⁹³⁷. Allo stesso modo, la dottrina giuridica ha affermato che «può chiamarsi insegnante chi, avendo superato un apposito esame di Stato, ai sensi dell'art. 33 co. 5 Cost., è abilitato all'esercizio della professione docente in una o più discipline»⁹³⁸.

Una definizione, dunque, che sembrerebbe avvicinarsi maggiormente a quella delle tradizionali professioni liberali (medici, avvocati, architetti...) dove, a seguito di un esame di Stato, si consegue un'abilitazione per lo svolgimento della libera professione. In realtà, da un punto di vista formale, l'assunzione della qualifica di insegnante statale implica l'inclusione in una categoria di impiegati statali, facenti parte del comparto "scuola". Oggi, coerentemente con l'effettiva attuazione del sistema delle scuole autonome, appare sensato rimettere in discussione lo *status* di ogni singolo insegnante. Le analogie tra gli insegnanti della scuola secondaria e le libere professioni⁹³⁹ propriamente dette si rintracciano innanzitutto nella natura prevalentemente intellettuale dell'attività professionale, caratterizzata da «un sapere avanzato, acquisito mediante istruzione teorica e formale; e l'affermazione di un monopolio nell'uso di questo sapere»⁹⁴⁰, certificato da titoli di studio e/o da abilitazioni con valore legale. Allo stesso tempo, permangono importanti differenze: gli insegnanti non appartengono a nessun "ordine" professionale, né sono iscritti a un albo: «risultano invece classificati in un ruolo burocratico connesso al grado di scuola ove operano. (...) La fisionomia ormai

⁹³⁶ François Guizot, *Essai sur l'histoire et sur l'état actuel de l'Instruction publique en France*, 1816, pp. 135, 136, 139; riportato in C. Lelièvre, *The French model of the educator state*, in «Journal of Education Policy», Vol. 15, 2000, pp. 6-7.

⁹³⁷ Art. 2, comma 1, D.P.R. n. 417/1974.

⁹³⁸ A. Mura, *Scuola (personale insegnante della)*, in «Enciclopedia giuridica», Vol. XXVIII, *ad vocem*, Treccani, Roma 1998.

⁹³⁹ Cfr. T. Leggat, *Teaching as a profession*, in J. A. Jackson (Ed.), *Professions and professionalization*, Cambridge University Press, London 1970, pp. 155-177; E. Hoyle, *Teachers as Professionals*, in L. W. Anderson (Ed.), *International encyclopedia of teaching and teacher education*, Elsevier, New York 1995, pp. 11-15.

⁹⁴⁰ E. Brambilla, *Dalle arti liberali alle professioni*, in M. Malatesta (Ed.), *Corpi professionali tra passato e futuro*, Giuffrè, Milano 2002, p. 59.

prevalentemente pubblica della professione docente è il risultato di un'attrazione fatale, all'interno dell'orbita statale»⁹⁴¹.

Il risultato di questa “attrazione fatale” che equipara il trattamento giuridico, economico, sociale del docente a quello di un qualsiasi impiegato pubblico, si risolve in una pressoché totale impossibilità di prospettive di crescita e di carriera, ponendo gli stessi insegnanti in un gradino ancora inferiore rispetto agli altri dipendenti statali, come rilevava sarcasticamente Salvemini già nel 1902: «ma voi, si sentono dire gl'insegnanti, voi lavorate poco, e quindi non potete chiedere gli stipendi eguali a quelli degli altri funzionari che hanno tutta la giornata legata all'ufficio. Compiute le vostre ore di lezione, al massimo tre al giorno, - e taluni non lavorano che sei o magari quattro ore per settimana! – siete liberi cittadini. Poi avete le vacanze di natale, di carnevale, di pasqua, poi le vacanze estive. Quale impiegato dello Stato ha tante comodità?»⁹⁴².

Per questo si propone di passare da una logica al ribasso (basso stipendio, nulle possibilità di carriera, bassa considerazione sociale...), unita a garanzie lavorative assolute (inamovibilità dal posto di lavoro); ad una prospettiva più “rischiosa”, con meno tutele assolute sul piano contrattuale, ma in grado di fornire prospettive e soddisfazioni volte a valorizzare la professione docente. Da un vortice che porta tutto e tutti verso il basso, ad un circolo virtuoso che, con qualche rischio in più, porti l'intero sistema ad una possibilità di crescita qualitativa.

Si prenda per esempio quanto accaduto recentemente in California, dove una sentenza della Suprema Corte⁹⁴³ ha stabilito che la tutela contro il licenziamento degli insegnanti non meritevoli priva gli studenti del loro diritto costituzionale a conseguire una buona istruzione⁹⁴⁴. La sentenza ha suscitato parecchio scalpore, visto che fino ad oggi licenziare i docenti “peggiori” e “inadeguati” nel “*Golden State*” era molto arduo e costoso, tanto che i distretti scolastici raramente ci provavano. In particolare, nella motivazione della sentenza si legge che la sostanziale inamovibilità di docenti

⁹⁴¹ E. Pagano, G. Vigo, *Maestri e professori. Profili della professione docente tra Antico Regime e Restaurazione*, Unicopli, Milano 2012, pp. 125-126.

⁹⁴² G. Salvemini, *Le condizioni economiche degli insegnanti*, in G. Salvemini, *Scritti sulla scuola*, a cura di L. Borghi e B. Finocchiaro, Milano, Feltrinelli, 5-15, ed. or. 1902, qui p. 13.

⁹⁴³ Vergara v California, *Superior Court of the State of California*, County of Los Angeles, 10 giugno 2014.

⁹⁴⁴ La notizia ha avuto grande risonanza, tanto che si è guadagnata la copertina del prestigioso settimanale statunitense TIME del 3 novembre 2014, con il titolo: “*Mele marce. È quasi impossibile licenziare un cattivo insegnante*”. In realtà questa non è la prima volta che la copertina di un importante settimanale americano solleva un ampio dibattito sul punto: nel 2010 anche il magazine *Newsweek* era andato incontro a forti proteste per un titolo simile (*We must fire bad teachers*).

inadeguati, va a colpire soprattutto gli studenti provenienti da famiglie povere o appartenenti a minoranze razziali.

Questa decisione, al di là del caso specifico, appare interessante perché ribalta la prospettiva: non più (solamente) il diritto *acquisito* del docente ad un posto di lavoro, ma prima di tutto il diritto degli studenti a ricevere un'istruzione di qualità. Un ribaltamento sostanziale, che trova conferma nell'esperienza di realtà internazionali in rapida espansione, come quella di *Teach For America*.

*Teach For America*⁹⁴⁵, al pari dell'analoga esperienza inglese *Teach First*⁹⁴⁶, seleziona giovani laureati tra le migliori università americane per immetterli, dopo un corso intensivo estivo, come insegnanti nelle scuole "più impegnative", caratterizzate da disagio sociale come quelle nelle periferie delle grandi città o nelle aree rurali. L'impegno richiesto ai giovani docenti è di prestare servizio in quella scuola per almeno due anni; lo scopo che ci si prefigge è quello di contrastare l'ineguaglianza educativa, fornendo la possibilità di avere un'eccellente istruzione anche a studenti che arrivano da un contesto familiare povero e/o disagiato. Negli ultimi anni l'esperienza di *Teach For America*, «una delle storie di maggior successo nell'imprenditorialità sociale della storia recente»⁹⁴⁷, è cresciuta rapidamente: dalla sua fondazione avvenuta nel 1989, quando furono selezionati i primi 500 candidati su oltre 2.500 candidati, *Teach For America* è arrivata ad immettere nel sistema scolastico statunitense nel 2005, a fronte di 17mila candidati, ben 2.000 insegnanti, cifre che sono raddoppiate nel 2010. Nel corso della sua più che ventennale attività, l'organizzazione ha così raggiunto con i suoi insegnanti oltre 3 milioni di studenti americani.

⁹⁴⁵ Per un approfondimento si veda sito ufficiale <https://www.teachforamerica.org/>, così come l'analoga rete internazionale *Teach For All* www.teachforall.org. Per un approfondimento sull'esperienza di *Teach For America* si rimanda in primo luogo ai due libri scritti dalla sua fondatrice, Wendy Kopp, *One day all children...: The unlikely triumph of Teach fo America and what I learned along the way*, Public Affairs, New York 2003; Id., *A Chance to Make History: What Works and What Doesn't in Providing an Excellent Education for All*, Public Affairs, New York 2011. Inoltre, si vedano anche, *ex multis*, L. Darling-Hammond, D. J. Holtzman, S. J. Gatlin, J. V. Heilig, *Does teacher preparation matter? Evidence about teacher certification, Teach for America, and teacher effectiveness*, in «Education Policy Analysis Archives», vol. 13 n. 42, 2005, pp. 1-48; S. Glazerman, D. Mayer, P. Decker, *Alternative Routes to Teaching: The Impacts of Teach for America on Student Achievement and Other Outcomes*, in «Journal of Policy Analysis and Management», vol. 25, n. 1, 2006, pp. 75-96; D. Labaree, *Teach for America and Teacher Ed: Heads They Win, Tails We Lose*, in «Journal of Teacher Education», vol. 61, n. 1-2, 2010, pp. 48-55; Z. Xu, J. Hannaway, C. Taylor, *Making a Difference? The Effects of Teach For America in High School*, in «Journal of Policy Analysis and Management», vol. 30, no. 3, 2011, pp. 447-469. Infine, si veda anche l'articolo recentemente pubblicato sull'*Economist*, *High-fliers in the classroom*, 14 febbraio 2015.

⁹⁴⁶ Si veda *supra* cap. 2.5.2.

⁹⁴⁷ D. Labaree, *Teach for America and Teacher Ed: Heads They Win, Tails We Lose*, cit., p. 48.

d) *Il concorso statale unica via?*

Il meccanismo di reclutamento⁹⁴⁸ del personale docente tramite un concorso pubblico risale alla fine dell'*Ancien Régime*, come espressione del principio rivoluzionario francese dell'*égalité*: il concorso, infatti, dovrebbe consentire ad ogni cittadino di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza «*selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents*», come recita l'articolo VI della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789.

Tale sistema, prima introdotto nell'Italia ottocentesca liberale e poi mantenuto in epoca fascista⁹⁴⁹, verrà adottato anche dalla Costituzione repubblicana che individuerà, tramite l'art. 97, il concorso pubblico⁹⁵⁰ come quel «meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito»⁹⁵¹, che dovrebbe costituire «lo strumento più idoneo ad assicurare che gli aspiranti vengano selezionati secondo criteri oggettivi di professionalità ed esperienza»⁹⁵².

La struttura del concorso può rinvenirsi in un'Ordinanza della Suprema Corte⁹⁵³ che ha individuato questi tre elementi come costitutivi della sua fattispecie:

- a) il bando di concorso;
- b) la procedura di valutazione dei candidati;
- c) l'atto di approvazione della graduatoria di merito con individuazione degli aventi titolo all'assunzione da parte della Commissione.

Questi elementi dovrebbero consentire alla pubblica amministrazione di inserire nel proprio organico i candidati che «abbiano le migliori capacità per svolgere i propri

⁹⁴⁸ Sull'utilizzo del termine "*reclutamento*" con riferimento agli insegnanti si vedano, tra gli altri, le recenti annotazioni di Giovanni Gobber, laddove scrive: «suscita apprensione l'uso burocratico del termine reclutamento, applicato agli insegnanti. È infatti parente della voce spagnola *recluta*, che a sua volta rinvia al francese *recrue* (da *recroître* "accrescere"): indicava, propriamente, un "arruolamento" di nuovi soldati, per integrare la truppa decimata dalle battaglie. Se il destino è di perire al fronte, c'è poco da stare allegri», G. Gobber, *Ma il Ministero conosce la scuola?*, in «Nuova Secondaria», n. 5, 2013, p. 5.

⁹⁴⁹ R.D. 22 novembre 1908, n. 693 (*Testo Unico delle leggi sullo stato degl'impiegati civili*) e relativo regolamento di esecuzione 24 novembre 1908, n. 756, successivamente modificato con R.D. 11 novembre 1924, n. 2395.

⁹⁵⁰ Sulla nozione di *concorso* dal punto di vista giuridico, tra gli altri, si rimanda a P. Bellocchi, *Concorso (dir. lav.)*, in «Enciclopedia Giuridica Treccani», vol. VIII, Roma 1997, *ad vocem*; N. Assini, M. Solinas, *Concorso a pubblico impiego*, in «Enciclopedia Giuridica Treccani», vol. VII, Roma 1988, *ad vocem*; R. Cavallo Perin, *Pubblico concorso e professionalità dei dipendenti pubblici: un diritto costituzionale dei cittadini*, in «Foro Amministrativo», 2002, pp. 1994-2004.

⁹⁵¹ Sentenza Corte Costituzionale n. 363/2006.

⁹⁵² Sentenza n. 448/2006. Cfr. pure la sentenza della Corte n. 194/2002.

⁹⁵³ Ordinanza n. 3032/2011 della Corte di Cassazione (Sezioni Unite). Tale nozione è stata ribadita e fatta propria anche dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza n. 11/2011. Cfr. A. Di Geronimo, M. Di Pirro, *Il contenzioso nella scuola*, Edizioni Simone, 2014, p. 9.

compiti; ancor più in particolare con tale metodo si consegue anche un altro risultato, cioè quello di consentire a tutti i cittadini di adire i pubblici impieghi in posizione di parità»⁹⁵⁴.

Il concorso dovrebbe tutelare e garantire entrambe le parti, sia quella del datore di lavoro (in questo caso il Ministero), sia quella del lavoratore (in questo caso il singolo aspirante insegnante): «il sistema del rapporto di lavoro trova il suo fondamento nell'esigenza di contemperare l'interesse datoriale a selezionare i soggetti più idonei allo svolgimento di determinate mansioni e l'interesse dei partecipanti al concorso a non subire ingiustificate disparità di trattamento. Da questo punto di vista, la disciplina appare caratterizzata più che dalla contrapposizione, dalla convergenza degli interessi delle parti. Funzione del concorso sembra essere principalmente quella di garantire, da un lato, al datore di lavoro che le posizioni stesse saranno attribuite ai più meritevoli, dall'altro ai concorrenti che le possibilità di successo di ognuno trovino nel meccanismo selettivo adeguata valutazione e tutela»⁹⁵⁵. Infine, appare opportuno rilevare che una costante giurisprudenza della Corte Costituzionale ha riconosciuto nel concorso pubblico «la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione»⁹⁵⁶. Il sistema concorsuale dovrebbe essere quindi un «meccanismo strumentale» (*mezzo*) per il raggiungimento in primo luogo «di efficienza dell'amministrazione» (*fine*).

È proprio da questa considerazione che si vuole muovere per una «messa in discussione» del sistema concorsuale quale *unica* procedura per la selezione del personale docente.

Infatti, partendo dalla storia delle politiche del personale docente in Italia, appare sensato avanzare qualche dubbio sulla corrispondenza tra *mezzo* utilizzato (concorso statale centralizzato) e *fine* che ci si propone (un sistema efficiente di reclutamento di personale docente qualificato).

Il concorso pubblico, mirando alla tutela dei principi di uguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Cost.), di imparzialità⁹⁵⁷ e di buon andamento della pubblica

⁹⁵⁴ N. Assini, M. Solinas, *Concorso a pubblico impiego*, cit., 1988, *ad vocem*.

⁹⁵⁵ P. Bellocchi, *Concorso (dir. lav.)*, cit., *ad vocem*.

⁹⁵⁶ Sentenza Corte Cost. n. 205/2004. Analogamente si veda sentenza Corte Cost. n. 37/2015, n. 34/2004; n. 194/2002; n. 1/1999.

⁹⁵⁷ Come sottolineato dalla Corte Costituzionale, infatti, «il principio di imparzialità stabilito dall'art. 97 della Costituzione – unito quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento dell'azione

amministrazione (artt. 51 e 97 Cost.)⁹⁵⁸, dovrebbe rappresentare «esso stesso un canale di inveroimento della promozione sociale. (...) Ma è proprio così? Il concorso pubblico (...) ha davvero favorito la promozione sociale o, piuttosto, ne ha impedito o gravemente ostacolato l'attecchimento?»⁹⁵⁹.

Questa domanda appare non priva di significato, in particolare nell'ambito del reclutamento del personale docente dove, accanto alla regola formale del concorso, si è visto proliferare tutt'altra serie di procedure. E anche nel caso dello svolgimento dei concorsi veri e propri, questi non sono stati privi di errori, lungaggini, ricorsi – in una parola inefficienze – come ha testimoniato la travagliata vicenda dell'ultimo concorso per dirigenti scolastici⁹⁶⁰. L'alto numero di partecipanti (come nel caso degli aspiranti docenti) e l'espansione, alle volte quasi indiscriminata, dell'ambito dei c.d. diritti soggettivi in capo ad ogni singolo, possono trasformare ogni situazione personale “particolare” – così come ogni singolo cavillo burocratico o imprecisione da parte dell'amministrazione – in una paventata lesione giuridica, mutando rapidamente il concorrente in ricorrente. In questa gara ai diritti senza sosta si attua così il detto degli antichi, già riportato in Cicerone: «*Summum ius, summa iniuria*»⁹⁶¹.

Se da un lato appare dunque corretto – o meglio necessario e doveroso – un passaggio formale in grado di «accertare l'attitudine all'esercizio di una professione»⁹⁶², dall'altro nel corso del tempo si sono avanzate legittime ed autorevoli critiche al fatto che questo riconoscimento formale debba per forza avvenire tramite un concorso statale. Si pensi a Giovanni Scopoli, Direttore generale della Pubblica Istruzione sotto Napoleone, laddove

amministrativa – costituisce un valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici», sentenza Corte Cost. n. 453/1990.

⁹⁵⁸ Cfr. sentenze Corte Cost. n. 205/2004; n. 363/2006 e n. 99/2012. Sul punto la sentenza della Corte Costituzionale n. 1/1999 laddove si afferma che «il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci» resta «il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni d'imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione». Accanto a questo, però, si ricorda che «deroghe alla regola del concorso, da parte del legislatore, sono ammissibili soltanto nei limiti segnati dall'esigenza di garantire il buon andamento dell'amministrazione o di attuare altri principi di rilievo costituzionale, che possano assumere importanza per la peculiarità degli uffici di volta in volta considerati».

⁹⁵⁹ Q. Camerlengo, *Costituzione e promozione sociale*, Il Mulino, Bologna 2014, p. 412.

⁹⁶⁰ Si permette di rinviare sul punto a F. Magni, *La tragicommedia del concorso per dirigenti scolastici in Lombardia*, in «Nuova Secondaria», n. 2, 2015, pp. 20-21. Si veda anche C. Xodo, *In margine all'esame del concorso per dirigenti della Lombardia*, in «Nuova Secondaria», n. 4, 2015, p. 6.

⁹⁶¹ Cicerone, *De Officiis*, 1, 33.

⁹⁶² Sentenza Corte Costituzionale n. 174/1980. Cfr. anche la sentenza della Corte n. 5/1999, dove si sottolinea che determinate professioni «presuppongono una particolare capacità tecnica ed il cui esercizio richiede, per assicurare il corretto svolgimento dell'attività professionale, sia a garanzia della collettività che a protezione dei destinatari delle prestazioni, una specifica idoneità». Così pure le sentenze n. 77/1964, n. 29/1990 e n. 456/1993.

afferitava, in un passo già riportato, che «giovano i concorsi, se le scienze sono bambine, non quando il numero de' dotti è ragguardevole»⁹⁶³. Oppure si guardi alle ormai "classiche" pagine del liberale Luigi Einaudi, che denunciava, con sarcastica arguzia nelle sue "Prediche Inutili" come «soltanto un'autorità pubblica può garantire la bastevolezza e la imparzialità dell'insegnamento. Soltanto lo Stato può assicurare, scegliendoli per pubblico concorso, insegnanti adatti a formare la mente ed il carattere dei giovani. (...) Non basta ordinare che gli insegnanti debbano essere forniti di adeguati titoli di insegnamento e scelti in seguito a pubblico concorso. Se le commissioni esaminatrici sono composte di uomini scelti dal ministro, o dal preside della provincia o dal sindaco o dal consiglio comunale o dagli amministratori degli istituti privati, non esiste garanzia veruna di buona scelta e di indipendenza dal potere politico. La garanzia non esisteva quando Napoleone, genio amministrativo volto all'organizzazione di uno stato accentrato ed ubbidiente alla sua volontà, creò l'università di Francia, stupenda creazione la quale sotto un solo comando riuniva tutti gli ordini di scuole, da quelle elementari alle universitarie. Uno il credo, uno il programma, uno l'esercito insegnante, dall'istitutore della scuola primaria all'universitario della Sorbona, al quale era affidato l'ufficio della formazione del cittadino consapevole dei suoi doveri verso lo Stato e verso chi lo incarnava»⁹⁶⁴.

Accanto a queste considerazioni si aggiungono quelle più recenti di un autorevole giuslavorista come Pietro Ichino: «il concorso dovrebbe garantire la scelta imparziale della persona migliore tra le disponibili. Ma l'esperienza insegna che nella maggior parte dei casi le cose non vanno affatto così. (...) Il problema non è costituito soltanto dalla frequenza con cui accade che l'esito del concorso sia inquinato da clientelismi baronali, politici, sindacali o di altro genere. Il fatto su cui occorre riflettere è che il concorso si rivela come un metodo cattivo di scelta anche quando esso si svolge rigorosamente secondo le regole. In primo luogo perché l'idoneità di una persona a un determinato ruolo dipende per lo più da un insieme di qualità e attitudini molto più complesso di quanto si possa accertare e verbalizzare con una procedura concorsuale:

⁹⁶³ Scopoli, *Licei. Osservazioni preliminari*, in Biblioteca Civica, Verona, Scopoli cart. 492-5, citato in E. Pagano, G. Vigo, *Maestri e professori*, cit., p. 132. Sulle osservazioni di Scopoli si tornerà più avanti. Basti per ora sottolineare come da questa vicenda emerga, forse per la prima volta nella storia d'Italia nella sua importanza, la figura del "burocrate ministeriale" che avrà un peso notevole nel decretare il successo o il sostanziale fallimento degli innumerevoli tentativi riformatori che interessarono le istituzioni scolastiche nei decenni a venire.

⁹⁶⁴ L. Einaudi, *Scuola e libertà*, in *Prediche Inutili*, Einaudi, Torino 1962, pp. 15-61.

questo vale per tutte le figure professionali, dal docente al giovane ricercatore, dal dirigente al fattorino. Quand'anche, poi, le prove concorsuali consentissero di accertare le qualità che veramente contano per la funzione specifica, resterebbe il fatto che la commissione giudicatrice non risponde per nulla della bontà della scelta. Svolto il compito, essa si scioglie; e se il vincitore si rivelerà inidoneo al ruolo, nessuno ne chiederà mai conto ai commissari. Il metodo del concorso è legato all'idea ottocentesca dell'amministrazione pubblica come luogo dove i comportamenti sono soggetti al controllo *ex ante* di legittimità, ma non al controllo *ex post* dei risultati prodotti. Oggi sperimentiamo che questo sistema non soltanto non garantisce il risultato *ex post*, ma di fatto non riesce a garantire neppure un tasso accettabile di legittimità sostanziale, sotto la scorza della (apparente) legittimità formale. Sono davvero pochissimi i concorsi nei quali non vi sia un vincitore designato ben conoscibile già prima del bando. E in qualche caso – occorre dirlo – non è neppure male che le cose vadano così. Ma allora non sarebbe meglio, là dove è possibile attivare un sistema di controllo rigoroso dei risultati, abbandonare questo ferro vecchio, eredità di un sistema amministrativo superato?»⁹⁶⁵.

Le considerazioni sopra riportate appaiono non prive di fondamento: Com'è, infatti, possibile continuare a selezionare i docenti solo ed esclusivamente con gli stessi strumenti giuridici che si utilizzavano nel XIX secolo? Intanto, però, il mondo è cambiato: è come intestardirsi nell'imporre un vestito ormai troppo stretto, fatto di graduatorie, concorsi/ricorsi, titoli e sanatorie, su di un corpo (il sistema d'istruzione italiano) che è notevolmente cambiato nelle sue dimensioni quantitative e qualitative, nonché nelle sue finalità (in parte smarrite e da riscoprire) e nelle istanze a cui la società chiede di rispondere.

Strumenti *rigidi* e connotati da un eccessivo grado di *formalismo* mal si adattano a rispondere ad esigenze *mutevoli* nel tempo, difficilmente programmabili (sia per una difficoltà oggettiva di conoscerle con esattezza, sia per una ormai dimostrata incapacità del sistema regolatorio) e che richiedono quindi un alto tasso di *flessibilità* e di *adattamento*.

Per questo, un primo passaggio sarebbe quello di prevedere, di fronte a personale docente già abilitato, il superamento del concorso statale: com'è, infatti, possibile

⁹⁶⁵ P. Ichino, *L'ipocrisia del concorso*, in «Corriere della Sera», 21 novembre 2006.

continuare a “gestire” direttamente dal centro (ancor più difficile se l’obiettivo che ci si pone è quello di selezionare in maniera adeguata e “meritocratica”) una massa di persone quantificabile in decine di migliaia? Anche in questo caso la storia ci fornisce una risposta molto netta e chiara: non è possibile, se non a costo di *gravi inefficienze*, di *perduranti ingiustizie* e di una *dispersione di energie* e di *risorse*.

Una prima strada sembra quella di decentralizzare il procedimento. Ma attenzione, non certo tramite una mera trasposizione su un piano regionale del modello concorsuale nazionale tale e quale: si è visto, infatti, con la tormentata vicenda dell’ultimo concorso per dirigenti scolastici quali siano stati gli esiti...⁹⁶⁶.

Innanzitutto occorre superare la logica di un sistema burocratico, laddove per “burocratico” si intende quel sistema organizzativo «incapace di correggersi in funzione dei propri errori e le cui disfunzioni diventano fattori essenziali di equilibrio»⁹⁶⁷. Quella scolastica, infatti, rimane una «struttura fortemente accentrata in cui domina l’impostazione verticistica e l’autoritarismo burocratico. L’organizzazione degli apparati amministrativi e delle strutture scolastiche non si differenzia, infatti, da qualsiasi altra organizzazione amministrativa in cui i rapporti interorganici sono retti da un rigido principio gerarchico; l’esercizio dell’attività di insegnamento è, inoltre, svolta dagli insegnanti secondo i comuni vincoli di servizio legati alle mansioni assegnate»⁹⁶⁸.

In secondo luogo, accanto ad una rimodulazione su base locale o di reti di scuole del meccanismo concorsuale, si potrebbe avviare una sperimentazione, ancorché limitata, fondata sul binomio *libertà-responsabilità* dei singoli attori che compongono l’istituzione scolastica.

Si è consapevoli di camminare lungo un terreno “eterodosso”, ma si affronta tale rischio per il desiderio di poter fornire un piccolo contributo al dibattito. Come procedere dunque? Dal punto di vista tecnico/normativo, la strada per superare il *moloch* del concorso, tutt’altra che agevole, sarebbe quella di una riforma della legge sullo *status* giuridico dell’insegnante⁹⁶⁹, che ne sottolinei la natura di “professionista

⁹⁶⁶ Si permette di rinviare sul punto a F. Magni, *La tragicommedia del concorso per dirigenti scolastici in Lombardia*, in «Nuova Secondaria», n. 2, 2015, pp. 20-21.

⁹⁶⁷ M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris 1963, p. 239.

⁹⁶⁸ S. Pellizzari, *L’organizzazione dell’amministrazione scolastica e della scuola statale*, in F. Cortese (Ed.), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014, pp. 43-44.

⁹⁶⁹ Tuttora contenuto nella Legge Delega n. 477/1973 e nel relativo D.P.R. n. 417/1974, poi inserito nel *Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione* (D. Lgs n. 297/1994).

dell'educazione"⁹⁷⁰, ancorché svolgente un pubblico servizio. Si andrebbe così a configurare un nuovo *status* dell'insegnante, non più mero dipendente pubblico statale, ma professionista incaricato di pubblico servizio, che esplica la sua azione professionale preminentemente nell'attività di insegnamento⁹⁷¹, realizzatrice di un diritto costituzionalmente garantito quale quello all'istruzione (*ex art. 34 Cost.*).

Questa evoluzione da un lato sarebbe in linea con la progressiva attuazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche; dall'altro permetterebbe di superare il vincolo concorsuale – previo inserimento di apposita ed esplicita deroga legislativa – in conformità con quanto previsto dall'art. 97 della Costituzione. Una soluzione di certo non facile, né scontata, che permetterebbe però – a Costituzione invariata – di aprire spazi per sperimentazioni e tentativi che forse non possono più essere rimandati.

e) Superare il dualismo teoria/pratica: il “docente apprendista”

Il superamento, almeno per via sperimentale, del concorso statale centralizzato quale unica modalità di immissione in ruolo del personale docente porta con sé anche un ripensamento della formazione iniziale dei docenti. Infatti, nella prospettiva che qui si propone⁹⁷², l'immissione in ruolo potrebbe avvenire, per i laureati magistrali in possesso di abilitazione, tramite un contratto di apprendistato di alta formazione, di durata triennale, con una graduale presa di responsabilità del “docente-apprendista”. Questo sistema consentirebbe:

⁹⁷⁰ Utili spunti di approfondimento attorno alla “professione docente” si possono trovare in E. Damiano, *L'insegnante. Identificazione di una professione*, La Scuola, Brescia 2004.

⁹⁷¹ Cfr. comma 1 dell'art. 395 del D.Lgs. 297/1994 che così dispone: «La funzione docente è intesa come esplicazione essenziale dell'attività di trasmissione della cultura, di contributo alla elaborazione di essa e di impulso alla partecipazione dei giovani a tale processo e alla formazione umana e critica della loro personalità».

L'attività di insegnamento consiste «Nell'assolvimento di compiti finalizzati alla proposizione, a vantaggio degli alunni e secondo i modelli pedagogici prescelti, di conoscenze e stili di comportamento utili alla loro crescita e maturazione». Cfr. Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, 1430 depositata il 25 settembre 2001.

⁹⁷² Sulla scia di quanto proposto nel 2001 dal gruppo ristretto di lavoro istituito dal ministro Moratti, su cui si veda G. Bertagna, *Quale «docente» in quale «scuola»? Dieci anni di incrocio tra riforma degli ordinamenti e della formazione degli insegnanti*, in G. Bertagna, C. Xodo (eds.), *Le competenze dell'insegnare. Studi e ricerche sulle competenze attese, dichiarate e percepite*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011, pp. 489-497; Cfr. anche G. Bertagna, *Licei di 4 anni e riforma della scuola: melina o progetto di sistema per la nuova legislatura?*, in «Nuova Secondaria», n. 7, 2014, pp. 19-29, così come da L. Benadusi, *Perché mai dovrei diventare insegnante?*, in «Il Mulino», n. 6/2014, pp. 971-972.

- allo Stato e al Ministero di regolare il numero degli accessi (tramite le lauree magistrali abilitanti a numero programmato) e garantire un livello minimo di preparazione tramite il previo conseguimento dell'abilitazione;
- alla singola scuola di poter formare per tre anni il proprio docente secondo le peculiarità del proprio progetto educativo; inoltre, in collaborazione con i centri inter-universitari preposti alle attività di formazione dei docenti, di accompagnarne l'intero percorso di formazione iniziale tramite un docente esperto "tutor";
- al docente "apprendista", di svolgere un percorso formativo che si sviluppi su un arco di tempo ragionevole (ben tre anni e non solo uno come attualmente avviene nei percorsi di Tirocinio Formativo Attivo), consentendogli fin dal primo anno di contratto di apprendistato di ricevere un riconoscimento economico (seppur inferiore rispetto al salario pieno).

Inoltre, il traguardo più importante sarebbe quello di creare un sistema formativo integrato (scuola-università-società) che permetta, nel corso dei tre anni, una vera esperienza di circolarità formativa, facendo maturare le necessarie competenze del futuro insegnante⁹⁷³ anche in ambienti non formali e informali. Infatti, come è stato sottolineato, «imparare a insegnare è un processo lungo e complesso, nel quale s'intrecciano numerosi fattori: lo studio, il tirocinio, l'esperienza sul campo, gli scambi con altri docenti. Anzi, si può dire che la formazione di un docente ha un inizio, ma non ha una vera fine: si tratta di un processo continuo, che deve integrare momenti formali (corsi, ecc.) e informali (l'esperienza sul campo)»⁹⁷⁴. Analogamente, anche la migliore dottrina internazionale ha sottolineato che una formazione degli insegnanti composta da diverse prospettive (c.d. "multi-faceted approach")⁹⁷⁵ porta a risultati migliori in termini di efficacia e di qualità dell'insegnamento.

⁹⁷³ C. Crivellari, *Costruzione delle competenze nella formazione degli insegnanti*, in «Formazione, lavoro, persona», Anno V, n. 15, 2015, pp. 105-112.

⁹⁷⁴ M. Baldacci, *Introduzione*, in M. Baldacci (Ed.), *La formazione dei docenti in Europa*, Mondadori, 2013, p. 1. Sulla formazione del docente che ha un inizio ma non ha una vera e propria fine, d'altronde già Seneca nelle lettere a Lucilio (7,8) affermava che *homines dum docent discunt*.

⁹⁷⁵ L. Darling-Hammond, A. Lieberman (eds.), *Teacher Education around the World*, Routledge, London 2012, p. 149.

Il periodo di formazione iniziale svolto in alternanza formativa⁹⁷⁶ sarebbe così un reale “praticantato” svolto all’interno di una comunità critico-riflessiva, in grado di contribuire allo sviluppo di quello che è stato definito – anche da autorevoli studi europei⁹⁷⁷ – come il “professionista riflessivo” (*reflective practitioner*)⁹⁷⁸.

Infine, dal punto di vista contrattuale, l’utilizzo dell’apprendistato quale contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato all’occupazione dei giovani⁹⁷⁹, permetterebbe ad entrambe le parti, al termine del triennio, di risolvere il rapporto di lavoro in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi formativi.

È evidente che un tale sistema si allontanerebbe dall’attuale procedura *rigida e centralizzata* verso strade maggiormente *flessibili e diversificate*.

Quanto sopra esposto non coincide esattamente con quanto previsto dalla delega legislativa (art. 1 comma 181) contenuta nella Legge n. 107/2015 sopra sinteticamente richiamata⁹⁸⁰: accanto ad elementi comuni o simili (contratto di apprendistato/di tirocinio triennale), nel progetto della Legge n. 107 scompare l’abilitazione che viene di fatto associata al concorso. Oltre a quanto già detto sopra, è proprio in questo elemento che sembra rintracciarsi il maggior difetto del progetto renziano: il concorso statale si erge “come torre in solitario campo”, costituendo così l’unico punto di accesso per diventare insegnante. Questo elemento, oltre alle problematiche che comporterebbe al sistema delle scuole paritarie, non permette quel minimo di flessibilità organizzativa che un’effettiva autonomia delle istituzioni scolastiche presupporrebbe: rimarrebbe, infatti, centralizzata l’organizzazione del concorso, che sarebbe così l’unica via di accesso alla professione insegnante.

Per questo, nel breve periodo, si propone di affiancare a questa via “tradizionale” – pur positivamente “ammodernata” con i decreti che verranno emanati in attuazione della

⁹⁷⁶ Cfr. G. Bertagna, *Scuola e lavoro, tra formazione e impresa. Nodi critici e (im?)possibili soluzioni*, in G. Bertagna (Ed.), *Fare laboratorio. Scenari culturali ed esperienze di ricerca nelle scuole del secondo ciclo*, La Scuola, Brescia 2012, pp. 9-129.

⁹⁷⁷ Cfr. European Commission, *Literature Review. Teachers’ Core Competences: requirement and development*, Bruxelles 2011; A. Schleicher, *Building a High-Quality Teaching Profession: Lessons from around the World*, OECD Publishing, 2011, p. 20; A. Schleicher (Ed.), *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World*, OECD Publishing, 2012, p. 70; European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, Vol. 2, cit., p. 18.

⁹⁷⁸ Cfr. ex multis, D. A. Schön, *The reflective practitioner: How professionals think in action*, Basic Books, New York 1983.

⁹⁷⁹ Così come disciplinato dal D. Lgs. n. 81/2015 che è intervenuto sul combinato disposto dalla Legge n. 30/2003 e dal D.Lgs. n. 167/2011.

⁹⁸⁰ Cfr. *supra* cap. 1.6.4.

“Buona Scuola” –, un percorso sperimentale che consenta ai nuovi laureati magistrali abilitati di essere assunti a tempo indeterminato tramite un percorso di apprendistato di alta formazione, il cui accesso dovrebbe essere regolato da un esame, per titoli e colloqui, bandito dalle singole reti di scuole, in collaborazione con i centri interateneo preposti alla formazione degli insegnanti, per una quota non superiore al 30% del loro organico (con il restante 70% di organico selezionato ancora tramite il meccanismo concorsuale). In questa ipotesi, compito del Ministero e dei singoli Ufficio Scolastici Regionali sarebbe semplicemente quello di controllare che i “docenti apprendisti” detengano i relativi titoli di abilitazione e che il loro numero rimanga entro la quota prevista.

La quota di docenti “apprendisti” entrerebbe così a far parte di un albo regionale, dal quale potranno essere selezionati dai singoli dirigenti scolastici, sentito il consiglio di istituto, per una quota non superiore al 30% del loro organico. Il docente così selezionato verrebbe dunque assegnato all’istituto scolastico per cinque anni, al termine dei quali entrambe le parti saranno libere di continuare oppure di interrompere il rapporto lavorativo: nel primo caso, previo parere positivo degli organi di governo dell’istituto scolastico, si avrà l’assunzione a tempo indeterminato del docente; dall’altra l’aspirante docente potrà essere assunto nuovamente come “docente apprendista” per una seconda volta in un’altra scuola e/o provare la via “tradizionale” dei concorsi. Nell’ipotesi residuale che un docente presente nell’albo regionale non venga selezionato da alcun dirigente scolastico, provvederà all’assegnazione l’Ufficio Scolastico Regionale. Quanto si propone non sarebbe affatto una *deroga* (docente apprendista) rispetto alla *regola* (concorso), ma due possibilità alternative, di pari dignità, che non si escludono a vicenda.

Accanto alla libertà di scelta di una quota del personale, andrebbero previste una serie di misure premiali, anche di natura economica, volte a incentivare la formazione permanente e il costante aggiornamento del corpo docente⁹⁸¹. Tale sistema consentirebbe di sperimentare un ingresso in ruolo più flessibile e dinamico, capace di attrarre nell’insegnamento laureati giovani e motivati, immettendoli fin da subito nel

⁹⁸¹ Per combattere la spirale di perdita di prestigio sociale si potrebbe inoltre istituire un premio per l’insegnante dell’anno, come già avviene in molti altre nazioni (cfr. A. Ichino, *Ora premiamo l’insegnante dell’anno*, Corriere della Sera, 27 maggio 2012, p. 32).

corpo vivo della scuola, superando inoltre ineguaglianze strutturali, come sostenuto anche da alcuni commentatori⁹⁸².

Certo, non si nascondono rischi e possibilità di errori, ma sono proprio i tentativi e gli errori, secondo il motto einaudiano “*trial and error*”, che possono condurre a un reale cambiamento in favore della libertà⁹⁸³, come il caso inglese dimostra con la sua varietà di accessi nell’insegnamento⁹⁸⁴. Presupposto imprescindibile per qualunque tipo di cambiamento sarà la disponibilità dei principali attori del sistema – dirigenti scolastici, docenti, studenti, famiglie, corpi sociali – di farsi promotori di spazi di maggiore libertà per tutti: infatti, «senza l’iniziativa e la partecipazione degli insegnanti, qualunque riforma scolastica è destinata a restare un quadro legislativo a cui non corrisponderà mai un effettivo rinnovamento della scuola»⁹⁸⁵. Come è stato sostenuto, infatti, «per attuare una riforma non basta una buona legge, ma occorre prefigurare una strategia di lungo periodo nella quale mettere mano a un quadro di provvedimenti organici da attuare gradualmente nel tempo in rapporto a obiettivi pensati in forme reciprocamente sinergiche. La complessità della vita sociale, (...) sollecita un sistema graduale e flessibile di interventi che si svolgono nel tempo e che, anziché cadere dall’alto, sono consegnati, prima di tutto, all’iniziativa delle comunità scolastiche»⁹⁸⁶.

⁹⁸² Si veda Andrea Ichino laddove afferma che «abolire i concorsi pubblici nazionali e dare autonomia alle scuole che devono essere libere di assumere gli insegnanti preferiti, pagandoli quanto meritano e di andare via quelli di cui non hanno bisogno o che non sanno fare il loro mestiere. (...) I ricchi, lo sappiamo, una soluzione la trovano sempre: sono i poveri a pagare il costo di un insegnante che non sa fare il suo mestiere», A. Ichino, *Scuola precaria e senza merito*, Corriere della Sera, 13 settembre 2011, p. 18.

⁹⁸³ «Il metodo “di libertà” si fonda sul principio del tentativo e dell’errore. *Trial and error* è il motto appropriato alle scuole in cui domina la libertà», L. Einaudi, *Scuola e libertà*, in *Prediche Inutili*, cit., pp. 57-58. Analogamente si veda quanto affermato dal presidente americano Franklin Delano Roosevelt in un celebre discorso del 1932: «*The country needs (...) demands bold, persistent experimentation. It is common sense to take a method and try it: if it fails, admit it frankly and try another. But above all, try something*», F. D. Roosevelt, *Discorso alla Oglethorpe University*, Atlanta, Georgia, 22 maggio 1932.

⁹⁸⁴ Ancora Luigi Einaudi affermava che «la caratteristica forse più interessante del tipo anglosassone è quella è quella del campo lasciato ai tentativi ed agli errori (...) nel tipo anglosassone l’ordine è dato dalla gara continua di sistemi contrastanti e dalla sopravvivenza dei sistemi meglio adatti provvisoriamente alle esigenze dell’insegnamento», *ivi*, pp. 49-50.

⁹⁸⁵ G. Inzerillo, *Storia della politica scolastica in Italia. Da Casati a Gentile*, cit., p. 9.

⁹⁸⁶ G. Chiosso, *Verso un nuovo modello scolastico: il caso dell’Italia*, in F. Gobbo (Ed.), *Le scuole degli altri. Le riforme scolastiche nell’Europa che cambia*, SEI, Torino 2006, p. 5.

BIBLIOGRAFIA

Introduzione

- Argentin G., Giancola O., *Diventare insegnanti in Europa. Una comparazione tra quattro Paesi*, in «Scuola Democratica», n. 3, 2013, pp. 863-877
- Baldacci M. (Ed.), *La formazione dei docenti in Europa*, Mondadori, 2013
- Benadusi L. (Ed.), *La non-decisione politica. La scuola secondaria tra riforma e non riforma. Il caso italiano a confronto con altre esperienze europee*, La Nuova Italia, Firenze 1988
- Bertagna G., *La riforma necessaria*, La Scuola, Brescia, 1993
- Bertagna G., *Autonomia. Storia, bilancio e rilancio di un'idea*, La Scuola, Brescia, 2008
- Bertagna G., *Scuola: uno sguardo da lontano*, in «Nuova Secondaria», n. 2, 2015, pp. 3-5
- Bertagna G., *La Buona caduta degli steccati*, in «Nuova Secondaria», n. 9, 2015, pp. 3-4
- Cassese S., *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in «Giurisprudenza Costituzionale», n. 6, 1974, pp. 3614-3654
- Chiosso G., *Scuola e partiti tra contestazione e decreti delegati*, La Scuola, Brescia 1977
- Cochran-Smith M., *The new teacher education: For better or for worse?*, in «Educational Researcher», vol. 34, n. 7, 2005, pp. 3-17
- Darling-Hammond L., *Teacher quality and student achievement: A review of state policy evidence*, in «Education Policy Analysis Archives», vol. 8, n. 1, 2000
- Dei M., *Cambiamento senza riforma: la scuola secondaria superiore negli ultimi trent'anni*, in S. Soldani, G. Turi (eds.), *Fare gli italiani. Vol. II: Una società di massa*, Il Mulino, Bologna 1993, pp. 87-127
- Einaudi L., *Contro la scuola media unica*, «Corriere della Sera», 1° ottobre 1961
- Einaudi L., *Scuola e libertà*, in *Prediche Inutili*, Einaudi, Torino 1962, pp. 15-61
- European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, Voll. 1-2, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014
- Gremigni E., *Una precarietà istituzionalizzata. Diventare insegnanti nella scuola pubblica italiana*, in «Scuola Democratica», n. 1, 2013, pp. 105-124
- Hanushek E. A., Rivkin S. G., *Teacher quality*, in E. A. Hanushek, F. Welch (eds.), *Handbook of the economics of education*, vol. 2, North Holland, Amsterdam 2006, pp. 1051-1078
- Marongiu A., *Stato e scuola. Esperienze e problemi della scuola occidentale*, Milano, 1974
- Morzenti Pellegrini R., *L'autonomia scolastica. Tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, Giappichelli Editore, Torino 2011
- OECD, *Teacher Matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teacher*, OECD, Paris 2005
- OECD, *Talis 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*, OECD Publishing, 2014
- OECD, *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, 2015
- Pagano E., Vigo G., *Maestri e professori. Profili della professione docente tra Antico Regime e Restaurazione*, Unicopli, Milano 2012
- Pellizzari S., *L'organizzazione dell'amministrazione scolastica e della scuola statale*, in F. Cortese (Ed.), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014

- Saltari L., *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», Giuffrè, n. 2, 2014, p. 445-475
- Sandulli A., *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in «Le istituzioni del federalismo», 2004, pp. 543-559
- Silvestri P., *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del Buongoverno*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008

Capitolo 1

- A'Hearn B., Auria C., Vecchi G., *Istruzione*, in G. Vecchi (Ed.), *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, Il Mulino, Bologna 2011
- Alciati R., *Monaci, vescovi e scuola nella Gallia tardoantica*, Edizioni di storia e letteratura, Roma 2009
- Ambrosini G., *Costituzione e società*, in *Storia d'Italia*, vol. V, *I Documenti*, Tomo II, Torino, 1973
- Ambrosoli L., *La Scuola alla Costituente, Introduzione storica e testi*, Paideia, Fondazione C. Calzari Trebeschi, Brescia 1987
- Aquarone A., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, [1965] 2003
- Argentin G., *Come cambia la forza lavoro nel sistema scolastico. Le tendenze demografiche degli insegnanti italiani, 1990-2010*, in «Sociologia del lavoro», n. 131, 2013, pp. 74 ss.
- Ascenzi A., *Tra educazione etica-civile e costruzione dell'identità nazionale. L'insegnamento della storia nelle scuole italiane dell'Ottocento*, Vita e Pensiero, Milano 2004
- Associazione Treelle, *Oltre il precariato. Valorizzare la professione degli insegnanti per una scuola di qualità*, Quaderno n. 6, Genova 2006
- Aulard A., *Napoléon I et le monopole universitaire*, A. Colin, Paris 1911
- Barbagallo C., *Lo Stato e l'istruzione pubblica nell'Impero Romano*, Catania, 1911
- Barbagli M., *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia (1859-1973)*, Il Mulino, Bologna 1974
- Basilica F., Fiandaca L., *Il diritto scolastico. Casi e questioni*, Editoriale Scientifica, 2013
- Benadusi L. (Ed.), *La non-decisione politica. La scuola secondaria tra riforma e non riforma. Il caso italiano a confronto con altre esperienze europee*, La Nuova Italia, Firenze 1988
- Berardi R., *L'ordinamento politico-amministrativo della scuola degli Stati Sardi alla vigilia della creazione del Ministero della Pubblica Istruzione*, in «Annali della Pubblica Istruzione», III, 1957
- Berardi R., *Scuola e politica nel Risorgimento. L'istruzione del popolo dalle riforme carloalbertine alla Legge Casati (1840-1859)*, Paravia, Torino 1982
- Berardi R., *La scuola nella Prima Repubblica. Dai taccuini di un ispettore centrale*, Armando, Roma 2001
- Bertagna G., *La riforma necessaria*, La Scuola, Brescia 1993
- Bertagna G., *Il nuovo quadro di riferimento*, in «Annali dell'Istruzione», n. 1-2, Roma 2003, pp. 5-25
- Bertagna G., *Pensiero manuale. La scommessa di un sistema di istruzione e di formazione di pari dignità*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006
- Bertagna G., Canavero A., D'Angelo A., Simoncini A. (eds.), *Guido Gonella tra Governo, Parlamento e Partito*, 2 voll., Rubbettino, Soveria Mannelli 2007
- Bertagna G., *Autonomia. Storia, bilancio e rilancio di un'idea*, La Scuola, Brescia 2008

- Bertagna G., *Dietro una riforma. Quadri e problemi pedagogici dalla riforma Moratti (2001-2006) al «cacciavite» Fioroni*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009
- Bertagna G. (Ed.), *Dirigenti per le scuole. Manuale per la preparazione al concorso: contenuti, orientamenti, esercitazioni*, La Scuola, Brescia 2010
- Bertagna G., *Quale «docente» in quale «scuola»? Dieci anni di incrocio tra riforma degli ordinamenti e della formazione degli insegnanti*, in G. Bertagna, C. Xodo (eds.), *Le competenze dell'insegnare. Studi e ricerche sulle competenze attese, dichiarate e percepite*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011, pp. 485-508
- Bertagna G., *Il pedagogista Rousseau. Tra metafisica, etica e politica*, La Scuola, Brescia 2014
- Bertagna G., *La Buona caduta degli steccati*, in «Nuova Secondaria», XXXII n. 9, 2015, pp. 3-4
- Berti D., *Della libertà di insegnamento e della legge organica dell'istruzione pubblica promulgata negli Stati sardi il 4 ottobre 1848*, in «Rivista italiana», Paravia, Torino 1850
- Berti D., *Della libertà nell'insegnamento e dell'ordinamento dell'amministrazione superiore degli studi. Seconda lettera al sig. Cav. Carlo Boncompagni presidente della Camera dei deputati* (13 gennaio 1856), in «L'istitutore», III, 1855, Appendice, p. 379
- Bertoni Jovine D., *La scuola italiana dal 1870 ai nostri giorni*, Editori Riuniti, Roma 1958
- Bertoni Jovine D., *Storia dell'educazione popolare in Italia*, Laterza, Bari 1965
- Bocalosi G., *Dell'educazione democratica da darsi al popolo italiano dell'anno primo della Repubblica Cisalpina*, Pogliani, Milano 1797
- Borghi L., *Educazione e autorità nell'Italia moderna*, La Nuova Italia, 1951
- Bosna E., *La formazione di un sistema scolastico nel Piemonte del '700*, Levante, Bari 1984
- Boyd W., *The History of western education*, 8° ed. ampliata da E. King, London, 1966, [trad. it. *Storia dell'educazione occidentale*, Armando, Roma 1970]
- Brambilla E., *L'istruzione pubblica dalla repubblica Cisalpina al regno Italico*, in «Quaderni storici», n. 23, 1973, pp. 491-526
- Bucci S., *La scuola italiana nell'età napoleonica. Il sistema educativo e scolastico francese nel regno d'Italia*, Bulzoni Editore, Roma 1976
- Caena F., *Initial teacher education in Europe: an overview of policy issues*, European Commission, Directorate-General for Education and Culture School policy/Erasmus+, 2014
- Cappa C., Niceforo O., Palomba D., *La formazione iniziale degli insegnanti in Italia*, in «Revista Española de Educación Comparada», n. 22, 2013, pp. 139-163
- Canestri G., Ricuperati G., *La scuola in Italia dalla legge Casati ad oggi*, Loescher, Torino 1976
- Cassese S., *Un programmatore degli anni trenta: Giuseppe Bottai*, in «Politica del Diritto», I, 1970
- Cassese S., *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in «Giurisprudenza Costituzionale», n. 6, 1974, pp. 3614-3654
- Cassese S., *Art. 33-34*, in G. Branca (Ed.), *Commentario della Costituzione. Rapporti etico-sociali, Art. 29-34*, Zanichelli, Bologna-Roma 1976, pp. 210-227
- Cassese S., *«Plaidoyer» per un'autentica autonomia delle scuole*, in «Foro Italiano», V, 1990
- Cassese S., *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, «Foro Italiano», vol. 114, parte V, 1991, pp. 214-217
- Cassese S., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Il Mulino, Bologna 2014

- Cipolla C. M., *Istruzione e sviluppo. Il declino dell'analfabetismo nel mondo occidentale*, Utet, Torino 1971 [ed. or. *Literacy and Development in the West*, Harmondsworth, Penguin Books 1969]
- Charnitzky J., *Fascismo e scuola. La politica scolastica del regime (1922-1943)*, La Nuova Italia, 1996
- Chiaromonte U., *Necessaria in democrazia, Emergenza educativa e questione scolastica negli scritti di Luigi Sturzo*, Sciascia, Caltanissetta-Roma 2009
- Chiosso G., *Scuola e partiti tra contestazione e decreti delegati*, La Scuola, Brescia 1977
- Chiosso G., *L'educazione nazioanale da Giolitti al primo dopoguerra*, La Scuola, Brescia 1983
- Chiosso G., *I cattolici e la scuola. Dalla Costituente al centro-sinistra*, La Scuola, Brescia 1988
- Chiosso G., *Motivi pedagogici e politici nei lavori dell'inchiesta Gonella (1947-1949)*, in L. Pazzaglia, R. Sani (eds.), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla Legge Casati al Centro-Sinistra*, La Scuola, Brescia 2001, pp. 375-396
- Chiosso G., *Verso un nuovo modello scolastico: il caso dell'Italia*, in F. Gobbo, (Ed.), *Le scuole degli altri. Le riforme scolastiche nell'Europa che cambia*, SEI, Torino 2006
- Chiosso G. (Ed.), *L'educazione nell'Europa moderna. Teorie e istituzioni dall'Umanesimo al primo Ottocento*, Mondadori Università, 2007
- Chiosso G., *La lunga storia dell'ope legis*, in «Nuova Secondaria», Anno XXXIII, n. 6, 2016, pp. 3-4
- Cocconi M., *Il reclutamento e la formazione degli insegnanti di scuola superiore*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 9, 2006, pp. 964-968
- Cocconi M., *Diventare insegnanti: le nuove regole*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 3, 2011, pp. 237-243
- Codignola T., *Per una scuola di libertà (1947-1981)*, a cura di M. Corda Costa, R. Laporta, G. Luzzatto, G. Martinez, G. Rescalli, A. Santoni Rugiu, A. Visalberghi, La Nuova Italia, Scandicci (Firenze), 1987
- Compayré G., *Historie Critique Des Doctrines de l'éducation en France*, II, 1879
- Crisafulli V., *La scuola nella Costituzione*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1956, pp. 54 ss.
- Crivellari C., *Professori nella scuola di massa. Dalla crisi del ruolo alla formazione universitaria*, Armando, Roma 2004
- Cuoco V., *L'ordinamento delle scuole nel Regno di Napoli*, in *Il pensiero educativo e politico*, La Nuova Italia, Firenze 1948
- Daniele N. (Ed.), *Rassegna di giurisprudenza delle leggi relative all'istruzione secondaria*, Giuffrè, Milano 1966
- Daniele N., *Istituzioni di diritto Scolastico*, Giuffrè, Milano 1981
- D'Amico N., *Storia e storie della scuola italiana*, Zanichelli, Bologna 2009
- Decollanz G., *Storia della scuola e delle istituzioni educative. Dalla legge Casati alla Riforma Moratti*, Edizioni Laterza, Bari 2005
- De Fort E., *I professori*, in C.G. Laicata, M. Fugazza (eds.), *L'istruzione secondaria nell'Italia unita*, Franco Angeli, Milano 2013
- Dei M., *Cambiamento senza riforma: la scuola secondaria superiore negli ultimi trent'anni*, in S. Soldani, G. Turi (eds.), *Fare gli italiani. Vol. II: Una società di massa*, Il Mulino, Bologna 1993, pp. 87-127.
- De Simone S., *Sistema del diritto scolastico italiano, I, I principi costituzionali*, Milano, 1973

- Di Pol R. S., *L'educazione dell'infanzia popolare nel primo Ottocento*, in G. Chiosso (Ed.), *L'educazione nell'Europa moderna. Teorie e istituzioni dall'Umanesimo al primo Ottocento*, Mondadori Università, 2007
- Einaudi L., Valitutti S., *La libertà della scuola*, (a cura di G. Desiderio), Liberilibri, 2009
- Elia L., *Moro: lo Stato deve assicurare libertà e giustizia sociale*, in «La Discussione», 7 maggio 1979, p. 16
- European Commission/EACEA/Eurydice, *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe*, 2013 Edition, Eurydice Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013
- Ferrone V., *La società giusta ed equa. Republicanesimo e diritti dell'uomo in Gaetano Filangieri*, Roma-Bari 2003
- Filangieri G., *La scienza della legislazione, 1780-1785*
- Fondazione Giovanni Agnelli, *Rapporto sulla scuola in Italia 2010*, Laterza, Roma-Bari 2010
- Fornaca R., *I problemi della scuola italiana dal 1943 alla Costituente*, Roma, 1972
- Frova C., *Istruzione e educazione nel medioevo*, Loescher, Torino 1973
- Gabusi D., *La svolta democratica nell'istruzione italiana. Luigi Gui e la politica scolastica del centro-sinistra*, La Scuola, Brescia 2010
- Garin E., *L'educazione in Europa 1400-1600*, Laterza, Bari 1976
- Gemelli A., *Mentre si prepara la riforma della scuola*, in «Vita e Pensiero», n. 8, 1948, p. 453 ss.
- Genovesi G., *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 1998
- Germino E., *Scuola e cultura nella legislazione di Giuliano l'Apostata*, Napoli, Jovene, 2004
- Giampietro G., *Verso la nuova legislazione scolastica (II)*, in «La Civiltà Cattolica», n. 2400, 1950, p. 638 ss.
- Gigante M., *L'amministrazione della scuola*, Cedam, Padova 1988
- Gonella G., *L'inchiesta nazionale sulla riforma della scuola*, in «La riforma della scuola», n. 1, 1947
- Gonella G., *Cinque anni al Ministero della Pubblica Istruzione*, 3 voll., Giuffrè, Milano 1981
- Graff H. J., *Storia dell'alfabetizzazione occidentale*, Il Mulino. Bologna, 1989 [ed. or. *The legacies of Literacy*, Indianapolis-Bloomington 1987
- Gremigni E., *Una precarietà istituzionalizzata. Diventare insegnanti nella scuola pubblica italiana*, in «Scuola Democratica», n. 1, 2013, pp. 105-124
- Gui L., *Testimonianze sulla scuola. Contributo alla storia della politica scolastica del centrosinistra*, Le Monnier, Firenze 1974
- Houston R. A., *Cultura e istruzione nell'Europa moderna*, Il Mulino, Bologna 1997 [Edizione originale: *Literacy in Early Modern Europe. Culture and Education 1500-1800*, Longman, London-New York 1988]
- Iadicicco M. P., *Il precariato scolastico tra Giudici nazionali e Corte di Giustizia: osservazioni sul primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana nell'ambito di un giudizio di legittimità in via incidentale*, Osservatorio dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2014
- Inzerillo G., *Storia della politica scolastica in Italia. Da Casati a Gentile*, Editori Riuniti, Roma, 1974
- ISTAT, *Sommario di statistiche storiche 1926-1985*, Roma 1987
- Lacaita C.G., *La Costituente e i problemi della scuola*, in N. Raponi (Ed.), *Scuola e resistenza*, La Pilotta, Parma 1978, p. 306 ss.

- Lambruschini R., *Guida dell'educatore*, Firenze 1836
- Limiti G., *Cavour e la scuola*, Armando, Roma 1965
- Limiti G., *La scuola nella Costituzione*, in Aa. Vv., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente, vol. III; Rapporti sociali ed economici*, Le Mounier, Firenze 1969
- Lombardi G., *La libertà della scuola nel quadro della Costituzione italiana*, in «Rivista giuridica della scuola», 1964, p. 617 ss.
- Luzzatto G., *La formazione e il reclutamento dei docenti*, in V. Campione, F. Bassanini (eds.), *Istruzione bene comune, Idee per la scuola di domani*, Astrid, Passigli Editori, 2011, pp. 247-264
- Kaster R. A., *Guardians of Language: The Grammarian and Society in Late Antiquity*, University of California Press, Berkeley 1997
- Magni F., Tanto tuonò che poi non piovèrà? La sentenza UE e i precari della scuola, in «Nuova Secondaria», XXXI, n. 6, 2015, pp. 33-37
- Manacorda G., *Storia della scuola in Italia, Vol. I - Il Medio Evo*, Remo Sandro Editore, Milano-Palermo-Napoli 1913
- Marchesi C., *Motivi di politica scolastica*, in «Rinascita», 1945, p. 244
- Marchesi C., *La cultura e la scuola*, in «Rinascita», 1946, pp. 217-224
- Marongiu A., *Stato e Scuola. Esperienze e problemi della scuola occidentale*, Giuffrè, Milano, 1974
- Martinez G., *Le linee evolutive del sistema di governo della scuola*, in AA. VV., *La scuola italiana: storia e struttura*, Istituto Editoriale Internazionale (ISEDI), Milano 1978
- Marrou H. I., *Histoire de l'éducation dans l'antiquité*, Seuil, Paris 1964 [trad. it. *Storia dell'educazione nell'antichità*, Edizioni Studium, Roma 2008]
- Matarazzo F., *La formazione iniziale, il regolamento e le sue vicende*, in V. Campione, F. Bassanini (eds.), *Istruzione bene comune, Idee per la scuola di domani*, Astrid, Passigli Editori, 2011, pp. 233-245
- Medici G., *Introduzione al Piano di sviluppo della scuola*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1959
- Melis G., *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996
- Melis G., *Burocrati e burocrazia nella formazione dell'identità nazionale*, in F. Pruneri (Ed.), *Il Cerchio e l'ellisse. Centralismo e autonomia nella storia della scuola dal XIX al XXI secolo*, Carocci, Roma 2005
- Melis G., *Centralismo e programmazione nell'Italia unita: il Ministero della Pubblica Istruzione*, in V. Fiorelli (Ed.), *La nazione tra i banchi. Il contributo della scuola alla formazione degli italiani tra Otto e Novecento*, Rubbettino, 2012
- Molinari L., *Il personale della scuola. Concorsi, carriera, diritti, organi e partecipazione*, Giuffrè, Milano 1979
- Monorchio A., *La riqualificazione della spesa pubblica e il controllo delle sue principali componenti: sanità, pensioni, enti locali, istruzione*, in «Economia italiana», n. 2, 1992, pp. 173-201
- Montesperelli A., *Storia della scuola italiana nell'Ottocento*, in L. Volpicelli, F. Vallardi (eds.) *La Pedagogia*, vol. 7, Milano 1970-1972
- Monti G., *La scuola laica*, La Scuola, Brescia 1946
- Morandini M.C., *Educazione, scuola e politica nelle «Memorie autobiografiche» di Carlo Boncompagni*, Vita e Pensiero, Milano 1999

- Morandini M.C., *Da Boncompagni a Casati: la costruzione del sistema scolastico nazionale (1848-1861)*, in L. Pazzaglia, R. Sani (a cura di), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla Legge Casati al Centro-Sinistra*, La Scuola, Brescia 2001
- Morandini M.C., *Scuola e nazione. Maestri e istruzione popolare nella costruzione dello Stato unitario (1848-1861)*, Vita e Pensiero, Milano 2003
- Morandini M.C., *Da Boncompagni a Casati: l'affermazione del modello centralistico nella costruzione del sistema scolastico preunitario (1848-1859)* in F. Pruneri (a cura di), *Il Cerchio e l'ellisse. Centralismo e autonomia nella storia della scuola dal XIX al XXI secolo*, Carocci, Roma 2005
- Moro A., *I principi dei rapporti sociali (culturali)*, in Aa.Vv., *La nuova Costituzione italiana. Progetto e Relazioni*, Studium, Roma 1947
- Morzenti Pellegrini R., *L'autonomia scolastica. Tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, Giappichelli Editore, Torino 2011
- Moscato M.T., Caputo M., *Il modello TFA/PAS e la professionalizzazione dell'insegnante: un primo bilancio*, in «Formazione, Lavoro, Persona», Anno IV, n. 12, 2014, pp. 105-116
- Namias A., *Trattato di legislazione scolastica comparata*, II, Utet, Torino 1908.
- Natale G., Colucci F.P., Natoli A., *La scuola in Italia. Dal 1859 ai Decreti Delegati*, Mazzotta, Milano 1975
- Ostenc M., *La scuola italiana durante il fascismo*, Laterza, Bari, 1981
- Pauciullo Della Valle G., *Il personale docente e direttivo delle scuole primarie e secondarie. Legislazione e giurisprudenza*, Giuffrè, Milano 1984
- Pagano E., *I licei italiani tra iniziativa statale e realtà urbane*, in E. Brambilla, C. Capra, A. Scotti, *Istituzioni e cultura in età napoleonica*, Franco Angeli, 2008
- Pagano E., Vigo G., *Maestri e professori. Profili della professione docente tra Antico Regime e Restaurazione*, Unicopli, Milano 2012
- Pazzaglia L., Sani R. (Eds.), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla Legge Casati al Centro-Sinistra*, La Scuola, Brescia 2001
- Pazzaglia L., *Il dibattito sulla scuola nei lavori dell'assemblea costituente*, in L. Pazzaglia, R. Sani (Eds.), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla Legge Casati al Centro-Sinistra*, La Scuola, Brescia 2001, pp. 327-355
- Pazzaglia L., *Ideologie e scuola fra ricostruzione e sviluppo (1946-1958)*, in L. Pazzaglia, R. Sani (eds.), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla Legge Casati al Centro-Sinistra*, La Scuola, Brescia 2001, p. 465 ss.
- Pellizzari S., *L'organizzazione dell'amministrazione scolastica e della scuola statale*, in F. Cortese (Ed.), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014
- Pedrazzi L., *La scuola senza riforma*, in «Il Mulino», anno I, n. 1, 1951, pp. 1-10
- Picco I., *I precedenti italiani, storici e legislativi, della legge Casati*, in «I problemi della pedagogia», n. 1, 1959
- Piseri M., *Gli insegnamenti post-elementari tra antico regime e restaurazione*, in A. Bianchi (a cura di), *L'istruzione in Italia tra Sette e Ottocento. Lombardia – Veneto – Umbria*, La Scuola, Brescia 2007
- Pizzorusso A., *La libertà di insegnamento*, in Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, *La tutela del cittadino*, II, *La pubblica sicurezza*, Vicenza, 1967

- Polenghi S., *Nota sulla censura nelle Università di Sardegna prima della espulsione dei Gesuiti (1842-1848)*, in N. Raponi (a cura di), *Ottocento romantico e civile. Studi in memoria di Ettore Passerin d'Entrèves*, Vita e Pensiero, Milano 1993, pp. 205-228
- Polenghi S., *La politica universitaria della Destra storica 1848-1876*, La Scuola, Brescia 1993, pp. 15-25
- Pototschnig U., *Insegnamento, Istruzione, Scuola*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 1961, pp. 361 ss.
- Pricoco S., *L'editto di Giuliano sui maestri (CTh 13,3,5)*, in «Orpheus», n.s., I, 1980
- Pruneri F. (Ed.), *Il Cerchio e l'ellisse. Centralismo e autonomia nella storia della scuola dal XIX al XXI secolo*, Carocci, Roma 2005
- Puricelli E., *Organico di potenziamento o potenziamento dell'organico?*, in «Nuova Secondaria», Anno XXXIII, n. 4, 2015, pp. 11-14
- Riché P., *Educazione e cultura nell'occidente barbarico dal VI all'VII secolo*, Armando, Roma 1966, [ed. originale: *Éducation et culture dans l'Occident Barbare, VI-VIII siècles*, Paris 1962]
- Riché P., *Le scuole e l'insegnamento nell'occidente cristiano dalla fine del V secolo alla metà dell'XI secolo*, Jouvence, Roma 1984, p. 363 [Titolo originale dell'opera *Écoles et enseignement dans le haut moyen age, éditions Aubier Montaigne*, Paris 1979]
- Ricuperati G., Roggero M., *Istruzione e società in Italia. Problemi e prospettive di ricerca*, in «Quaderni storici», vol. 38, 1978
- Rousseau J.-J., *Émile ou de l'éducation*, Jean Neaulme, La Haye 1762 [ed. italiana a cura di E. Nardi, *Emilio o dell'Educazione*, La Nuova Italia, Firenze 2002]
- Sale G., *La scuola nel dibattito alla Costituente*, in «La Civiltà Cattolica», vol. 2, n. 3717, 2005, p. 231-244
- Saltari L., *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», n. 2, 2014, pp. 445-475
- Salvemini G., *Scritti sulla scuola*, (a cura di L. Borghi e B. Finocchiaro), Feltrinelli, Milano 1966
- Salvioli G., *L'istruzione pubblica in Italia nei secoli VIII, IX, X*, Sansoni, Firenze 1898
- Sandrone G., *Formazione iniziale degli insegnanti e "Buona scuola"*, in «Nuova Secondaria», n. 2, Anno XXXIII, 2015, pp. 12-14
- Sandulli A., *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna 2003
- Sani R., *Indirizzi spirituali e proposte educative dei nuovi Istituti religiosi dell'Ottocento in area Lombarda*, in R. Sani (Ed.), *Chiesa, educazione e società nella Lombardia del primo Ottocento. Gli Istituti religiosi tra impegno educativo e nuove forme di apostolato (1815-1860)*, Edizioni Centro Ambrosiano, Milano 1996;
- Santoni Rugiu A., *Le origini dell'abilitazione all'insegnamento secondario*, in «Scuola e Città», n. 6, giugno 1958
- Santoni Rugiu A., Santamaita S., *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento a oggi*, Laterza, Bari 2011
- Santonocito C., *Le nuove norme per il reclutamento del personale docente*, in «Rivista giuridica della Scuola», 1978, pp. 662 ss.
- Sanviti G., Spattini G. C., *Alle origini del Ministero della Pubblica istruzione nel Regno d'Italia. L'amministrazione periferica: nascita e consolidamento di una tradizione burocratica della scuola*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 2, 1988, pp. 459-512

- Seton Watson H., *L'Italia dal liberalismo al fascismo*, Roma-Bari 1988
- Sieyès E. J., *Che cosa è il Terzo Stato? Saggio sui privilegi (1798)*, tr. it. a cura di U. Cerroni, Editori Riuniti, Roma 1978
- Sinistrero V., *La legge Boncompagni del 4 ottobre 1848 e la libertà della scuola*, in «Salesianum», X, 1948, 3, pp. 369-423
- Scoca G., *Scuola e Costituzione*, in «Legalità e giustizia», 1984
- Scotto di Luzio A., *La scuola degli italiani*, Il Mulino, 2007
- Scotto di Luzio A., *Il mito della Costituzione nella scuola italiana*, in I. Botteri, E. Riva, A. Scotto di Luzio (eds.), *Fare il cittadino. La formazione di un nuovo soggetto sociale nell'Europa tra XIX e XXI secolo*, Rubbettino, 2012, p. 164 ss.
- Scotto di Luzio A., *La scuola che vorrei*, Mondadori, 2013
- Stone L. (Ed.), *Schooling and Society*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1976
- Sturzo L., *Una cattiva azione (A Epicarmo Corbino)*, in «L'Eco di Bergamo», 8 maggio 1947
- Sturzo L., *La scuola libera*, lettera al direttore de «L'Eco di Bergamo» don Andrea Spada, 21 giugno 1947
- Talamanca A., *Libertà della scuola, libertà nella scuola*, Cedam, Padova 1975
- Talamo G., *La scuola dalla legge Casati alla inchiesta del 1864*, Giuffrè, Milano 1960
- Tigano A., *Il reclutamento del personale insegnante*, in «Rivista giuridica della Scuola», 1978, pp. 1 ss.
- Tomasi T., *La scuola italiana dalla dittatura alla Repubblica, 1943-1948*, Editori Riuniti, Roma 1976
- Ugolini R., *Per una storia dell'amministrazione centrale. Il Ministero della pubblica istruzione 1859-1881*, Edizioni dell'Ateneo & Bizzarri, Roma 1979
- Vallauri M. L., *I "precari" della scuola arrivano davanti alla Corte di Giustizia*, in «Rivista Italiana di Diritto del Lavoro», Anno XXXIII, n. 2, 2014, pp. 369-379
- Vanzan P., *Guido Gonella, un cristiano in politica*, in «La Civiltà Cattolica», vol. 3, n. 3797, 2008, pp. 382-391
- Venturi A., *Autonomia e pluralismo nei sistemi scolastici comparati, Parte 1 – Profili teorici e ricostruttivi*, Aracne Editore, Roma 2012
- Vidari G., *L'educazione in Italia dall'Umanesimo al Risorgimento*, Roma 1930
- Volpicelli L., *La Legge Casati*, in «I problemi della Pedagogia», V, n. 1, 1959
- Zago T., *La disciplina giuridica dell'abilitazione all'insegnamento medio*, Giuffrè, Milano 1962

Capitolo 2

2.1 L'Unione Europea e le politiche sugli insegnanti

- Ball S. J., *Big Policies / Small World: an introduction to international perspectives in education policy*, in «Comparative Education», vol. 34, n. 2, 1998, pp. 119-130
- Bereday G. Z. F., *Comparative Method in Education*, Holt, Rinehart and Winston, New York 1964
- Caena F., *Teacher Competence Frameworks in Europe: policy-as-discourse and policy-as-practice*, in «European Journal of Education», vol. 49, 3, 2014, pp. 311-331
- Caena F., *Comparative glocal perspectives on European teacher education*, in «European Journal of Teacher Education», 37, 2014, pp. 106-122

- Capperucci D., *La scuola in Europa. Politiche e interventi dell'Unione europea in materia di istruzione e formazione*, FrancoAngeli, Milano 2013
- Cobalti A., *Globalizzazione e istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2007
- Cocconi M., *Il ruolo della politica comunitaria nel settore dell'istruzione e della formazione professionale nella costruzione della dimensione sociale dell'Unione Europea*, in «Rivista Italiana Di Diritto Pubblico Comunitario», 2003, pp. 1411 ss.
- Cocconi M., *L'istruzione e la formazione professionale tra coordinamento comunitario e funzioni nazionali*, in «Le Istituzioni del Federalismo» n. 2/3, 2004, pp. 285-308
- Cocconi M., *Il diritto europeo dell'istruzione. Oltre l'integrazione dei mercati*, Giuffrè, Milano 2006
- Coombs F. S., *Comparative Studies of Educational Policy*, in T. Neville Postlethwaite (Ed.), *The Encyclopedia of Comparative Education and National Systems of Education*, Pergamon, 1988
- Council of the European Union, *Resolution of the Ministers for Education Meeting within the Council of 16 November 1971 on Cooperation in the Field of Education*, 9 february 1976
- Council of the European Union, *'Into the New Millennium': developing new working procedures for European cooperation in the field of education and training*, 17 december 1999
- Council of the European Union, *Presidency Conclusions, Lisbon strategy*, 2000
- Council of the European Union, *The Concrete Future Objectives of Education Systems*, 2001
- Council of the European Union, *Detailed Work Programme on the Follow-up of the Objectives of Education and Training Systems in Europe*, (2002/C 142/01), 2002
- Council of the European Union, *Education & Training 2010. The success of the Lisbon Strategy hinges on urgent reforms. Joint interim report of the Council and the Commission on the implementation of the detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe*, 2004
- Council of the European Union, *Council Conclusions on improving the quality of teacher education*, 2007
- Council of the European Union, *Council Conclusions on Preparing Young People for the 21st Century: an agenda for European cooperation on schools*, 2008
- Council of the European Union, *Council Conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020)*, 2009
- Council of the European Union, *Council Conclusions on the Professional Development of Teachers and School Leaders*, 2009
- Council of the European Union, *Conclusions on effective teacher education*, 2014
- Dale R., Robertson S. (eds.), *Globalisation and Europeanisation in Education*, Symposium Books, 2009
- Eurydice, *Key Data on Education in Europe 2012*, European Commission, EACEA, 2012
- European Commission, *The European Community and Education*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Commission, 1979
- European Commission, *An Education Policy for Europe*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Commission, 1982
- European Commission, *Cooperation in education in the EU (1976–1994)*, Eurydice European Unit, 1994
- European Commission, *Towards the Learning Society. White Paper on Education and Training*,

- Teaching and Learning*, COM (95) 590 final, Brussels, 29 novembre 1995
- European Commission, *Towards a Europe of Knowledge*, COM (97) 563 final, Brussels, 12 novembre 1997
- European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Improving the Quality of Teacher Education*, COM (2007) 392 final, 3 agosto 2007
- European Commission, *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, European Economy, n. 2 Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2009
- European Commission, *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, 3 marzo 2010
- European Commission, *The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, European Economy n. 4, 2011
- European Commission, *Key data on Education in Europe 2012*, Eurydice 2012
- European Commission, *Supporting the Teaching Professions for Better Learning Outcomes*, Commission Staf Working Document, SWD 374, Brussels 2012
- European Commission, *Rethinking Education: Investing in skills for better socio-economic outcomes*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM 669, Strasbourg 2012
- European Commission – Council, *2012 Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the Strategic Framework for European cooperation in education and training (ET 2020). “Education and Training in a smart, sustainable and inclusive Europe”*, Official Journal of the European Union, n. 70, IX, 2012
- European Commission, *Recommendation for a Council Recommendation on Italy 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Italy’s stability programme for 2012-2017*, COM(2013) 362 final, 29 maggio 2013
- European Commission, *Education and Training Monitor*, 2013
- European Commission, *EU Employment and Social Situation Quarterly Review March 2013. Special Supplement on Demographic Trends*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013
- European Commission/EACEA/Eurydice, *Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis*, Eurydice Report, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013
- European Commission/EACEA/Eurydice, *Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding*, Eurydice Report, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014
- European Commission, *Recommendation for a Council Recommendation on Italy’s 2014 national reform programme and delivering a Council opinion on Italy’s 2014 stability programme*, COM(2014) 413 final, 2 giugno 2014
- European Commission, *Europe 2020: Europe’s growth strategy. Growing to a sustainable and job-rich future*, Luxembourg 2014
- European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, Vol. 1, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014
- European Court of Justice, *Françoise Gravier v City of Liège*, n. 293/83, 13 febbraio 1985

- European Court of Justice, *Stato belga v René Humbel*, n. 236/86, 27 settembre 1988
- European Parliament, *Improving the quality of teacher education*, 23 settembre 2008
- Fragniere G., *Is it too Early for a European Education Policy?*, in «European Journal of Education», vol. 24, 1, 1979, pp. 23-27
- Gwyn R., *Towards a European Policy for Initial Teacher Education: scope and constraints*, in «European Journal of Education», vol. 14 n. 4, 1979, pp. 359-368
- Halls W. D., *Comparative studies in education, 1964-1977: A personal view*, in «Comparative Education», vol. 13, n. 2, 1977, pp. 81-86
- Hingel A., *Education Policies and European Governance*, European Commission – Directorate-General for Education and Culture, Brussels, 2001
- Holdsworth P. S., *The European Union and teacher education*, in O. Gassner, L. Kerger, M. Schartz (Eds.), *The First Ten Years after Bologna*, București, Editura Universității din București, 2010, pp. 43-52
- Janne H., *For a Community policy on education* (c.d. Janne report), Bulletin of the European Communities, Supplement 10, 1973
- Lange B., Alexiadou N., *New Forms of European Union Governance in the Education Sector? A Preliminary Analysis of the Open Method of Coordination*, in «European Educational Research Journal», Vol. 6, n. 4, 2007, pp. 321-335
- Lanzieri G., *Towards a 'baby recession' in Europe? Differential fertility trends during the economic crisis*, Statistics in focus, Eurostat, n. 13, 2013
- Lawn M., Lingard B., *Constructing a European Policy Space in Educational Governance: the role of transnational policy actors*, in «European Educational Research Journal», vol. 1 n. 2, 2002, pp. 290-307
- Lawn M., Grek S., *Europeanizing Education: governing a new policy space*, Symposium Books Ltd, Oxford 2012
- MacBeath J., *Future of Teaching Profession*, Cambridge University / Education International Research Institute, 2012
- Martens K., Knodel P., Windzio M., *Internationalization of Education Policy. A New Constellation of Statehood in Education?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK), 2014
- McKinsey & Company, *Closing the talent gap: Attracting and retaining top-third graduates to careers in teaching*, EADSNE, 2010
- Nordin A., Sundberg D., *Transnational policy flows in European education: the making and governing of knowledge in the education policy field*, Symposium Book, Oxford 2014;
- OECD/Asia Society Partnership for Global Learning, *International summit on the teaching profession - Improving teacher quality around the world*, 2011
- OECD, *Education at a Glance 2014*, OECD Indicators, OECD Publishing, 2014
- OECD, *Trends Shaping Education 2013*, OECD Publishing, 2013
- Ozga J., Dahler-Larsen P., Segerholm C., Simola H. (eds.), *Fabricating Quality in Education. Data and governance in Europe*, Routledge, London 2011
- Pellizzari S., *L'organizzazione dell'amministrazione scolastica e della scuola statale*, in F. Cortese (ed.), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014
- Pépin L., *The history of European cooperation in education and training. Europe in the making - an example*, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, 2006

- Pépin L., *The history of EU cooperation in the field of education and training: how lifelong learning became a strategic objective*, in «European Journal of Education», Vol. 42, n. 1, 2007, pp. 121-132
- Samoff J., *Institutionalizing International Influence*, in R. Arnove, C.A. Torres (Eds.), *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local*, Rowman & Littlefield, Lanham 1999 pp. 51-90
- Stéger C., *Review and Analysis of the EU Teacher-related Policies and Activities*, in «European Journal of Education», Vol. 49, n. 3, 2014, p. 332
- Traverso E., *Formazione professionale, accesso alle università e diritto comunitario*, in «Foro it.», 1988, IV, p. 421 ss.
- Vera-Toscano E., *Public financing of education in EU countries: A cross-country systematic analysis*, European Commission/Joint Research Centre, 2013
- Wilkoszewski H., Sundby E., *Steering from the Centre: New Modes of Governance in Multi-level Education Systems*, OECD Education Working Papers, n. 109, OECD Publishing 2014

2.2 Paesi Scandinavi

- AA. VV., *The Learning Curve. Lessons in country performance in education*, Report 2012, Pearson, London 2012
- Aspfors J., Hansén S.-E., Ray J., *Stability, structure and development. Features constituting Finnish teacher education*, in «Scuola Democratica», Osservatorio Internazionale, Dossier n. 2, 2013
- Argentin G., Giancola O., *Diventare insegnanti in Europa. Una comparazione tra quattro Paesi*, in «Scuola Democratica», n. 3, 2013
- Bangs J., Frost D., *Teacher self-efficacy, voice and leadership: Towards a policy framework for Education International*, Education International Research Institute, Cambridge 2012
- Bangs J., MacBeath J., *Collective Leadership: The role of teacher unions in encouraging teachers to take the lead in their own learning and in teacher policy*, in «Professional Development in Education», Vol. 38, n. 2, Routledge, London 2012, pp. 331-343
- Carlgrén I., Klette K., *Reconstructions of Nordic Teachers: Reform policies and teachers' work during the 1990s*, in «Scandinavian Journal of Educational Research», vol. 52, n. 2, 2008, pp. 117-133
- Darling-Hammond L., *Teacher quality and student achievement: A review of state policy evidence*, in «Education Policy Analysis Archives», Vol. 8, n. 1, 2000
- Eurydice - INDIRE, *Insegnanti in Europa. Formazione, status, condizioni di servizio*, Bollettino di Informazione internazionale, October 2013
- European Commission, *Education and Training Monitor*, 2013
- European Commission/EACEA/Eurydice, *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe*, 2013 Edition, Eurydice Report, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013
- European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, Vol. 1, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014
- European Parliament, *Labour Market Shortages in the European Union*, study for the European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs (EMPL), European Union, 2015

- Finnish National Board of Education, *Teachers in Finland – trusted professionals*, 2013
- Finnish Ministry of Education and Culture, *Teacher education in Finland*, 2014
- Hanushek E. A., *The trade-off between child quantity and quality*, in «Journal of Political Economy», vol. 100, 1992, pp. 84-117
- Hanushek E., Rivkin S., *The distribution of teacher quality and implications for policy*, in «Annual Review of Economics», Vol. 4, 2012, pp. 131-157
- Klette K., *Reform policy and teacher professionalism in four Nordic countries*, in «Journal of Educational Change», Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 265–282
- Linde G., *The meaning of a teacher education reform: national storytelling and global trends in Sweden*, in «European Journal of Teacher Education», vol. 26, 2003, pp. 37–45
- Lundström U., *The Construction of Upper Secondary Teachers in Current Swedish Education Policy*, in B. Hudson, P. Zgaga, B. Åstrand (eds.), *Advancing quality cultures for teacher education in Europe: Tensions and Opportunities*, Umeå, Umeå School of Education, Umeå University, Sweden 2010
- Meyer J. W., Ramirez F. O., Soysal Y. N., *World expansion of mass education, 1870–1980*, in «Sociology of Education», vol. 65, n. 2, 1992, pp. 128–149
- Musset P., *School Choice and Equity: Current Policies in OECD Countries and a Literature Review*, OECD Education Working Papers, n. 66, OECD Publishing, Paris 2012
- Niemi H., Jakku-Sihvonen R., *Teacher Education in Finland*, in M. Valenčič Zuljan, J. Vogrinc (eds.), *European dimensions of teacher education: similarities and differences*, Ljubljana, Faculty of Education, Kranj The National School of Leadership and Education, 2011, pp. 33-51
- Nilsen E., *Teacher Education in Norway*, in M. Valenčič Zuljan, J. Vogrinc (eds.), *European dimensions of teacher education: similarities and differences*, Ljubljana, Faculty of Education, Kranj The National School of Leadership and Education, 2011, pp. 225-251
- Niklasson L., *Teacher Education in Sweden: The organization of today and some challenges for tomorrow*, in M. Valenčič Zuljan, J. Vogrinc (Eds.), *European dimensions of teacher education: similarities and differences*, Ljubljana, Faculty of Education, Kranj The National School of Leadership and Education, 2011, pp. 97-114
- Nusche D., et al., *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Sweden 2011*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD Publishing, Paris 2011
- Ostinelli G., *Teacher Education in Italy, Germany, England, Sweden and Finland*, in «European Journal of Education», Vol. 44, n. 2, 2009, Part II, pp. 291-308
- OECD, *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers (Overview)*, OECD Publications, Paris 2005
- OECD, *Reviews of National Policies for Education: Improving Lower Secondary Schools in Norway 2011*, OECD Publishing, Paris 2011
- OECD, *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris 2014
- OECD, *Talis 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*, OECD Publishing, 2014
- OECD, *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV): Resources, Policies, and Practices*, PISA, OECD Publishing, Paris, 2014
- OECD, *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*, OECD Publishing, 2015
- OECD, *Education Policy Review and School Resources Review Country Background Report: Sweden (U2014/3484/S)*, MoER, Stockholm 2015

- OECD, *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*, OECD Publishing, 2015
- Rabo A., *Reorganising Teacher Education in Sweden: Paradoxes of 'diversity'*, in M. Carlson, A. Rabo, F. Gök (Eds.), *Education in 'Multicultural' Societies – Turkish and Swedish Perspectives*, Swedish Research Institute in Istanbul, Transactions, vol. 18, Stockholm 2007, pp. 35-50
- Rasmussen J., *Nordic Teacher Education Programmes in a Period of Transition: The End of the Well-established and Long Tradition of "Seminarium"-based Education?*, in B. Hudson, P. Zgaga (eds.), *Teacher Education Policy in Europe: a Voice of Higher Education Institutions*, Umeå, University of Umeå, Faculty of Teacher Education, 2008, pp. 345-366
- Rasmussen J., Dorf H., *Challenges to Nordic Teacher Education Programmes*, in B. Hudson, P. Zgaga, B. Åstrand (Eds.), *Advancing quality cultures for teacher education in Europe: Tensions and Opportunities*, Umeå, Umeå School of Education, Umeå University, Sweden 2010
- Reimer D., Dorf H., *Teacher Recruitment in Context: Differences between Danish and Finnish Beginning Teacher Education Students*, in «Scandinavian Journal of Educational Research», vol. 58, n. 6, 2014, pp. 659-677
- Rockoff J. E., *The impact of individual teachers on students' achievement: Evidence from panel data*, in «American Economic Review», vol. 94, n. 2, 2004
- Sahlberg P., *The most wanted. Teachers and teacher education in Finland*, in L. Darling-Hammond, A. Lieberman (eds.), *Teacher Education around the World. Changing policies and practices*, Routledge, New York 2012
- Sanders W. L., Rivers J. C., *Cumulative and residual effects of teachers on future academic achievement*, University of Tennessee, Value-Added Research and Assessment Center, 1996
- Sanders W. L., *Value-added assessment*, in «The School Administrator», vol. 55, n. 11, 1998, pp. 24-32
- Schleicher A. (Ed.), *Preparing Teachers and Developing School-Leaders for the 21st Century – Lessons from around the World*, OECD, Paris 2012
- Simola H., *Educational science, the state and teachers. Forming the corporate regulation of teacher education in Finland*, in T. S. Popkewitz (ed.) *Changing patterns of power: social regulation and teacher education reform in eight countries* Albany, NY, State University of New York Press, 1993, pp. 161–210
- Simola H., *The Finnish miracle of PISA: historical and sociological remarks on teaching and teacher education*, *Comparative Education*, Vol. 41, n. 4, 2005, pp. 455–470
- Swedish National Agency for Higher Education, *Certification of Sweden's National Qualification framework*, Report 12R, 2012
- Swedish National Audit Office (SNAO), *The state's dimensioning of teacher training – are the correct number of teachers being trained?*, (RiR 2014:18), Summary, SNAO, Stockholm 2014
- Tatto M. T., *The role of research in the policy and practice of quality teacher education: an international review*, in «Oxford Review of Education», vol. 41, n. 2, 2015, pp. 171-201

2.3 Germania

- Argentin G., Giancola O., *Diventare insegnanti in Europa. Una comparazione tra quattro Paesi*, in «Scuola Democratica», n. 3, 2013, pp. 863-877

- Associazione Treelle, Fondazione Rocca, *Educare alla cittadinanza al lavoro ed all'innovazione. Il modello tedesco e proposte per l'Italia*, vol. 2, collana "I numeri da cambiare", 2015
- Buchberger F., B. P. Campos, D. Kallos, J. Stephenson (Eds.), *Green Paper on Teacher Education in Europe, Umea, Thematic Network on Teacher Education in Europe (TNTEE)*, University of Umea, 2000
- Campos B., *Teacher Education Policies in the European Union*, European Network on Teacher Education Policies, Lisbona 2000
- Cerrina Feroni G., Frosini T. E., Torre A. (eds.), *Codice delle costituzioni. Vol. 1: Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Spagna, Svizzera, USA e Weimar*, Giappichelli, 2009
- European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, Vol. 2, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013
- Eurydice – INDIRE, *Insegnanti in Europa. Formazione, status, condizioni di servizio*, Bollettino di Informazione internazionale, Ottobre 2013
- Kotthof, H.-G., *Between Excellence and Equity: the Case of the German Education System*, in «Revista Española de Educación Comparada», n. 18, 2011, pp. 28-60
- Kotthof, H.-G., Terhart, E., «'New' Solutions to 'Old' Problems? Recent Reforms in Teacher Education in Germany», in «Revista Española de Educación Comparada», n. 22, 2013, pp. 73-92
- Kotthof H.-G., Terhart E., *Teacher education in Germany: traditional structure, strengths and weaknesses, current reforms*, in «Scuola Democratica», Osservatorio Internazionale, Dossier n. 2/2013
- Kultusministerkonferenz (KMK), *Standards für die Lehrerbildung, Bildungswissenschaften*, 2004
- Kultusministerkonferenz (KMK) *Eckpunkte für die gegenseitige Anerkennung von Bachelor- und Masterabschlüssen in Studiengängen, mit denen die Bildungsvoraussetzungen für ein Lehramt vermittelt werden*, (c.d. Quedlinburger Beschluss), 2005
- Kultusministerkonferenz (KMK), *Ländergemeinsame inhaltliche Anforderungen für die Fachwissenschaften und Fachdidaktiken in der Lehrerbildung*, 2008
- Kultusministerkonferenz (KMK), *Gemeinsame Leitlinien der Länder zur Deckung des Lehrkräftebedarfs*, delibera del 18 giugno 2009
- Kultusministerkonferenz (KMK), *Lehrereinstellungsbedarf und -angebot in der Bundesrepublik Deutschland. Modellrechnung 2010–2020*. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Nr. 194, delibera del 9 giugno 2011
- Kultusministerkonferenz (KMK), *The Education System in the Federal Republic of Germany 2011/2012. A description of the responsibilities, structures and developments in education policy for the exchange of information in Europe*, Bonn, 2013
- Magni F., *L'età media degli insegnanti della scuola secondaria in Italia e nel mondo*, in «Nuova Secondaria», n. 10, 2014, pp. 33-37
- Moon, B., Vlasceanu L., Barows C.L., (Eds.), *Institutional Approaches to Teacher Education within Higher Education in Europe: Current Models and New Developments*, Bucharest/Romania: UNESCO, 2003
- OECD, *Teachers Matter. Attracting, developing and retaining effective teachers. Country Note: Germany*, Paris, OECD, 2004

- OECD, *Teachers Matter. Attracting, developing and retaining effective teachers*, OECD publications, 2005
- OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators, Country Notes: Germany*, 2014
- OECD, *Education at a Glance 2014*, in particolare *Indicator D3: How much are teachers paid?*, OECD Indicators, OECD Publishing, 2014
- OECD, *How old are the teachers?*, Education indicators in focus, n. 20, Marzo 2014
- OECD, *Education at a Glance 2014*, in particolare *Indicator D5: Who are the teachers?*, OECD Indicators, OECD Publishing, 2014
- OECD, *How much are teachers paid and how much does it matter?*, Education Indicators in Focus, n. 21, April 2014
- OECD, *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen, "Germany"*, OECD Publishing, 2015
- Pototschnig U., *Insegnamento, Istruzione, Scuola*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 1961
- Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany (KMK), Glossary on Education. Institutions, Examinations, Qualifications, Titles and other Specialist Terms*, KMK, Bonn 2010
- Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany (Kultusministerkonferenz – KMK), The Education System in the Federal Republic of Germany 2011/2012. A description of the responsibilities, structures and developments in education policy for the exchange of information in Europe*, Bonn, 2013
- Terhart, E., *Il sistema scolastico in Germania: struttura e problemi*, in F. Gobbo (Ed.), *Le Scuole degli altri. Le riforme scolastiche nella Europa che cambia*, Società Editrice Internazionale, Torino 2006, pp. 77-105
- Terhart E., *The participation of schools in the recruitment of teachers: evaluating new procedures in Germany*, in «European Journal of Teacher Education», vol. 29, n. 4, 2006
- Terhart E., *Teacher Education in Germany: Current State and New Perspectives*, in B. Moon, L. Vlasceanu, C.L. Barows (Eds.), *Institutional Approaches to Teacher Education within Higher Education in Europe: Current Models and New Developments*, Bucharest, Romania, UNESCO/CEPES, 2003, pp. 135-156
- Sander Th., *Dynamics of Teacher Education in Germany in the Context of Social Change*, in Th. Sander, F. Buchberger, A. Greaves, D. Kallos (eds.), *Teacher Education in Europe: Evaluation and Perspectives*, 2 ed., Osnabrück, TNTEE, 1996
- Sander Th., *Quality Improvement and Austerity Measures in Teacher Education: Lessons from Germany*, in «European Journal of Teacher Education», vol. 18, n. 1, 1995, pp. 97-108
- Sander Th., *Recent Trends in Teacher Education in Germany*, in Th. Sander et al. (Eds.), *Teacher Education in Europe in the late 1990s: Evaluation and Quality*, vol. 2, Osnabrück, Thematic Network on Teacher Education in Europe, TNTEE publications, 1999
- Watson A. J., Hatton N. G., *Teacher Placement and School Staffing*, in L.W. Anderson (ed.), *International encyclopedia of teaching and teacher education*, Pergamon, Oxford 1995

2.4 Francia

- Altet M., *La formazione iniziale degli insegnanti in Francia*, in M. Baldacci (Ed.), *La formazione dei docenti in Europa*, Mondadori, 2013, pp. 73 ss.
- Asher C., Malet R., *The IUFM and Initial Teacher Training in France: Socio-political issues and the cultural divide*, in «Journal of Education for Teaching», Vol. 22, n. 3, 1996, pp. 271-282
- Bancel D., *Créer une Nouvelle Dynamique de la Formation des Maîtres. Rapport du Recteur Daniel Bancel à Lionel Jospin Ministre d'État, Ministre de l'Éducation Nationale de la Jeunesse et des Sports*, 1989
- Baumard M., *Réquisitoire contre la réforme de la formation des enseignants. Le rapport de la Cour des Comptes*, «Le Monde», 9 febbraio 2012
- Baumard M., 2013: *L'Année Pour Devenir Enseignant*, «Le Monde», 20 settembre 2012
- Battaglia M., Collas A., *Le Conseil d'Etat retoque la réforme de la mastérisation*, «Le Monde», 6 giugno 2012
- Bonnet G., *The Reform of Initial Teacher Training in France*, in «Journal of Education for Teaching», vol. 22, n. 3, 1996, pp. 249-269
- Bourdoncle R., Robert A., *Primary and secondary school teachers in France: changes in identities and professionalization*, in «Journal of Education Policy», vol. 15, n. 1, 2000, pp. 71-81
- Brisard E., Hall K., *Tradition and Progress in Initial Teacher Education in France Since the 1990s*, in «Journal of Education for Teaching», vol. 27, n. 2, 2001, pp. 187-197
- Chirac J., discorso pronunciato nel 2003, in «France Diplomatie», *The Values of the French School System*, 2014
- Corbier M.-C., *Les enseignants bougent l'Ile-de-France et les maths*, in «Les Echos», 25 marzo 2015, p. 3
- Deane M., *Teacher Education in France: Evolution or Revolution?*, in B. Moon, L. Vlasceanu, C.L. Barows (eds.), *Institutional Approaches to Teacher Education within Higher Education in Europe: Current Models and New Developments*, Bucharest, Romania, UNESCO/CEPES, 2003
- Dordit L., *Modelli di reclutamento, formazione, sviluppo e valutazione degli insegnanti. Breve rassegna internazionale*, Provincia Autonoma di Trento - IPRASE del Trentino, 2011
- European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, Vol. 2, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013
- Fanelli S., *Francia. Una riforma tra progetto e attuazione*, in L. Benadusi (Ed.), *La non-decisione politica. La scuola secondaria tra riforma e non riforma. Il caso italiano a confronto con altre esperienze europee*, La Nuova Italia, 1989
- Foster R., *Becoming a Secondary Teacher in France: A trainee perspective on recent developments in initial teacher training*, in «Educational Studies», Vol. 26, n. 1, 2000, pp. 5-17
- Lapostolle G., Genelot S., Mabilon B. B., *Transversal training within secondary teachers' training in the face of current reforms in France*, in «Journal of Education for Teaching», Vol. 35, n. 3, 2009, pp. 205-224
- Lapostolle G., Chevaillier T., *Teacher training in France in the early 2010s*, in «Journal of Education for Teaching», vol. 37, n. 4, 2011, pp. 451-459

- Lelièvre C., *The French model of the educator state*, in «Journal of Education Policy», Vol. 15, 2000, pp. 5-10
- OECD, *Reviews of National Policies for Education: France*, 1996
- Hyatt D., Meraud J., *Teacher education in France under the Hollande government: reconstructing and reinforcing the republic*, in «Journal of Education for Teaching», Vol. 41, n. 3, 2015, pp. 218-232
- Page T. M., *Common pressures, same results? Recent reforms in professional standards and competences in teacher education for secondary teachers in England, France and Germany*, in «Journal of Education for Teaching», Vol. 41, n. 2, 2015, pp. 180-202
- Peillon V., *Speech to Launch the ESPEs in Caen*, 3 ottobre 2013
- Saltari L., *La formazione e il reclutamento degli insegnanti in Italia*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», Giuffrè, n. 2, 2014, pp. 445-475
- Tiliacos N., *Il mal francese*, «Il Foglio», 16 gennaio 2015

2.5 Inghilterra

- Adewoye M., Porter S., Donnelly L., *Newly Qualified Teachers: Annual Survey 2014*, Research report, National College for Teaching & Leadership, Department for Education, Ottobre 2014
- Adonis A., *Education, education, education. Reforming England's schools*, Biteback Publishing, 2012
- Beauchamp G., Clarke L., Hulme M., Murray J., *Policy and Practice Within The United Kingdom Research and Teacher Education: The BERA-RSA Inquiry*, in «British Educational Research Association», 2013, pp. 1-14
- Bertagna G., *Lavoro e formazione dei giovani*, La Scuola, Brescia 2011
- Bertagna G., *Autonomia. Storia, bilancio e rilancio di un'idea*, La Scuola, Brescia, 2008
- Cameron D., *The big society*, discorso alla Liverpool Hope University, Office of the British Prime Minister, London, 19 luglio 2010
- Childs A., Mender I., *Teacher education in 21st century in England. A case study in neoliberal public policy*, in «Revista Española de Educación Comparada», n. 22, 2013, pp. 93-116
- Courtney S. J., *Mapping school types in England*, in «Oxford Review of Education», 2015, pp. 1-20
- Demaine J., *English Radicalism and the Reform of Teacher Education*, in «Journal of Education for Teaching», vol. 21, n. 2, 1995, pp. 177-190
- Department of Education and Science, *Initial Teacher Training: Approval of Courses*, Circular 3/84, London, 1984
- Department for Education and Employment (DfEE), *Teachers - Meeting the Challenge of Change*, Green paper, Her Majesty's Stationery Office, London 1998
- Department for Education and Skills, *Qualifying to teach: Professional standards for qualified teacher status and requirements for initial teacher training*, Department for Education and Skills/Teacher Training Agency, London, 2002
- Department for Education, *The Importance of Teaching. The Schools White Paper 2010*, Novembre 2010
- Department for Education, *Teachers' Standards*, 2011
- Department for Education, *Training our next generation of outstanding teachers. An improvement strategy for discussion*, Giugno 2011

- Department for Education, *Training our next generation of outstanding teachers. Implementation plan*, Novembre 2011
- Department for Education, *School Workforce in England*, Statistical First Releases, Novembre 2014
- Department for Education, *Initial Teacher Training Census*, Statistical First Release, n. 48, 2014
- Department for Education, *2016/17 Teacher Supply Model User Guide*, Ottobre 2015
- Donaldson G., *Teaching Scotland's Future. Report of a review of teacher education in Scotland*, 2011
- Ellis V., *Impoverishing experience: the problem of teacher education in England*, in «Journal of Education for Teaching», vol. 36, n. 1, 2010, pp. 105-120
- Espinoza J., *Schools face shortage of teachers in non-key subjects*, «The Telegraph», 12 aprile 2015
- Franks A., *Becoming a teacher in England – education or training?*, in «Scuola Democratica», Febbraio 2014
- Furlong J., Barton L., Miles S., Whiting C., Whitty G., *Teacher Education in Transition*, Open University Press, Buckingham, 2000
- Furlong J., *New Labour and teacher education: the end of an era*, in «Oxford Review of Education», n. 31, 2005, pp. 119-134
- Furlong J., McNamara O., Campbell A., Howson J., Lewis S., *Partnership, policy and politics: initial teacher education in England under New Labour*, in «Teachers and Teaching», vol. 14, n. 4, 2008, pp. 307-318
- Furlong J., *Globalisation, Neoliberalism, and the Reform of Teacher Education in England*, in «The Educational Forum», vol. 77, n. 1, 2013, pp. 28-50
- Giddens A., *The third way and its critics*, Cambridge, UK, Polity Press, 2000
- Gove M., *Failing schools need new leadership*, 7 Ottobre 2009
- Gove M., *A comprehensive programme for state education*, 6 Novembre 2009
- Gove M., discorso tenuto alla *National College Annual Conference*, Birmingham, 16 giugno 2010
- Halstead V., *Teacher education in England: analysing change through scenario thinking*, in «European Journal of Teacher Education», n. 26, 2003, pp. 63-75
- House of Commons – Education Committee, *Great teachers: attracting, training and retaining the best: Government Response to the Committee's Ninth Report of Session 2010–12*, First Special Report of Session 2012–13, The Stationery Office Limited, London, 16 luglio 2012
- Hoyle E., *The professionalization of teachers: A paradox*, in «British Journal of Educational Studies», vol. 30, n. 2, 1982, pp. 161–171
- Hulme M., Menter I., *Learning to teach in post-devolution UK: a technical or an ethical process?*, in «Southern Africa Review of Education», vol. 14, nn. 1-2, 2008, pp. 43-64
- Hulme M., Menter I., *South and North - Teacher education policy in England and Scotland: a comparative textual analysis*, in «Scottish Educational Review», vol. 43, n. 2, 2011, pp. 70-90
- Hutchings M., Maylor U., Mendick H., Menter I., Smart S., *An evaluation of innovative approaches to teacher training on the Teach First program: Final report to the Training and Development Agency for Schools*, IPSE, London 2006
- Lawlor S., *Teachers Mistaught*, Centre for Policy Studies, London 1990

- Lawn M., *In Inghilterra: un'odissea senza significato*, in F. Gobbo (Ed.), *Le scuole degli altri*, SEI, Torino 2006, pp. 16-35
- Lord James, *Teacher Education and Training*, Department for Education and Science, Her Majesty's Stationery Office, London 1972
- MacBeath J., *Education of teachers: the English experience*, in «Journal of Education for Teaching: International research and pedagogy», vol. 37, n. 4, 2011, pp. 377-386
- MacBeath J., *Teacher training, education or learning by doing in the UK*, in L. Darling-Hammond, A. Lieberman (eds.), *Teacher Education Around the World: Changing Policies and Practices*, Routledge, 2012, pp. 66-80
- Maguire M., *Reforming teacher education in England: "an economy of discourses of truth"*, in «Journal of Education Policy», vol. 29, n. 6, 2014, pp. 774-784
- McNamara O., Murray J., *The School Direct programme and its implications for research-informed teacher education and teacher educators*, in L. Florian, N. Pantić (eds.), *Learning to Teach: Exploring the history and role of higher education in teacher education*, The Higher Education Academy, London 2013
- McNamara O., Murray J., Jones M. (eds.), *Workplace Learning in Teacher Education: International policy and practice. Professional Learning and Development in Schools and Higher Education*, Springer, New York 2014
- Menter I., Brisard E., Smith I., *Convergence or divergence?: Initial Teacher Education in Scotland and England*, Edinburgh, Dunedin & Academic Press, 2006
- Menter I., Hulme M., Elliot D., Lewin J., *Literature Review on Teacher Education in the 21st Century*, The Scottish Government, Edinburgh 2010
- Mill J. S., *Principi di economia politica*, UTET, Torino 2006
- Moriconi G., Bélanger J., *Supporting teachers and schools to promote positive student behaviour in England and Ontario (Canada): lessons for Latin America*, Education Working Paper n. 116, OECD, 2015
- Newby M., *Standards and Professionalism: Peace Talks?*, in T. Townsend, R. Bates (eds.), *Handbook of teacher education. Globalization, Standards and Professionalism in Times of Change*, Springer, Dordrecht, The Netherlands 2007
- Ostinelli G., *Teacher Education in Italy, Germany, England, Sweden and Finland*, in «European Journal of Education», vol. 44, n. 2, 2009, pp. 292-308
- Page T. M., *Common pressures, same results? Recent reforms in professional standards and competences in teacher education for secondary teachers in England, France and Germany*, in «Journal of Education for Teaching», vol. 41, n. 2, 2015, pp. 180-202
- Page D., *The abolition of the General Teaching Council for England and the future of teacher discipline*, in «Journal of Education Policy», vol. 28, n. 2, 2013, pp. 231-246
- Paton G., *Experts warn over teacher recruitment crisis in schools*, «The Telegraph», 11 settembre 2013
- Paton G., *Schools warned over looming teacher recruitment "crisis"*, «The Telegraph», 27 novembre 2014
- Reguzzoni M., *La formazione del personale docente nei paesi della comunità europea*, in «Aggiornamenti Sociali», n. 311, Settembre-Ottobre 1975, p. 572 ss.
- Rescalli G., *Gran Bretagna. Tra innovazione e controriforma*, in L. Benadusi (Ed.), *La non-decisione politica. La scuola secondaria tra riforma e non riforma. Il caso italiano a confronto con altre esperienze europee*, La Nuova Italia, 1989, pp. 47-89
- Sayer J., *European perspectives of teacher education and training*, in «Comparative

- Education», n. 42, 2006, pp. 63-75
- Torre A., *L'evoluzione del sistema scolastico in Gran Bretagna*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 5, 1999, p. 969 ss.
- Whitty G., *Recent developments in teacher training and their consequences for the "University Project" in education*, in «Oxford Review of Education», vol. 40, n. 4, 2014, pp. 466-481
- Young M., Whitty G. (eds.), *Society, state and Schooling*, Falmer Press, London 1977

Capitolo 3

- Andreucci M., *Il principio personalistico nel diritto scolastico*, Giuffrè, Milano 1969
- Assini N., Solinas M., *Concorso a pubblico impiego*, in «Enciclopedia Giuridica Treccani», vol. VII, Roma 1988, *ad vocem*
- Associazione Treelle, Fondazione Rocca, *I numeri da cambiare. Scuola, università e ricerca. L'Italia nel confronto internazionale*, 2013
- Baldacci M., *Per un'idea di scuola*, Franco Angeli, Milano 2014
- Barbieri G., Cipollone P., Sestito P., *Labour market for teachers: Demographic characteristics and allocative mechanisms*, Working papers Banca d'Italia, n. 672, giugno 2008
- Bellocchi P., *Concorso (dir. lav.)*, in «Enciclopedia Giuridica Treccani», vol. VIII, Roma 1997, *ad vocem*
- Benadusi L., *Perché mai dovrei diventare insegnante?*, in «Il Mulino», n. 6/2014, pp. 968-974
- Bertagna G., *Quale «docente» in quale «scuola»? Dieci anni di incrocio tra riforma degli ordinamenti e della formazione degli insegnanti*, in G. Bertagna, C. Xodo (eds.), *Le competenze dell'insegnare. Studi e ricerche sulle competenze attese, dichiarate e percepite*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011, pp. 489-497
- Bertagna G. (Ed.), *Fare laboratorio. Scenari culturali ed esperienze di ricerca nelle scuole del secondo ciclo*, La Scuola, Brescia 2012
- Bertagna G., *Licei di 4 anni e riforma della scuola: melina o progetto di sistema per la nuova legislatura?*, in «Nuova Secondaria», n. 7, 2014, pp. 19-29,
- Bertagna G., *Libertà di educazione*, in Centro Studi per la Scuola Cattolica (CSSC), *Una scuola per la famiglia. Scuola Cattolica in Italia. Diciassettesimo Rapporto*, La Scuola, 2015, pp. 155-180
- Bottani N., *Requiem per la scuola?*, Il Mulino, 2013
- Brambilla E., *Dalle arti liberali alle professioni*, in M. Malatesta (Ed.), *Corpi professionali tra passato e futuro*, Giuffrè, Milano 2002
- Camerlengo Q., *Costituzione e promozione sociale*, Il Mulino, Bologna 2014
- Cammelli A., Ferrante F., Ghiselli S., *The Job Market for Teachers in Italy*, in «European Journal of Education», vol. 46, n. 4, 2011, pp. 489-507
- Capograssi G., *La nuova democrazia diretta*, ora in *Opere*, I, Milano, 1959
- Cassese S., *«Plaidoyer» per un'autentica autonomia delle scuole*, in «Il Foro Italiano», V, 1990, pp. 147-153
- Cassese S., *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, in «Il Foro Italiano», V, 1991, pp. 213-218
- Cassese S., *L'Italia: una società senza Stato?*, Il Mulino, Bologna 2011
- Cassese S., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Il Mulino, Bologna 2014
- Cavalli A., (Ed.), *Insegnare oggi*, Il Mulino, Bologna 1992

- Cavalli A., (Ed), *Gli insegnanti nella scuola che cambia*, Il Mulino, Bologna 2000
- Cavalli A., Argentin G. (eds.), *Indagine IARD. Come cambia il modo di fare scuola*, Il Mulino, Bologna 2010
- Cavallo Perin R., *Pubblico concorso e professionalità dei dipendenti pubblici: un diritto costituzionale dei cittadini*, in «Foro Amministrativo», 2002, pp. 1994-2004
- Chiosso G., *Verso un nuovo modello scolastico: il caso dell'Italia*, in F. Gobbo, (Ed.), *Le scuole degli altri. Le riforme scolastiche nell'Europa che cambia*, SEI, Torino 2006, pp. 1-15
- Cipollone P., Montanaro P., Sestito P., *Il capitale umano per la crescita economica: possibili percorsi di miglioramento del sistema d'istruzione in Italia*, in «Questioni di Economia e Finanza» (Occasional Papers), Banca d'Italia, n. 122, aprile 2012
- Crivellari C., *Costruzione delle competenze nella formazione degli insegnanti*, in «Formazione, lavoro, persona», Anno V, n. 15, 2015, pp. 105-112
- Crozier M., *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris 1963
- Damiano E., *L'insegnante. Identificazione di una professione*, La Scuola, Brescia 2004
- Darling-Hammond L., Holtzman D. J., Gatlin S. J., Heilig J. V., *Does teacher preparation matter? Evidence about teacher certification, Teach for America, and teacher effectiveness*, in «Education Policy Analysis Archives», vol. 13 n. 42, 2005, pp. 1-48
- Darling-Hammond L., Lieberman A. (eds.), *Teacher Education around the World*, Routledge, London 2012
- Dei M., *An Inquiry into the Social Prestige of Teachers in Italy*, in «Italian Journal of Sociology of Education», vol. 7, n. 3, 2015, pp. 244-266
- Dei M., *Caduta senza fine?*, in «Nuova Secondaria», n. 5, 2016, pp. 19-21
- Di Geronimo A., Di Pirro M., *Il contenzioso nella scuola*, Edizioni Simone, 2014
- Eide E., Goldhaber D., Brewer D., *The Teacher Labour Market and Teacher Quality*, in «Oxford Review of Economic Policy», vol. 20, n. 2, 2004, p. 230-244
- Einaudi L., *Scuola e libertà*, in *Prediche Inutili*, Einaudi, Torino 1962, pp. 15-61
- European Commission, *Literature Review. Teachers' Core Competences: requirement and development*, Bruxelles 2011
- European Commission/EACEA/Eurydice, *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe*, Eurydice Report, Luxembourg, 2013
- European Commission, *Study on Policy Measures to improve the Attractiveness of the Teaching Profession in Europe*, Vol. 2, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014
- European Commission/EACEA/Eurydice, *The Teaching Profession in Europe: Practices, Perceptions, and Policies*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015
- Eurydice, *Insegnanti in Europa. Formazione, status, condizioni di servizio*, Bollettino d'informazione internazionale Eurydice-Indire, ottobre 2013
- Gigante M., *L'istruzione*, in S. Cassese (Ed.), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 2003, pp. 780-822
- Glazerman S., Mayer D., Decker P., *Alternative Routes to Teaching: The Impacts of Teach for America on Student Achievement and Other Outcomes*, in «Journal of Policy Analysis and Management», vol. 25, n. 1, 2006, pp. 75-96
- Gobber G., *Ma il Ministero conosce la scuola?*, in «Nuova Secondaria», n. 5, 2013, pp. 4-5
- Hoyle E., *Teachers as Professionals*, in L. W. Anderson (Ed.), *International encyclopedia of teaching and teacher education*, Elsevier, New York 1995, pp. 11-15

- Klassen R. M., Anderson C. J. K., *How times change: secondary teachers' job satisfaction and dissatisfaction in 1962 and 2007*, in «British Educational Research Journal», vol. 35, n. 5, 2009, pp. 745–759
- Kopp W., *One day all children...: The unlikely triumph of Teach for America and what I learned along the way*, Public Affairs, New York 2003
- Kopp W., *A Chance to Make History: What Works and What Doesn't in Providing an Excellent Education for All*, Public Affairs, New York 2011
- Ichino P., *L'ipocrisia del concorso*, in «Corriere della Sera», 21 novembre 2006
- Ichino A., *Scuola precaria e senza merito*, Corriere della Sera, 13 settembre 2011, p. 18
- Ichino A., *Ora premiamo l'insegnante dell'anno*, Corriere della Sera, 27 maggio 2012, p. 32
- Ichino A., Tabellini G., *Liberiamo la scuola*, Ebook. Corriere della Sera, 2013
- Inzerillo G., *Storia della politica scolastica in Italia. Da Casati a Gentile*, Editori Riuniti, Roma, 1974
- Labaree D., *Teach for America and Teacher Ed: Heads They Win, Tails We Lose*, in «Journal of Teacher Education», vol. 61, n. 1-2, 2010, pp. 48-55
- Leggat T., *Teaching as a profession*, in J. A. Jackson (Ed.), *Professions and professionalization*, Cambridge University Press, London 1970, pp. 155-177
- Lelièvre C., *The French model of the educator state*, in «Journal of Education Policy», Vol. 15, 2000, pp. 5-10
- Magni F., *L'età media degli insegnanti della scuola secondaria in Italia e nel mondo*, in «Nuova Secondaria», n. 10, 2014, pp. 33-37
- Magni F., *La tragicommedia del concorso per dirigenti scolastici in Lombardia*, in «Nuova Secondaria», n. 2, 2015, pp. 20-21
- Martinez G., *Le linee evolutive del sistema di governo della scuola*, in AA. VV., *La scuola italiana: storia e struttura*, Istituto Editoriale Internazionale (ISEDI), Milano 1978
- Marzuoli C., *Istruzione e "Stato sussidiario"*, in «Diritto pubblico», n. 1, 2002, pp. 117-159
- Mura A., *Scuola (personale insegnante della)*, in «Enciclopedia giuridica», Vol. XXVIII, *ad vocem*, Treccani, Roma 1998
- OECD, *How old are the teachers?*, Education Indicators in Focus, n. 20, Marzo 2014
- OECD, *How much are teachers paid and how much does it matter*, Education Indicators in Focus, n. 21, Aprile 2014
- OECD, *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, 2015
- Pagano E., Vigo G., *Maestri e professori. Profili della professione docente tra Antico Regime e Restaurazione*, Unicopli, Milano 2012
- Pellizzari S., *L'organizzazione dell'amministrazione scolastica e della scuola statale*, in F. Cortese (Ed.), *Tra amministrazione e scuola. Snodi e crocevia del diritto scolastico italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014
- Pérez-Díaz V., Rodríguez J. C., *Teachers' Prestige in Spain: probing the public's and the teachers' contrary views*, in «European Journal of Education», vol. 49, n. 3, 2014, pp. 365-377
- Pototschnig U., *Insegnamento istruzione scuola*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 1961, p. 361 ss.
- Pototschnig U., *Un nuovo rapporto fra amministrazione e scuola*, in «Rivista giuridica della scuola», 1975, p. 243 ss.
- Roosevelt F. D., *Discorso alla Oglethorpe University*, Atlanta, Georgia, 22 maggio 1932

- Salvemini G., *Le condizioni economiche degli insegnanti*, in G. Salvemini, *Scritti sulla scuola*, a cura di L. Borghi e B. Finocchiaro, Feltrinelli, Milano 1966, ed. or. 1902, pp. 5-15
- Santiago P., *The labour Market for Teachers*, in G. Johnes, J. Johnes (eds.), *International handbook on the economics of education*, Edward Elgar Pub, 2004
- Schleicher A., *Building a High-Quality Teaching Profession: Lessons from around the World*, OECD Publishing, 2011
- Schleicher A. (Ed.), *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World*, OECD Publishing, 2012
- Schmitt C., *Il concetto di "politico" (1932)*, in *Le categorie del politico*, trad. it., Il Mulino, Bologna 1998
- Schön D. A., *The reflective practitioner: How professionals think in action*, Basic Books, New York 1983
- Scotto di Luzio A., *La scuola che vorrei*, Mondadori, Milano-Torino, 2013
- Superior Court of the State of California, *Vergara v California*, County of Los Angeles, 10 giugno 2014
- Temin P., *Teacher Quality and the Future of America*, NBER Working Paper 8898, 2002
- Xodo C., *In margine all'esame del concorso per dirigenti della Lombardia*, in «Nuova Secondaria», n. 4, 2015, p. 6
- Xu Z., Hannaway J., Taylor C., *Making a Difference? The Effects of Teach For America in High School*, in «Journal of Policy Analysis and Management», vol. 30, n. 3, 2011, pp. 447-469