

## IL CAPITALE UMANO DELLA SCUOLA: ALUNNI E INSEGNANTI

### 1. *Introduzione*

Dopo un'illustrazione delle dinamiche finanziarie che hanno caratterizzato negli ultimi anni il settore dell'istruzione e che hanno rappresentato un vincolo stringente ad una sua ordinata evoluzione, questo capitolo si pone l'obiettivo di analizzare le principali criticità del sistema scolastico dal punto di vista del suo capitale umano, rappresentato in larga parte da alunni e insegnanti. Gli andamenti delle due principali popolazioni del mondo della scuola sono strettamente intrecciati e dovrebbero muoversi in modo coordinato per garantire, al contempo, la massima efficacia delle politiche scolastiche e il rispetto dei vincoli finanziari. Le erratiche modalità di reclutamento, che hanno caratterizzato l'immissione degli insegnanti nel sistema scolastico italiano, non sembrano invece consentire il conseguimento di questi obiettivi.

### 2. *La spesa in istruzione: confronti internazionali e nazionali*

L'istruzione è, tra i grandi comparti della spesa pubblica, quello cui vengono destinate meno risorse. Se la spesa pubblica dedicata alle tre aree di intervento chiave dei sistemi di welfare (sanità, protezione sociale e istruzione) rappresenta in tutti i paesi sviluppati una quota compresa tra il 60 e il 70% della spesa pubblica complessiva, la quota dedicata all'istruzione è in media nei paesi Ocse il 12,6%, con un minimo pari al 7,9% proprio in Italia ed un massimo pari al 13% in Svezia e

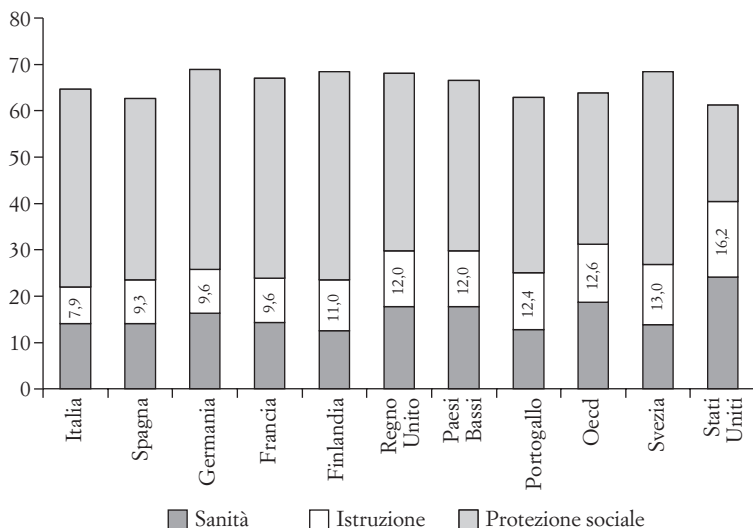


Fig. 1. Spesa pubblica per sanità, istruzione e protezione sociale in rapporto al totale della spesa pubblica.

al 16,2% negli Stati Uniti<sup>1</sup> (fig. 1). Non solo, l'Italia – insieme a Portogallo e Regno Unito – è stata tra i paesi che hanno maggiormente contratto le risorse ad essa dedicate (-1,8% nel periodo 2007-2015), mentre al contempo ha continuato ad incrementare la spesa per la protezione sociale (+5,1%) [Oecd 2017, tab. 2.33].

Oggi in Italia si spende per l'intero comparto istruzione meno del 4% del Pil che corrisponde ad una spesa pro capite per studente di circa 9.300 dollari (valori a parità di potere d'acquisto, Ppa) (tab. 1). Se l'Italia si colloca nella parte bassa della distribuzione della spesa per istruzione in tutti i cicli scolastici, essa risulta addirittura ultima per la scuola secondaria inferiore (0,7% del Pil) e per l'istruzione terziaria (0,9%), dove uno studente costa il 30% in meno rispetto alla media dei paesi Ue (Ppa). Posto che la letteratura economica

<sup>1</sup> Gli Stati Uniti, com'è noto, sono poco confrontabili con i paesi europei in quanto spendono molte più risorse pubbliche su sanità (24,2% della spesa pubblica) e molte meno risorse sulla previdenza sociale (20,8% della spesa pubblica).

TAB. 1. Spesa per istruzione in rapporto al Pil e in dollari Us a parità di potere d'acquisto (Ppa) (2015)

	Scuola primaria		Scuola secondaria inferiore		Scuola secondaria superiore		Scuola secondaria (tutto)		Scuola primaria, secondaria e post secondaria (non terziaria)		Istruzione terziaria		Tutti i livelli di istruzione	
	% Pil	\$ Ppa	% Pil	\$ Ppa	% Pil	\$ Ppa	% Pil	\$ Ppa	% Pil	\$ Ppa	% Pil	\$ Ppa	% Pil	\$ Ppa
Finlandia	1,4	9.305	1,1	14.682	1,4	8.543	2,6	10.482	4,0	10.025	1,7	17.591	5,7	11.518
Francia	1,2	7.395	1,3	10.268	1,3	13.799	2,5	11.747	3,7	9.897	1,5	16.145	5,2	11.106
Germania	0,6	8.619	1,2	10.680	0,9	13.652	2,2	11.791	3,0	10.863	1,2	17.036	4,2	12.139
<i>Italia</i>	<i>1,1</i>	<i>8.426</i>	<i>0,7</i>	<i>9.258</i>	<i>1,1</i>	<i>8.969</i>	<i>1,9</i>	<i>9.079</i>	<i>3,0</i>	<i>8.851</i>	<i>0,9</i>	<i>11.257</i>	<i>3,9</i>	<i>9.308</i>
Paesi Bassi	1,2	8.478	1,2	12.491	1,2	13.241	2,4	12.850	3,6	10.960	1,7	19.286	5,4	12.730
Portogallo	1,6	7.380	1,2	9.568	1,2	9.469	2,4	9.518	3,9	8.533	1,3	11.766	5,2	9.153
Spagna	1,3	7.320	0,8	8.765	0,9	9.269	1,7	9.020	3,1	8.189	1,3	12.605	4,4	9.130
Regno Unito	1,8	10.853	0,8	11.493	1,0	11.331	1,9	11.402	3,6	11.052	1,6	24.417	5,3	13.289
Svezia	2,0	11.630	1,0	10.249	1,4	10.798	2,4	10.569	4,4	11.028	1,9	26.320	6,2	13.355
Stati Uniti	1,6	11.727	0,9	12.693	1,0	13.474	1,8	13.084	3,5	12.424	2,6	30.003	6,1	16.518
<i>Media Occe</i>	<i>1,5</i>	<i>8.631</i>	<i>0,9</i>	<i>9.941</i>	<i>1,1</i>	<i>10.196</i>	<i>2,0</i>	<i>10.010</i>	<i>3,5</i>	<i>9.401</i>	<i>1,5</i>	<i>15.656</i>	<i>5,0</i>	<i>10.520</i>
<i>Media Ue22</i>	<i>1,3</i>	<i>8.656</i>	<i>0,9</i>	<i>10.175</i>	<i>1,0</i>	<i>10.230</i>	<i>2,0</i>	<i>10.105</i>	<i>3,3</i>	<i>9.465</i>	<i>1,3</i>	<i>15.998</i>	<i>4,6</i>	<i>10.555</i>

Fonte: Occe, 2018 Table C1.1, e C2.1.

non ha evidenziato un chiaro legame tra spesa pro capite per istruzione e qualità della formazione, è lecito domandarsi se una tale differenza di risorse impiegate per formare i laureati non abbia ripercussioni sulla loro preparazione.

Guardare al solo rapporto tra spesa per istruzione e Pil, come evidenziato già in un precedente saggio [Casalone e Checchi 2017], può tuttavia non essere del tutto corretto poiché non si tiene conto del fattore demografico, ovvero del numero di soggetti effettivamente avvantaggiati da tale intervento. Ciò è particolarmente evidente se osserviamo il dato a livello regionale in Italia. La spesa per istruzione su Pil per regione aumenta infatti in maniera significativa se ci si muove dalle regioni del Nord (2,5% e 2,8% rispettivamente a Nord Ovest e Nord Est) a quelle del Sud e Isole (5,7%) (tab. 2). Tuttavia, se si considera la popolazione iscritta presso le scuole (pubbliche) e le università di ciascuna regione<sup>2</sup>, le differenze sono molto più contenute e vi è una notevole omogeneità della spesa pro capite in tutte le aree del paese. Questa è la conseguenza dell'applicazione di regole nazionali nella formazione delle classi e nell'utilizzo degli organici e, soprattutto, dell'uguaglianza dei salari applicati ai docenti su tutto il territorio. Le richieste avanzate da alcune regioni (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna) in tema di maggiore autonomia in materia (anche) di istruzione e formazione, potrebbero portare ad una modifica di queste grandezze con una maggiore omogeneità della spesa per istruzione su Pil a scapito di una maggiore differenziazione in termini di risorse pro capite per studente.

### 3. *La legge di bilancio 2019: il quadro delle risorse per l'istruzione*

Dalla lettura delle grandezze contenute nelle leggi di bilancio approvate negli ultimi 5 anni (2015-2019) si osserva un incremento continuo – in valore assoluto – delle risorse dedicate al comparto istruzione, confermato anche nell'ultimo anno, in cui le spese che si riferiscono al Cofog9 (Missione Istruzione

<sup>2</sup> Per le università non è possibile scorporare gli studenti iscritti presso atenei privati.

TAB. 2. Spesa per istruzione per regione

	Spesa per istruzione delle Pa (milioni di €)	Spesa per istruzione su Pil	Spesa per istruzione pro capite per studente (€)
Piemonte	3.902	3,0%	7.022
Valle d'Aosta	125	2,9%	8.200
Liguria	1.327	2,7%	7.167
Lombardia	8.595	2,3%	6.689
<i>Nord Ovest</i>	<i>13.949</i>	<i>2,5%</i>	<i>6.834</i>
Trentino Alto Adige	1.253	3,1%	15.255 <sup>a</sup>
Veneto	4.296	2,7%	6.561
Friuli Venezia Giulia	1.162	3,1%	7.324
Emilia Romagna	4.077	2,7%	6.593
<i>Nord Est</i>	<i>10.789</i>	<i>2,8%</i>	<i>6.659<sup>b</sup></i>
Toscana	3.666	3,3%	7.094
Umbria	884	4,1%	6.935
Marche	1.546	3,8%	6.838
Lazio	5.476	2,9%	6.199
<i>Centro</i>	<i>11.572</i>	<i>3,2%</i>	<i>6.599</i>
Abruzzo	1.304	4,1%	6.175
Molise	293	4,9%	6.485
Campania	6.323	6,1%	6.406
Puglia	4.194	5,8%	6.623
Basilicata	637	5,4%	7.917
Calabria	2.056	6,3%	6.849
<i>Sud</i>	<i>14.807</i>	<i>5,7%</i>	<i>6.560</i>
Sicilia	5.314	6,1%	6.755
Sardegna	1.491	4,5%	6.664
<i>Isole</i>	<i>6.801</i>	<i>5,7%</i>	<i>6.735</i>

Dati utilizzati:

Spesa per istruzione: spesa per consumi finali della Pa per funzioni di spesa (anno 2016), Conti Economici Territoriali Istat.

Pil regionale: Prodotto interno lordo a prezzi di mercato a livello regionale (anno 2016), Conti Economici Territoriali Istat.

Studenti totali: iscritti scuola primaria, secondaria inferiore e superiore (pubblica) per regione (anno 2014), Istat; iscritti a corsi universitari per regione dell'ateneo (anno 2012), Istat.

<sup>a</sup> La spesa totale per istruzione della regione Trentino Alto Adige è rapportata al numero di studenti della sola provincia di Trento perché non viene riportata da Istat la numerosità degli studenti iscritti presso le scuole primarie e secondarie (inferiore e superiore) della provincia di Bolzano.

<sup>b</sup> Dato calcolato escludendo il Trentino Alto Adige (vedi nota precedente).

e Diritto allo studio) ammontano a circa 57 miliardi di euro (tab. 3). La componente preponderante di questa spesa è rappresentata dai redditi da lavoro dipendente che registrano un incremento (+ 2 miliardi) addirittura superiore a quello che si era registrato in concomitanza alle assunzioni della legge della cd. Buona scuola. Questo incremento è attribuibile a due fattori: da un lato, all'approvazione nell'aprile 2018 del Ccnl 2016-2018 che ha portato ad un incremento salariale del 3,5% per tutti i profili professionali e per tutte le posizioni stipendiali; dall'altro, alle immissioni in ruolo per la scuola primaria e dell'infanzia previste dalla l. n. 96/2018 (conversione del cd. decreto Dignità)<sup>3</sup>, cui si aggiungono 2.000 posti ulteriori per aumentare il tempo pieno nella scuola primaria e le nuove assunzioni (per concorso) per la scuola secondaria inferiore e superiore. Occorre tuttavia considerare che, per effetto dei pensionamenti anticipati della normativa «Quota 100», è prevedibile una consistente fuoriuscita di personale scolastico docente e tecnico amministrativo.

La legge di bilancio 2019 contiene un'importante novità in termini di organizzazione didattica con la modifica della disciplina dei percorsi di Alternanza scuola lavoro nella scuola secondaria superiore introdotti con la l. n. 107/2015, a partire dalla loro ridenominazione in «Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento». La modifica introdotta prevede una riduzione delle ore minime obbligatorie (210 e 150 ore rispettivamente negli istituti professionali e in quelli tecnici invece di 400; 90 ore nei licei invece di 200) e una corrispondente riduzione dei fondi previsti per la sua attuazione. Inoltre, l'alternanza non costituirà più un requisito di ammissione per l'esame di maturità. Nonostante sia stata prevista l'applicazione immediata della nuova normativa, entrata in vigore dal 1° gennaio 2019, le linee guida di attuazione, che dovevano essere emanate entro la fine di febbraio, non sono ancora state comunicate alle scuole con evidenti effetti negativi per l'organizzazione delle attività didattiche [Tucci 2019].

In merito alla spesa per il comparto universitario, la legge di bilancio 2019 e il successivo decreto del Ministero dell'e-

<sup>3</sup> È previsto che il 50% del personale provenga dalle graduatorie ad esaurimento e il restante 50% in base a concorso.

TAB. 3. Spesa per istrusione (Cofog9) delle Amministrazioni centrali, milioni di euro

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Spese correnti</i>					
Redditi da lavoro dipendente	50.081	52.613	53.701	54.077	56.042
Consumi intermedi	39.056	40.495	40.729,5	40.683,5	42.596
Imposte pagate sulla produzione	848	1.404	1.494	1.518	1.506
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	2.441	2.612	2.625	2.630	2.695
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	7.162,5	7.267	7.495	8.318	8.447
Trasferimenti correnti a imprese	22	41	36	52	62
Trasferimenti correnti a estero	541	570	645	585	594
Interessi passivi e redditi da capitale	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Altre uscite correnti	9	8	7	5,5	4,9
	0,2	215	669	285	136,5
<i>Spese in conto capitale</i>					
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	448	282	201	803	801
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	6	45	26	36	50
Altri trasferimenti in conto capitale	422	231	173	766	750
Acquisizioni di attività finanziarie	20	6	0	0	0
	0	0	2	1	1
<i>Rimborso passività finanziarie</i>					
	26,5	28	23	18	18
<i>Spesa complessiva Amministrazioni centrali</i>	50.556	52.923	53.925	54.897	56.861

Fonte: Leggi di bilancio 2015-2019, Open Banca dati Amministrazioni pubbliche. Dati previsioni iniziali competenza.

conomia e delle finanze dell'11 marzo 2019 (denominato «Disciplina del fabbisogno finanziario delle università statali per il periodo 2019-2025») contengono una rilevante novità relativamente alla determinazione del fabbisogno finanziario degli atenei. In virtù della l. n. 296/2006, dal 2006 e fino al 2018 tale fabbisogno, che rappresenta quanto effettivamente le università possono spendere in un dato anno del Ffo (Fondo di finanziamento ordinario) ad esse attribuito, è cresciuto automaticamente di una percentuale pari al 3% l'anno. Con la nuova legge di bilancio si stabilisce invece che l'incremento non possa essere superiore al tasso di crescita del Pil reale stabilito nell'ultima nota di aggiornamento del Documento di economia e finanze (Def). Considerando che nel Def 2019 è previsto un aumento del Pil complessivo per il triennio 2019-2021 pari all'1,4% (0,1% nel 2019, 0,6% nel 2020 e 0,7 nel 2022, tavola I.2 p. 7), l'incremento delle risorse finanziarie disponibili per gli atenei italiani sarà molto inferiore rispetto al 9% nel triennio previsto dalla precedente normativa. Dal 2020, quando la nuova normativa andrà a regime, è inoltre previsto che le riscossioni e i pagamenti sostenuti per gli investimenti e per le attività di ricerca e innovazione, possano essere effettuati attingendo alle quote di Ffo vincolate presso la Tesoreria unica del Ministero dell'economia e delle finanze. Per il 2019 è invece previsto un regime transitorio in cui vengono scorporate dal calcolo del fabbisogno le sole spese per investimenti. Il Comitato universitario nazionale (Cun), in una mozione approvata nel mese di aprile<sup>4</sup>, paventa due criticità derivanti da questa novità legislativa: da un lato, potrebbe generare problemi di cassa alle università che si troveranno nel 2019 e 2020 a gestire al contempo nuove assunzioni (dipartimenti di eccellenza, piano straordinario ricercatori a tempo determinato di tipo B) e gli incrementi salariali determinati dallo sblocco delle retribuzioni del personale docente e dei nuovi contratti per il personale tecnico amministrativo; d'altro lato, potrebbe determinare un ulteriore ampliamento del divario esistente tra gli atenei più virtuosi, che hanno accumulato negli anni avanzi di bilancio (finora inutilizzabili) presso la Tesoreria unica e

<sup>4</sup> <https://www.cun.it/provvedimenti/sessione/247/mozione/mozione-del-3-04-2019>.



TAB. 4. Spesa prevista Ministero dell'istruzione, università e ricerca, milioni di euro

		2019	2020	2021	Variazione 2019-2021
1. Istruzione scolastica	CP	48.376	46.933	44.478	-8,1%
	CS	49.105	46.933	44.478	-9,4%
<i>di cui</i>					
Istruzione del primo ciclo	CP	29.489	28.642	27.129	-8,0%
	CS	29.539	28.642	27.129	-8,2%
Istruzione del secondo ciclo	CP	15.309	14.941	14.189	-7,3%
	CS	15.319	14.941	14.189	-7,4%
Istruzioni scolastiche non statali	CP	526	537	537	2,1%
	CS	536	537	537	0,1%
Altro	CP	3.053	2.814	2.624	-14,1%
	CS	3.712	2.814	2.624	-29,3%
2. Istruzione universitaria	CP	8.369	8.532	8.572	2,4%
	CS	8.469	8.532	8.572	1,2%
3. Ricerca e innovazione	CP	2.653	2.622	2.335	-12,0%
	CS	2.728	2.622	2.335	-14,4%
4. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	CP	125	118	118	-5,6%
	CS	125	118	118	-5,6%
<i>Totale</i>	CP	59.524	58.205	55.503	-6,8%
	CS	60.428	58.205	55.503	-8,1%

CP: Competenza.

CS: Cassa.

*Nota:* Il totale della spesa 2019 per competenza (59.524) è superiore al valore riportato nella tabella precedente (56.861) perché in questa tabella sono riportate le spese complessive del Miur che comprendono, oltre a tutte le spese del Cofog 9 (Istruzione), anche alcune spese dei Cofog 1 e 4. Ad esempio, la ricerca di base rientra nel Cofog1.

*Fonte:* Legge di Bilancio 2019 n. 145/2018, Tabelle di Riepilogo per singolo Ministero.

che adesso potranno essere prelevati per far fronte alle spese per investimento e ricerca, e quelli già in difficoltà finanziaria che non hanno disponibilità di queste risorse aggiuntive e che subiranno in pieno la contrazione del fabbisogno.

La stessa legge di bilancio 2019 nell'allegato «Bilancio per azioni» prevede, poi, una forte contrazione negli anni successivi (2020-2021) della spesa complessiva del Ministero dell'istruzione, università e ricerca (4 miliardi di euro, corrispondenti al -6,8% della spesa per il 2019) che deriverebbe da una riduzione dell'8,1% della spesa per l'istruzione scolastica e, addirittura, del 12% di quella destinata a Ricerca e innovazione. Si tratta della maggiore riduzione (in valore assoluto) prevista per un Ministero

e va a compensare, insieme agli aumenti di entrata per la parte tributaria (imposte indirette), gli aumenti previsti per il Ministero dell'economia e delle finanze (+ 21 miliardi di cui 9 per il solo incremento dell'onere sul debito pubblico) e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (+ 5 miliardi). L'ultima legge di bilancio denota, quindi, una chiara volontà di contrarre in maniera decisa le risorse dedicate all'istruzione, anche se tale scelta è rimandata ai prossimi anni. Se si considera che questi tagli sono in valore assoluto, c'è da attendersi una riduzione del già basso rapporto spesa per istruzione su Pil, nonostante le richieste in senso opposto provenienti dagli ambienti produttivi<sup>5</sup>.

#### 4. *Solo una questione di risorse? No, anche di demografia (e abbandoni)*

Nonostante gli indubbi passi in avanti realizzati negli ultimi anni, l'Italia risulta essere tuttora uno tra i paesi con la minor quota di popolazione diplomata e laureata in ambito europeo e Ocse [Oecd 2018, chapter A]. Per ridurre il divario in termini di capitale umano rispetto agli altri paesi è cruciale, da un lato, che le coorti giovani (mediamente più istruite) siano sufficientemente ampie da riuscire a compensare il basso livello di istruzione di quelle più anziane, dall'altro che si limiti il fenomeno degli abbandoni a tutti i livelli in modo da aumentare la quota di popolazione che effettivamente consegue un titolo di studio di livello almeno superiore. Purtroppo né le dinamiche demografiche, né gli ultimi dati relativi agli abbandoni consentono di ipotizzare che tale miglioramento possa essere rapidamente conseguito.

Per ciò che concerne la prima questione, la Fondazione Giovanni Agnelli (Fga) ha realizzato uno studio che, partendo dall'elaborazione delle proiezioni demografiche dell'Eurostat, mostra come la popolazione studentesca tra i 6 e i 16 anni sia destinata a ridursi del 15% nel giro di 10 anni a causa della diminuzione del numero di «madri potenziali» (-10%)

<sup>5</sup> Da ultima, Confindustria nell'ambito degli Stati generali dell'Education del maggio 2019 ha esplicitamente richiesto un investimento addizionale in istruzione per 20 miliardi, pari all'1% del Pil [Greco 2019].

e del tasso di fecondità, anche delle donne straniere (-6%) [Fondazione Giovanni Agnelli 2018]. Tale riduzione interesserà tutte le aree del paese a livello di scuola pre-primaria e primaria mentre per la scuola secondaria inferiore e, soprattutto superiore, la contrazione nel prossimo decennio interesserà esclusivamente il Sud che può contare su una quota di popolazione immigrata inferiore. Secondo le stime Fga, stante le attuali regole relative alla formazione degli organici nella scuola, questi numeri si tradurrebbero in una riduzione complessiva dei posti/cattedre necessari di più di 55.000 unità. Come impiegare il personale docente strutturato che, nel frattempo e al netto dei pensionamenti (inclusi quelli dovuti alla cosiddetta «Quota 100»), è stato massicciamente inserito nel sistema scolastico a partire dalla legge della Buona scuola? Una possibilità è rappresentata, secondo Fga, da un aumento del numero di docenti per classe replicando la riforma che introdusse i «moduli» nella scuola primaria. Un'alternativa, ritenuta più auspicabile, consisterebbe invece nell'aumento dell'orario di apertura delle scuole, con la possibilità di effettuare attività integrative, di supporto alla didattica, ecc. pomeridiane con l'obiettivo principale di ridurre gli abbandoni. A questo proposito, un dossier di Tuttoscuola presenta un indicatore di dispersione scolastica basato sulla differenza tra il numero degli iscritti al 1° anno e quello degli iscritti al 5° anno presso le scuole secondarie superiori statali italiane [Tuttoscuola 2018]<sup>6</sup>. Dal confronto tra i dati delle iscrizioni risulta che, in media, nel periodo che va dal ciclo scolastico iniziato nel 1995/1996 al ciclo scolastico iniziato nel 2013/2014 il 30% degli iscritti al 1° anno non ha conseguito il diploma, percentuale corrispondente a più di 3.5 milioni di ragazzi. Questo dato, come spiegato nel dossier, sovrastima gli effettivi abbandoni perché non consente di depurare per coloro che si sono successivamente iscritti presso una scuola privata oppure hanno frequentato corsi di formazione regionali. La perdurante mancanza di un database che consenta di seguire

<sup>6</sup> A livello internazionale, l'indicatore di abbandono più utilizzato è la quota di cosiddetti *early school leavers*, ossia giovani tra i 18 e i 24 anni in possesso del solo titolo secondario inferiore (scuola secondaria di I grado e/o diploma bi-triennale) e non impegnati in alcun processo formativo.

gli spostamenti degli studenti tra le scuole pubbliche, private e gli altri enti formativi, giustamente evidenziato nel dossier, è una lacuna particolarmente grave nel paese che ha in Europa la maggior quota di Neet. Tuttavia, come spesso accade, i dati raccolti da Tuttoscuola consentono una lettura diversa e più ottimistica. *In primis*, il «tasso di abbandono» è sceso – in modo costante – dal 36,7% del primo ciclo analizzato, al 24,7% dell'ultimo; questa riduzione, insieme all'incremento degli iscritti al primo anno – in questo caso non costante dal momento che il picco si è avuto nell'a.s. 2006/2007 (627.166) – ha determinato un aumento del numero di potenziali diplomati (iscritti al 5° anno) di circa 90.000 unità, passando da 372.728 nell'a.s. 1999/2000 a 461.120 nell'a.s. 2017/2018.

## 5. *Gli insegnanti della scuola*

Tuttavia le dinamiche demografiche degli studenti devono confrontarsi con quelle degli insegnanti, dal momento che la distribuzione degli stessi per età mostra un profilo non uniforme, a riprova delle diverse ondate di assunzioni che si sono succedute nel paese (e continuano a succedersi).

Secondo le ultime statistiche disponibili (riferite all'anno scolastico 2017/2018), in Italia ci sono 819.049 insegnanti impiegati nelle scuole pubbliche (v. tab. 5). A questi numeri vanno aggiunti gli insegnanti occupati nelle due regioni autonome (Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige), le cui dimensioni non sono ufficialmente note in quanto queste due regioni non riportano informazioni statistiche al Ministero dell'istruzione. Da ultimo non dobbiamo dimenticare gli insegnanti occupati nel settore privato<sup>7</sup>. Volendo completare il quadro, occorrerebbe anche sommare il numero dei dirigenti scolastici, per i quali

<sup>7</sup> A nostra conoscenza, le stime più recenti delle dimensioni del corpo insegnante nel settore delle scuole private provengono dai valori contenuti nella tabella 1.12 di Istat 2017, che si riferiscono all'anno scolastico 2014-2015 e sono di fonte amministrativa (contributi previdenziali presso Inps). Purtroppo essi non permettono di distinguere tra personale docente e personale tecnico-amministrativo. Secondo questa fonte in quell'anno vi erano 1.016.439 occupati nella scuola statale (primaria e secondaria), 28.659 nelle scuole private laiche e 49.590 nelle scuole private ad orientamento religioso.

Tab. 5. Numero degli insegnanti - scuole statali

Regione	Anno scolastico 2018-2019			Anno scolastico 2017-2018			Anno scolastico 2016-2017			
	Posti comuni	Posti per adeguamento dell'organico dell'autonomia	Totali	Posti comuni	Posti per adeguamento dell'organico dell'autonomia	Totali	Posti comuni	Posti per adeguamento dell'organico dell'autonomia	Totali	
Piemonte	46.283	1.562	11.179	45.880	1.850	10.630	45.334	2.005	8.085	55.424
Lombardia	99.017	3.150	17.614	97.950	3.904	16.855	96.167	5.312	16.755	118.234
Veneto	50.535	1.521	8.815	50.175	1.805	8.146	49.320	2.491	7.723	59.534
Friuli Venezia Giulia	13.554	447	1.610	13.382	599	1.461	13.074	848	1.579	15.501
Liguria	14.985	388	2.664	14.890	465	2.236	14.675	678	2.240	17.593
Emilia Romagna	44.761	2.013	8.969	43.987	2.474	8.481	43.257	2.774	6.713	52.744
Toscana	41.005	1.364	9.437	40.506	1.613	9.083	39.707	2.327	7.270	49.304
Umbria	10.485	346	2.470	10.355	431	2.212	10.094	717	1.939	12.750
Marche	17.996	557	4.173	17.700	690	3.916	17.358	1.055	3.216	21.629
Lazio	61.567	1.150	15.150	61.017	1.415	14.446	60.502	1.905	14.364	76.771
Abruzzo	15.625	196	4.471	15.483	242	4.061	15.101	676	2.870	18.647
Molise	3.946	81	765	3.952	92	788	3.878	212	799	4.889
Campania	78.033	434	15.117	77.916	723	17.003	76.226	2.821	17.805	96.852
Puglia	49.340	238	10.455	49.473	311	11.539	48.957	1.194	10.865	61.016
Basilicata	8.149	226	1.346	8.100	292	1.281	7.743	611	1.205	9.559
Calabria	27.447	400	4.443	27.410	470	5.829	26.715	1.454	3.945	32.114
Sicilia	63.216	818	17.335	63.274	935	15.600	62.326	2.246	13.224	77.796
Sardegna	20.135	341	5.399	19.988	451	5.282	19.504	936	3.975	24.415
<i>Italia</i>	666.079	15.232	141.412	661.438	18.762	138.849	649.938	30.262	124.572	804.772

Fonti: Miur 2018 Focus «Principali dati della scuola - Avvio anno scolastico 2018/2019», settembre 2018; Miur 2017 Focus «Anticipazione sui principali dati della scuola statale», anno scolastico 2017/2018, settembre 2017; Miur 2016 Focus «Anticipazione sui principali dati della scuola statale», anno scolastico 2016/2017, settembre 2016.

non si hanno statistiche ufficiali ma solo stime di massima, nell'ordine degli 8.000 in servizio<sup>8</sup>.

Il numero degli insegnanti è cresciuto significativamente nell'arco dell'ultimo quinquennio, sotto l'impulso della legge n. 107/2015 (nota come «Buona scuola»). Osservando i dati della tabella 6, che riporta le variazioni nel numero totale degli insegnanti nell'anno di prima applicazione della legge e sull'arco del quinquennio, si osserva che l'incremento degli insegnanti non è stato uniforme, né territorialmente né tra le tipologie degli insegnanti. Le aree che si sono maggiormente avvantaggiate sono state quelle del Centro Italia e delle Isole, per l'effetto congiunto dell'introduzione di insegnanti destinati ad attività extracurricolari (*posti per l'adeguamento dell'organico dell'autonomia*) e della mobilità di rientro degli stessi. Ma l'elemento più macroscopico è lo spettacolare aumento degli insegnanti di sostegno, cresciuti a ritmi del 10% all'anno, in totale controtendenza con ogni altro comparto del pubblico impiego. Dal momento che il numero degli studenti disabili ha una limitata variabilità temporale, sorge il sospetto che questi numeri riflettano piuttosto che una capacità programmatica del governo centrale una risposta alle diverse pressioni ricevute dalle direzioni regionali, dai sindacati degli insegnanti e/o dalle organizzazioni di rappresentanza degli interessi<sup>9</sup>.

Una parte della spiegazione risiede comunque anche nell'invecchiamento del corpo insegnante in servizio. Utilizzando i dati riportati in Oecd [2018] e riferiti al 2016, l'Italia è il paese con il corpo insegnante più vecchio dell'area: a fronte di una media Oecd del 37% di insegnanti ultracinquantenni, l'Italia raggiunge il 58%, nonostante gli ingressi dovuti alla Buona scuola. Se la distribuzione per età fosse uniforme nella fascia 50-65 anni, ci possiamo aspettare che il 3,8% del corpo inse-

<sup>8</sup> Ogni anno il Ministero dell'istruzione fissa il numero delle sedi amministrative che richiedono un dirigente scolastico. Per il 2018-2019 tale numero è stato fissato a 7.936 (sempre escludendo le regioni autonome e le scuole private), ma è evidenza aneddotica diffusa che molte sedi sono ancora prive di dirigente e vengono gestite in reggenza.

<sup>9</sup> A riprova di questa tesi in una intervista recente («Il Giorno», 29 gennaio 2019) il ministro in carica (originariamente docente di educazione fisica) ha dichiarato l'intenzione di assumere 11.200 nuovi insegnanti di educazione fisica da assegnare alle scuole primarie.

TAB. 6. Effetti della «Buona scuola» e variazioni nel quinquennio, scuole statali

Regione	Anno scolastico 2015-2016				Anno scolastico 2014-2015			Variazioni 2014-2019		
	Posti comuni	Posti per adeguamento dell'organico dell'autonomia	Posti di sostegno	Totali	Posti comuni	Posti di sostegno	Totali	Posti comuni	Posti di sostegno	Totali
Piemonte	44.633	3.244	7.737	55.614	44.129	6.599	50.728	8,4%	69,4%	16,4%
Lombardia	93.935	7.008	17.093	118.036	93.255	14.150	107.405	9,6%	24,5%	11,5%
Veneto	48.133	3.803	7.477	59.413	48.142	6.695	54.837	8,1%	31,7%	11,0%
Friuli Venezia Giulia	12.789	1.114	1.618	15.521	12.743	1.005	13.748	9,9%	60,2%	13,6%
Liguria	14.069	1.320	2.443	17.832	13.972	2.285	16.257	10,0%	16,6%	10,9%
Emilia Romagna	42.467	3.375	6.711	52.553	41.472	5.205	46.677	12,8%	72,3%	19,4%
Toscana	38.771	2.937	7.374	49.082	38.067	4.403	42.470	11,3%	114,3%	22,0%
Umbria	9.806	962	1.847	12.615	9.720	1.458	11.178	11,4%	69,4%	19,0%
Marche	17.052	1.413	2.606	21.071	16.800	1.875	18.675	10,4%	122,6%	21,7%
Lazio	57.943	4.412	13.749	76.104	57.489	13.219	70.708	9,1%	14,6%	10,1%
Abruzzo	14.597	1.232	2.715	18.544	14.624	1.782	16.406	8,2%	150,9%	23,7%
Molise	3.615	535	879	5.029	3.666	464	4.130	9,8%	64,9%	16,0%
Campania	73.843	5.314	14.756	93.913	74.127	10.519	84.646	5,9%	43,7%	10,6%
Puglia	46.983	3.569	8.505	59.057	47.146	6.496	53.642	5,2%	60,9%	11,9%
Basilicata	7.699	767	1.063	9.529	7.627	1.068	8.695	9,8%	26,0%	9,1%
Calabria	26.492	1.899	4.927	33.318	26.350	3.254	29.604	5,7%	36,5%	9,1%
Sicilia	60.255	4.394	13.999	78.648	60.286	9.655	69.941	6,2%	79,5%	16,3%
Sardegna	18.985	1.514	3.997	24.496	19.028	2.815	21.843	7,6%	91,8%	18,5%
<i>Italia</i>	<i>632.067</i>	<i>48.812</i>	<i>119.496</i>	<i>800.375</i>	<i>628.643</i>	<i>92.947</i>	<i>721.590</i>	<i>8,4%</i>	<i>52,1%</i>	<i>14,0%</i>

Fonti: Miur 2015 Focus «Anticipazione sui principali dati della scuola statale», anno scolastico 2015/2016, settembre 2015; Miur 2014 Focus «Anticipazione sui principali dati della scuola statale», anno scolastico 2014/2015, settembre 2014.

gnante vada in pensione in ciascuno dei prossimi 15 anni, fatto questo che pone due ordini di problemi. Da un lato i recenti aumenti sperimentati negli ultimi anni (ivi incluso un deflusso stimato di circa 35.000 insegnanti aggiuntivi per effetto della normativa «Quota 100» sui pensionamenti anticipati) verranno riassorbiti nel giro di due-tre anni. Dall'altro la previsione di un radicale rinnovamento del corpo docente rappresenta altresì una opportunità, qualora i meccanismi di reclutamento siano in grado di assicurare un ingresso regolato di insegnanti di qualità.

Nel recente passato gli insegnanti entravano di ruolo ad intervalli di tempo irregolari, a seguito o di concorsi o di stabilizzazioni, lasciando agli insegnanti precari la funzione di *buffer* a fronte di variazioni inattese sia delle iscrizioni sia dei pensionamenti. Il precariato diventò così il canale d'ingresso principale nella professione, attraverso l'iscrizione nelle cosiddette «graduatorie ad esaurimento» (Gae), che hanno avuto come effetto principale quello di prolungare oltre ogni limite ragionevole una sorta di periodo di prova. La sentenza della Corte di giustizia europea del 2014 ha posto un freno a questa situazione, imponendo al governo italiano di assumere a tempo indeterminato tutti i precari che avessero un periodo di servizio effettivo superiore ad almeno 36 mesi. L'esecuzione di questa sentenza spiega l'onda anomala di assunzioni (nel 2015 sono stati immessi in ruolo 160.000 insegnanti) senza che questo abbia abbassato l'età media del corpo insegnante, dal momento che si trattava in larga misura di docenti già in servizio con contratti a termine. Lo svuotamento delle Gae sposta quindi l'attenzione alle modalità di reclutamento regolare per l'ingresso nella professione, modalità che sono state ripetutamente modificate nel corso degli ultimi 5 anni.

## 6. *Diventare insegnante oggi*

Mincu [2019] presenta una rassegna aggiornata delle diverse fasi che si sono succedute nel reclutamento degli insegnanti in Italia. Questo tema ha acquistato rilevanza crescente negli ultimi due decenni, quando l'introduzione del requisito di formazione universitaria per insegnanti della scuola primaria e pre-primaria ha posto al centro del dibattito la questione



della professionalizzazione degli insegnanti. Secondo l'autrice, il sistema italiano di reclutamento ha ripetutamente oscillato tra due modalità antitetiche: *ingresso per concorso* e *ammissione per tirocinio*. Entrambe le modalità hanno vantaggi e limiti. Il concorso pubblico è in linea di principio il sistema più meritocratico, che assicura uguaglianza di opportunità a chiunque desideri entrare nella professione. Tuttavia tale sistema funziona solo sotto condizione che i concorsi si tengano con regolarità, evitando la formazione di colli di bottiglia, a cui seguono inevitabilmente massive immissioni in ruolo, che alterano la struttura generazionale degli insegnanti in servizio e si rifletteranno in futuro in ondate anomale di pensionamento. Inoltre la selezione non può che basarsi sulla verifica del possesso di conoscenze disciplinari, dal momento che è impossibile realizzare delle simulazioni didattiche per numeri elevati di candidati. Per contro l'utilizzo dei tirocini mette al centro l'esperienza professionale, nell'ipotesi che l'esperienza produca competenza. Se questo fosse sempre vero, la creazione delle graduatorie dei docenti precari, ordinate secondo un punteggio che riflette in massima parte l'esperienza di servizio, dovrebbe assicurare la selezione degli insegnanti migliori. Tuttavia anche questo sistema presenta limiti altrettanto importanti, dal momento che la prestazione professionale degli insegnanti non viene valutata, né dai dirigenti scolastici né dai propri pari<sup>10</sup>. Può quindi darsi il caso possibile di docenti scarsi che in periodi di scarsità di insegnanti abbiano cominciato ad insegnare; in assenza di procedure valutative dei risultati delle loro pratiche didattiche, grazie alla progressione per anzianità anche docenti meno capaci possono entrare in ruolo. Questo rischio poteva attenuarsi se si fosse attribuita responsabilità valutativa e selettiva ai dirigenti scolastici (come previsto nelle prime bozze della l. n. 107), ma il *policy maker* ha ritenuto di contenere il rischio di potenziale arbitrarietà che questa soluzione avrebbe introdotto, riducendo quindi le competenze dei dirigenti alle sole *supplenze brevi*. Viceversa l'assegnazione dei *docenti con*

<sup>10</sup> Fa eccezione il primo anno di servizio dopo l'immissione in ruolo, quando il docente neoassunto viene affiancato da un collega più anziano di servizio, con lo scopo di accompagnamento. Tale fase si conclude con una relazione del *mentor*, che il linea di principio potrebbe bloccare l'ingresso in ruolo.

*incarico annuale* continua a fondarsi sull'anzianità di servizio, in assenza di ulteriori elementi di valutazione.

Rileggendo la storia del sistema di reclutamento seguito dal nostro paese, si ha l'impressione di un sovrapporsi di modelli alternativi, in assenza di scelte strategiche definite<sup>11</sup>. Nel momento in cui è aumentata l'offerta di aspiranti insegnanti, il Ministero dell'istruzione ha tipicamente risposto alzando l'asticella dei requisiti formativi, senza però contestualmente cancellare il requisito di anzianità come criterio selettivo per l'ingresso nei contratti d'insegnamento a tempo determinato<sup>12</sup>. Questo ha portato all'adozione di «fattori di conversione» delle qualificazioni formative (master, dottorati, abilitazioni) in anni di anzianità di servizio, mantenendo quindi di fatto due canali di reclutamento paralleli dove spesso gli aspiranti docenti accumulavano punteggi su entrambi i fronti.

Utilizzare due modalità parallele di reclutamento ha mostrato i propri limiti quando le riduzioni di organico attuate attraverso il blocco del turnover e del rinnovo di contratti temporanei nel periodo 2008-2011 (ministro dell'istruzione Gelmini in accordo con il ministro dell'economia Tremonti) hanno prodotto un gonfiamento delle Gae e il successivo ricorso alla Corte europea cui si è già fatto cenno, conclusosi con la sentenza del 2014. La l. n. 107/2015 («Buona scuola») ha pertanto sanato

<sup>11</sup> «The 1970s-90s were years of non-reform. Some primary school teachers continued university studies on their own initiative, showing a growing appetite for more robust academic knowledge. Collaboration between secondary school teachers and university staff tested professional development models. Science teachers manifested strong interest in didactics and teacher education, while their humanities colleagues focused instead on a disciplinary-based approach to secondary teaching. A highly diversified teaching workforce was composed of both secondary school and university graduates, on both temporary and permanent contracts. Various recruitment routes distinguish between candidates with greater experience but limited formal preparation and younger graduates, trained in the innovative pedagogy introduced at the end of the 90s. This situation leads to conflict and competition for the insufficient available place» [Mincu 2019, 3].

<sup>12</sup> La l. n. 341/1990 introdusse il titolo universitario quadriennale come requisito per l'insegnamento nella scuola primaria (ma ancora oggi assistiamo a ricorsi amministrativi tesi a vanificarne gli effetti di esclusione dall'insegnamento per i docenti precari). In parallelo fu introdotto il requisito di partecipazione a scuole postlaurea biennali (note come Sis, Scuole di insegnamento superiore) per gli insegnanti della scuola secondaria, requisito abolito nel 2009 e sostituito con diversi obblighi formativi.

(almeno temporaneamente) l'abuso dei contratti a termine nella scuola, ma ha altresì riformato le modalità di assunzione che sarebbero dovute entrare in vigore, una volta emanati i decreti attuativi. Le scuole avrebbero potuto attingere da graduatorie regionali, cui avrebbero potuto iscriversi aspiranti insegnanti di scuola primaria (purché in possesso di una laurea triennale e avessero passato un concorso nazionale) e secondaria (purché in possesso di una laurea magistrale, avessero conseguito almeno 24 Cfu in materie pedagogiche e fossero stati ammessi a programmi formativi a numero chiuso banditi da università<sup>13</sup>). Il problema centrale di questo modello di reclutamento è la capacità programmatoria del Ministero dell'istruzione, che avrebbe dovuto essere in grado di fissare annualmente il numero massimo di assunzioni coerenti con i trend demografici degli alunni e con le previsioni di pensionamento [Eurydice 2018]. Il governo attuale ha cancellato il Fit appena entrato in carica e ha reintrodotto nei fatti il concorso nazionale come unica modalità di ingresso nella professione, salvo mantenere quote riservate ai docenti ancora iscritti nelle Gae. Possiamo quindi riassumere questo paragrafo dicendo che il nostro paese non ha risolto in modo coerente il problema delle modalità di reclutamento dei propri insegnanti, nonostante la previsione di un rinnovo di quasi metà degli stessi nel prossimo decennio.

## 7. *Ma è ancora ambita la professione insegnante?*

La rassegna più recente degli studi sulla condizione professionale degli insegnanti in Italia è contenuta in Argentin

<sup>13</sup> I programmi Fit (*Formazione iniziale e tirocinio*), comportavano l'instaurarsi di contratti equivalenti a quelli dell'apprendistato professionalizzante. Il programma formativo era pensato su base triennale, con il contratto di lavoro siglato direttamente tra candidate ammessi e scuole di destinazione. L'università avrebbe assicurato il primo anno di formazione professionale (da concludersi con il conseguimento di un diploma abilitante all'insegnamento) mentre i successivi due anni avrebbero comportato l'inserimento graduale nell'insegnamento attivo. Alla conclusione con giudizio positivo di questo tirocinio avrebbe fatto seguito l'immissione diretta in ruolo del candidato. Il giudizio finale lasciato in carico alle singole scuole era stato criticato da Fga [2015] per il rischio implicito di eterogeneità nei criteri di valutazione finale, non esclusi casi di possibili abusi.

[2018]. Questo volume parte dal richiamare le scoraggianti condizioni retributive degli insegnanti italiani. Se infatti si osservano i dati riportati in tabella 7, è facile verificare come queste siano comparativamente tra le più basse dell'area Oecd. Gli insegnanti in Italia guadagnano circa il 20% in meno dei loro colleghi in altri paesi europei con livelli di reddito pro capite equivalenti; per contro i dirigenti scolastici hanno livelli retributivi superiori ai loro corrispondenti degli altri paesi europei (+31% nella scuola primaria, +12% nella scuola secondaria di I grado e +6% nella scuola secondaria di II grado). Tuttavia gli insegnanti italiani hanno orari contrattuali più generosi dei loro equivalenti all'estero, dovendo insegnare in aula circa una settimana in meno (v. tab. 8). Ma la vera differenza è l'assenza di obblighi contrattuali di presenza e attività nelle scuole al di fuori delle ore di aula, fatta eccezione del ricevimento genitori e della partecipazione agli organi collegiali<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Eurydice [2018] quantifica queste attività come segue «...activities functional to teaching:

- individual work: planning of the lesson and of tests, correction of students' work contacts with students' families etc.

- team-work activities (up to 40 hours a year): participation to the meetings of the teachers' assembly, planning and monitoring (at the beginning and at the end of the school year), information to the families about students' final results;

- team-work activities (up to 40 hours a year): participation to the activities of the collegiate bodies of the school;

- carrying out of pupil assessment procedures and of the drawing up of all the documentation related to the evaluation process.

In addition, teachers can carry out paid (ancillary compensation) additional activities such as:

- a maximum of 6 teaching hours per week can be added for increasing the educational offer, or to start pupils to sports, etc.;

- activities functional to teaching and exceeding the compulsory yearly hours (for example: planning, research, documentation, updating activities);

- activities connected to the implementation of the Plan for the educational offer of the school (POF); projects in schools in high-risk and migration areas;

- activities on curricular subjects destined to other subjects than pupils, e.g. to adults».

Per contro Talis [2016], indagine Oecd svolta su un campione di insegnanti, riporta queste cifre: «Teachers in Italy report spending 79% of their lesson time on actual teaching and learning. This means that 20% of their time is reportedly spent on administrative tasks and keeping order in the classroom (8% and 13%, respectively). They also report spending 17 hours per week on average teaching, 5 hours preparing lessons and 4 hours marking student work».

Tab. 7. Retribuzioni di insegnanti e dirigenti (2016), dollari Us convertiti Ppp

	Insegnanti 25-64 anni				Dirigenti scolastici 25-64 anni				Dirigente/insegnante			
	Scuola infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado generalista	Scuola infanzia	Primaria	Secondaria I grado generalista	Secondaria II grado generalista	Scuola infanzia	Primaria	Secondaria I grado generalista	Secondaria II grado generalista
Finlandia	33.450	45.244	49.860	56.220	41.462	62.917	71.567	75.819	1,24	1,39	1,44	1,35
Francia	38.941	37.968	44.294	49.883	40.455	40.455	68.517	68.517	1,04	1,07	1,55	1,37
Germania		65.716	72.593	76.823								
Italia	34.167	34.167	34.568	36.383		72.478	72.478	72.478		2,12	2,1	1,99
Paesi Bassi	53.149	53.149	66.617	66.617	74.911	74.911	92.837	92.837	1,41	1,41	1,39	1,39
Svezia	37.696	42.657	44.016	45.349	54.965	60.097	60.097	62.271	1,46	1,41	1,37	1,37
Regno Unito	40.553	40.553	45.343	45.343	74.399	74.399	110.442	110.442	1,83	1,83	2,44	2,44
Stati Uniti	51.295	52.197	54.000	55.992	90.208	91.888	94.775	96.262	1,76	1,76	1,76	1,72
Media Oecd	37.440	41.244	43.546	46.713	50.496	57.141	64.423	68.932	1,35	1,39	1,48	1,48
Media Eu22	36.883	41.402	44.246	47.466	48.072	55.046	64.257	68.570	1,3	1,33	1,45	1,44

Nota: Retribuzioni medie annuali (inclusive di eventuali bonus e gratifiche per insegnanti e dirigenti nella scuola pubblica).

Fonte: Oecd 2018, table D3.4.

Tab. 8. *Organizzazione degli orari di lavoro degli insegnanti nelle scuole pubbliche (2017)*

	Numero di giorni di insegnamento						Tempo in aula (ore)							
	Scuola infanzia		Secondaria I grado		Secondaria II grado		Primaria		Scuola infanzia		Secondaria I grado		Secondaria II grado	
	generalista	professionale	generalista	professionale	generalista	professionale	generalista	professionale	generalista	professionale	generalista	professionale	generalista	professionale
Finlandia			187	187	187	187	673		900		589	547	688	
Francia	162		162				900		900		684	684	684	
Germania	225		193	193	193	193	801		1755		747	719	726	
<i>Italia</i>	189		174	174	174	174	766		945		626	626	626	
Paesi Bassi	200		200				930		930		750	750		
Spagna	176		176	171	171	171	880		880		713	693	693	
Svizzera	190		190	190	190	190	817		779		760	646	741	
Regno Unito	190		190	190	190	190			1.011		966	966		
Stati Uniti	180		180	180	180	180			1.044		703	657	656	
<i>Media Oecd</i>	196		181	180	180	180			1.093		668	635	670	
<i>Media Eu22</i>	197		177	177	180	180								
			Tempo di lavoro richiesto a scuola (ore)						Orario contrattuale complessivo (ore)					
	Scuola infanzia		Secondaria I grado		Secondaria II grado		Primaria		Scuola infanzia		Secondaria I grado		Secondaria II grado	
	generalista	professionale	generalista	professionale	generalista	professionale	generalista	professionale	generalista	professionale	generalista	professionale	generalista	professionale
Finlandia			703	642	769		1.607		1.607		1.607	1.607	1.607	
Francia	954		954				1.782		1.782		1.782	1.782	1.782	
Germania														
<i>Italia</i>														
Paesi Bassi			1.140	1.140	1.140	1.140	1.659		1.659		1.659	1.659	1.659	
Spagna	1.140		1.140	1.140	1.140	1.140	1.425		1.425		1.425	1.425	1.425	
Svizzera							2.142		2.142		2.142	2.142	2.142	
Regno Unito							1.265		1.265		1.265	1.265	1.265	
Stati Uniti	1.441		1.449	1.446			1.980		1.980		2.032	2.047		
<i>Media Oecd</i>	1.295		1.178	1.135	1.160	1.160	1.630		1.630		1.645	1.640	1.635	
<i>Media Eu22</i>	1.274		1.041	1.034	1.121	1.121	1.551		1.551		1.585	1.571	1.610	

Fonte: Oecd 2018 table D4.1.

I dati della tabella 8 ci dicono quindi che il lavoro di insegnante in Italia non si configura come una professione a tempo pieno, bastando allo scopo considerare la vasta assenza degli insegnanti dalle scuole nei due mesi estivi. In questa prospettiva, diventa maggiormente comprensibile come il basso livello retributivo non generi rifiuto generalizzato della professione: gli insegnanti maggiormente motivati, che lavorano a tempo pieno aggiornando continuamente i contenuti formativi e tengono in piedi dal punto di vista organizzativo le scuole, trovano gli attuali livelli retributivi inadeguati alla prestazione lavorativa che offrono. Gli insegnanti meno motivati (o per coloro che hanno scelto tale professione in assenza di migliori alternative), che magari hanno un secondo lavoro informale (incluse le lezioni private), trovano questa combinazione di bassi orari con basse retribuzioni più confacente alle loro aspettative, dal momento che permette loro di dedicarsi ad altre attività.

Non si spiegherebbe alternativamente l'elevato livello di soddisfazione che la professione insegnante continua a riscuotere nel paese, per come essa viene rilevata dalle diverse rilevazioni passate in rassegna da Argentin [2018]<sup>15</sup>. Nella maggior facilità di riconciliazione della sfera lavorativa e della sfera familiare, spesso in assenza di adeguata dotazione di servizi di cura dei bambini, risiederebbe l'attrattiva della professione insegnante, che ne spiegherebbe nel contempo l'elevata femminilizzazione<sup>16</sup>.

Tra le ipotesi di riforma che sono state avanzate per accrescere il coinvolgimento e la motivazione degli insegnanti italiani, almeno due vanno ad incidere sulle condizioni lavorative cui si è appena fatto cenno. Da un lato l'idea di differenziare gli orari lavorativi, per indurre una sorta di autoselezione che distingua tra coloro che svolgono la professione insegnante per meglio riconciliare i tempi di vita e lavoro e coloro che invece desiderano dedicarsi a tempo pieno all'innovazione didattica o agli aspetti gestionali delle scuole. In questo secondo caso è evidente che la

<sup>15</sup> Ancora Talis [2016] riporta che «More than 90% teachers report overall satisfaction with their job. However, only 12% of them believe that teaching is a valued profession in society».

<sup>16</sup> In Italia la quota di femminilizzazione è pari al 99% nella scuola dell'infanzia, 96% nella primaria, 77% nella secondaria di I grado e 63% nella secondaria di II grado. Le corrispondenti percentuali in area Eu22 sono 97%, 86%, 71% e 62%.

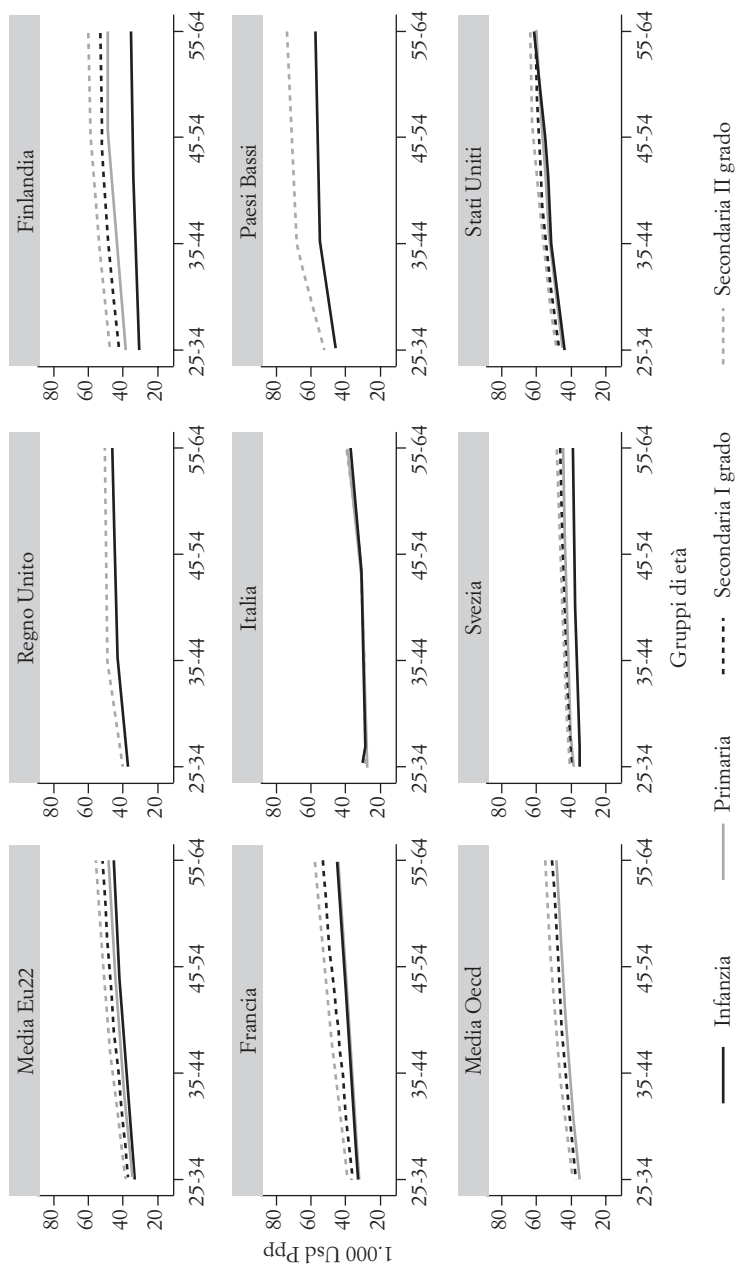


FIG. 2. Retribuzioni medie degli insegnanti, per ordine di scuola e fascia d'età (2016).

Fonte: Oecd 2018 table D3.4.



progressione retributiva e di carriera richieda di essere modificata: se si osservano le scale retributive riportate in figura 2 ci si accorge di come non solo le retribuzioni medie degli insegnanti italiani siano le più basse, ma anche le meno differenziate per ordine di scuola e le meno crescenti nell'arco della vita lavorativa. L'impossibilità di accedere a livelli di responsabilità intermedi tra la figura dell'insegnante e quella del dirigente costituisce motivo di frustrazione delle aspirazioni di carriera, riorientandoli spesso verso la mobilità tra scuole, che è resa possibile dalla elevata quota di insegnanti con contratti a tempo determinato<sup>17</sup>.

## 8. *La motivazione degli insegnanti*

Tuttavia il tema della motivazione degli insegnanti non può essere ricondotto esclusivamente ai temi della retribuzione, degli orari e delle prospettive di carriera. Abbiati [2014] fornisce una rassegna della ricerca sociologica in Italia sugli insegnanti, da cui si evince un ruolo centrale della motivazione nell'ingresso nella professione. L'autore riassume i vari contributi polarizzando gli aspetti motivazionali emersi: da un lato l'espressione di un interesse genuino alla professione, dall'altro un atteggiamento strumentale (*Un'occupazione in mancanza di meglio*, titolo di una ricerca in tema)<sup>18</sup>. Al di là dell'eterogeneità individuale, la prevalenza di uno o dell'altro fattore motivazionale dipende anche dalle condizioni prevalenti nel mercato del lavoro esterno, alla luce delle quali la professione insegnante appare più o meno interessante come opzione esterna.

<sup>17</sup> Aumentare il numero minimo di anni di permanenza in una sede scolastica può indurre un maggior investimento motivazionale al lavoro, ma si scontra con gli squilibri territoriali che inducono molti insegnanti residenti nelle regioni meridionali a cercare lavoro nelle scuole delle regioni settentrionali. Attualmente la permanenza minima è di tre anni, ma tale obbligo è stato ripetutamente derogato negli anni 2015-16-17 per via contrattuale sotto la pressione delle richieste sindacali. L'attuale ministro in carica ha annunciato di voler innalzare questa durata a cinque anni, in nome della continuità didattica che favorisce l'apprendimento degli alunni.

<sup>18</sup> «La peculiarità di questa professione sta proprio in questa forte dicotomia: a differenza di altre professioni, sia il richiamo delle ragioni espressive (educare, stare a contatto con i giovani, trasmettere conoscenze) sia il richiamo di quelle strumentali (orario ridotto, sicurezza del posto di lavoro, scarsi controlli e inefficacia delle sanzioni) è assai forte» [Abbiati 2014, 513].

Data la difficoltà di misurazione dei fattori psicologici e motivazionali, non stupisce l'assenza di risultati statisticamente convincenti della relazione tra grado di motivazione degli insegnanti e risultati sugli apprendimenti. Per questo diversi contributi recenti hanno preferito concentrarsi sugli aspetti manipolabili degli insegnanti, legati a sperimentazioni attuate durante il periodo di servizio. Battistin e Meroni [2013] hanno studiato l'effetto di un intervento finanziato dal Fondo sociale europeo che permetteva di aumentare le ore di didattica in alcune classi di scuole secondarie di I grado in regioni meridionali. Usando una strategia *diff-in-diff*, dimostrano l'efficacia dell'intervento nelle scuole più svantaggiate<sup>19</sup>. Pennisi *et al.* [2015] valutano un intervento diverso, sempre attuato nelle scuole meridionali con finanziamenti europei. L'intervento era inteso ad accrescere l'esposizione di piccoli gruppi selezionati di insegnanti a tecniche didattiche innovative, misurandone poi l'eventuale impatto sugli studenti nei successivi tre anni della scuola secondaria di I grado. Tuttavia il basso tasso di applicazione delle tecniche apprese (oltre il 60% degli insegnanti coinvolti dichiarò di non aver modificato le proprie prassi didattiche in classe), combinato con gli elevati tassi di attrito nel campione degli studenti, impediscono di individuare effetti significativi dell'intervento.

Anche in assenza di effetti diretti sugli apprendimenti, la formazione in servizio degli insegnanti potrebbe rappresentare uno strumento di motivazione che aumenta l'attrazione della professione per gli aspiranti candidati con maggior interesse di natura culturale. Tuttavia non si dispone di informazioni ufficiali sulla quantità di formazione ricevuta dagli insegnanti italiani. L'indagine Talis [2016, tab. 4.6], basata su interviste dirette agli insegnanti, riporta che il 75% degli intervistati riferisce di aver svolto almeno una attività formativa nei 12 mesi precedenti, a fronte di una media negli altri paesi dell'88,4%. Nella stessa indagine, gli insegnanti italiani esprimono la necessità di rafforzare le proprie competenze di tipo informatico e le tecniche di insegnamento rivolte agli alunni con disturbi specifici di apprendimento (Dsa). La l. n. 107/2015 ha introdotto nella

<sup>19</sup> Assumendo la linearità dell'effetto, un aumento del 30% del costo per studente produrrebbe un incremento di una standard deviation nei risultati di matematica nel terzo peggiore delle scuole.

legislazione nazionale il principio della formazione continua obbligatoria per gli insegnanti, assegnando anche una disponibilità individuale di 500 euro all'anno per favorire l'accesso a risorse formative (acquisto libri, computer, teatro, mostre e iscrizione a corsi). Tuttavia le esigenze formative degli insegnanti sono più ampie e diversificate. De Simone e Molina [2013] hanno svolto un'ampia survey su 32.000 insegnanti neoassunti, che esprimono apprezzamento per la formazione contenutistica (essendo convinti che essa rafforzi la loro autorità nei confronti degli studenti) ma contemporaneamente lamentano la carenza di competenze gestionali, relazionali (con i colleghi, con gli studenti e con i loro genitori) e informatiche<sup>20</sup>.

## 9. Conclusioni

Le immissioni in ruolo degli insegnanti della scuola italiana, anziché essere frutto di una programmazione che tenesse conto delle dinamiche attese degli alunni e delle necessità di formazione, sono avvenute negli ultimi anni principalmente a seguito di pressioni (interne ed esterne) per la stabilizzazione dei docenti precari. A dimostrazione della mancanza di programmazione, basti ricordare che, ad oggi, non è dato conoscere con precisione l'esatto numero di insegnanti e di dirigenti scolastici impiegati presso le scuole pubbliche e private in Italia. Questo ha comportato, da un lato, una distribuzione degli insegnanti squilibrata sia dal punto di vista territoriale che della tipologia di insegnamenti, dall'altro non ha consentito di ridurre la loro età media, che rimane tra le più alte nei paesi Ocse. Nonostante l'incertezza perdurante sulle procedure di immissione e i bassi stipendi (rispetto ai colleghi degli altri paesi) la professione di

<sup>20</sup> Del tutto in linea con questa rilevazione sono le conclusioni di Mincu [2019, 23]: «As previously shown, in this centralised education system, teacher preparation programmes are centrally designed from a disciplinary and academic logic of the fields of theoretical knowledge that contribute to define the offering. There are no specific requirements for the academic course leaders to collaborate with laboratory teachers in order to integrate their respective teaching elements more deeply, nor to liaise with the schools providing professional practice modules and to observe, for instance, their trainees in clinical practice».

insegnante continua ad essere ambita in Italia, specialmente da coloro che danno particolare peso all'impegno orario extrascolastico verificabile relativamente contenuto. A lungo andare, tuttavia, la mancanza di possibilità di riconoscere economicamente l'impegno di coloro che, invece, si dedicano al complesso delle attività legate all'insegnamento full time, potrebbe creare ulteriore frustrazione e allontanare sempre più i più motivati (e preparati) dalla carriera di insegnante.

---

### Riferimenti bibliografici

Abbiati, G.

2014 *Bilancio di 50 anni di ricerca sugli insegnanti nella scuola italiana. Principali risultati e nuove tendenze*, in «Scuola democratica», 3, settembre-dicembre 2014, pp. 503-524.

Argentin, G.

2018 *Gli insegnanti nella scuola italiana. Ricerche e prospettive di intervento*, Bologna, Il Mulino.

Battistin, E. e Meroni, E.C.

2016 *Should We Increase Instruction Time in Low Achieving Schools? Evidence from Southern Italy*, in «Economics of Education Review», 55, pp. 39-56.

Casalone, G. e Checchi, D.

2017 *L'istruzione pubblica alla luce delle recenti riforme*, in G. Arachi e M. Baldini (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2017*, Bologna, Il Mulino.

De Simone, G. e Molina, S.

2012 *Quello che le neoassunte (non) dicono. I giudizi di un contingente triennale di neo-immessi in ruolo sull'adeguatezza della propria formazione iniziale*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, wp n. 46.

Eurydice

2018 *Italy. Conditions of Service for Teachers Working in Early Childhood and School Education*, [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/conditions-service-teachers-working-early-childhood-and-school-education-38\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/conditions-service-teachers-working-early-childhood-and-school-education-38_en).

Fondazione Giovanni Agnelli

2015 *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*, Torino, Fga.

2018 *Scuola. Orizzonte 2028. Evoluzione della popolazione scolastica in Italia e implicazioni per le politiche*, Torino, Fga.

Greco, F.

2019 *Stati generali: all'Education 20 miliardi in più in 5 anni*, in «il Sole 24 Ore», 14 maggio.

Istat

2017 *Studenti e scuole dell'istruzione primaria e secondaria in Italia. Differenze strutturali tra scuole statali e paritarie*, Roma, <https://www.istat.it/it/files//2017/04/Studenti-e-scuole.pdf>.

Mincu, M.

2019 *Learning to Teach in Italy: Reviewing Policy and Research Trends*, Forthcoming in M.T. Tatto e I. Menter (a cura di), *Knowledge, Policy and Practice in Teacher Education: A Cross-National Study*, città???, Bloomsbury Academic.

Oecd

2017 *Government at a glance 2017*, Parigi, Oecd.

2018 *Education at a glance*, Parigi, Oecd.

Pennisi, A., Argentin, G., Abbiati, G. e Caputo, A.

2015 *Valutare la formazione degli insegnanti per fare una «buona» scuola: l'esperienza di M@t.abel*, in «RicercaAzione», 7(2), pp. 185-212.

Talis-Oecd

2016 *Country profile: Italy*, <https://www.oecd.org/italy/TALIS-Country-profile-Italy.pdf>.

Tucci, C.

2019 *L'alternanza è cambiata, ma non ci sono le linee guida per le scuole*, in «il Sole 24 Ore», 17 maggio.

Tuttoscuola

2018 *La scuola colabrodo*, Roma, Editoriale Tuttoscuola.

