



LA MOBILITÀ DEI DOCENTI
OTTOBRE 2009

La mobilità degli insegnanti è un tema caldo nell'attuale dibattito sulla scuola e le politiche dell'istruzione in Italia. All'inizio di ogni nuovo anno scolastico molte classi non ritrovano in cattedra alcuni insegnanti dell'anno precedente, per effetto dei trasferimenti che riguardano tanto i docenti di ruolo quanto quelli a tempo determinato: un fenomeno diffuso in ogni ordine e grado di scuola, che spezza la continuità didattica, probabilmente con effetti negativi sulla qualità degli apprendimenti,¹ certamente creando preoccupazioni nelle famiglie.

Quali sono i numeri del turnover e della mobilità scolastica? Chi si muove, perché e verso dove? Attraverso quali meccanismi spontanei o indotti? E, inoltre, come si manifestano in termini di mobilità gli squilibri fra Nord e Sud presenti anche nel mondo della scuola? In particolare, quanto effettivamente pesano i trasferimenti di riavvicinamento alla propria regione d'origine di docenti del Sud che insegnano nelle scuole del Nord, un flusso a cui sovente si imputano importanti responsabilità nelle interruzioni della continuità didattica?

Un primo tentativo di risposta a queste domande era contenuto nel *Rapporto sulla scuola in Italia 2009* (Laterza, Bari) della Fondazione Agnelli, la quale ha condotto ora un supplemento d'indagine, utilizzando e interpretando in particolare i dati del Miur relativi (1) al turnover e alla mobilità degli insegnanti fra l'a.s. 2007-08 e l'a.s. 2008-09, (2) alle richieste di trasferimento dei docenti di ruolo – quelle presentate e quelle accettate – per l'a.s. 2009-10, e (3) alla distribuzione per aree di origine degli insegnanti di ruolo e dei precari iscritti nel 2009 nelle graduatorie provinciali a esaurimento.

Ulteriori informazioni sulle motivazioni e i meccanismi che generano la mobilità dei docenti sono state desunte dalla recente indagine sui neoassunti in ruolo in otto regioni dell'a.s. 2008-09, anche questa svolta dalla Fondazione Agnelli (in collaborazione con i relativi USR).

I risultati che qui in parte anticipiamo, verranno pubblicati per i tipi di Laterza nel *Rapporto sulla scuola in Italia 2010*, in libreria nei primi mesi del prossimo anno.

Dal quadro che nel complesso emerge e da alcuni specifici risultati, che in queste pagine brevemente sono riassunti con riferimento alle pagine del documento PDF di tabelle e grafici allegato, risultano **smontati convincimenti talvolta presenti nell'opinione pubblica e nelle forze politiche**, ad esempio quelli relativi alla mobilità di 'rientro' degli insegnanti meridionali, spingendo a una riflessione più approfondita sulle ragioni di una delle più vistose patologie della scuola italiana, la discontinuità didattica.

¹ Ricerche sottolineano come esista sul piano statistico una correlazione inversa fra la mobilità degli insegnanti e risultati degli studenti, così come misurati in Ocse-Pisa 2003: al crescere della mobilità degli insegnanti di un dato istituto peggiorano i risultati degli studenti che in quell'istituto hanno fatto il test Pisa (cfr. G.Barbieri - P.Cipollone - P.Sestito, *Labour Market for Teachers: Demographic Characteristics and Allocative Mechanisms*, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 672, 2008).

GRAFICI PAG. 2 – INGRESSI E USCITE DEL CORPO DOCENTE

I docenti che hanno insegnato nella scuola statale italiana nell'a.s. 2008-09 sono stati 852.000; erano 862.000 nell'a.s. precedente (sono esclusi i titolari di sole supplenze brevi). La diminuzione, di poco superiore all'1%, ha origine da due flussi di segno diverso: l'ingresso di circa 38.000 insegnanti (di ruolo e a tempo determinato che l'anno precedente non insegnavano o comunque non insegnavano nella scuola statale, ma in quella privata) e l'uscita di circa 48.000, fra pensionamenti, cambiamenti di impiego e, in misura minore, altre cause.

GRAFICI PAG. 3 – DISCONTINUITÀ DIDATTICA DALL'A.S. 2007-08 ALL'A.S 2008-09

Degli 852.000 insegnanti che hanno lavorato nell'a.s. 2008-9, ben **209.000 hanno cambiato sede scolastica rispetto all'anno precedente**. Il **tasso di mobilità** o, se si preferisce, il **tasso di discontinuità didattica** d'istituto è stato dunque mediamente del **25%**. In altri termini, in ogni scuola del Paese, ogni 100 docenti quest'anno insegnano 25 che non erano lì lo scorso anno. Si tratta di una percentuale molto elevata (quasi certamente la più alta d'Europa), leggermente inferiore, tuttavia, a quella dell'anno precedente, quando era stata all'incirca del 27% (si veda il *Rapporto sulla scuola in Italia 2009* della Fondazione Agnelli).

Gli insegnanti a tempo indeterminato (di ruolo) trasferiti da una scuola all'altra, inclusi coloro che hanno cambiato ordine di scuola, sono stati 91.000 (11% del totale del corpo docente dell'a.s. 2008-09). Si ricorda che il trasferimento di un insegnante di ruolo può essere volontario, oppure indotto e obbligato. Quando è volontario, di solito avviene per migliorare la propria sede di servizio, avvicinandosi a casa o scegliendo una scuola ritenuta per qualche ragione più prestigiosa o confortevole. Il trasferimento degli insegnanti di ruolo può essere, però, anche indotto e obbligato da inerzie e meccanismi del sistema scolastico, come si dirà nel prossimo paragrafo.

Gli insegnanti a tempo determinato trasferiti sono stati invece 66.000 (8%): la mobilità reale dei precari è *sempre* indotta, in quanto ogni anno l'assegnazione a una sede è determinata dai punteggi e dai meccanismi delle graduatorie a esaurimento. L'unica discrezionalità, a monte, è quella della scelta da parte del docente delle graduatorie provinciali a cui iscriversi.

GRAFICI PAGG. 4 – LA MOBILITÀ DEI DOCENTI DI RUOLO

Consideriamo le **domande di trasferimento presentate** dai docenti di ruolo. In generale, da alcuni anni il numero di coloro che chiedono il trasferimento ad altra sede si è mantenuto sul

livello pressoché costante di **circa 120.000 l'anno**, poco più o poco meno. Così è stato anche per l'a.s. 2009-10.²

Le **domande di trasferimento soddisfatte** hanno subito invece negli ultimi anni una progressiva riduzione: si è passati dagli 84.000 trasferimenti accolti per l'a.s. 2006-07 ai **72.000 circa per l'a.s. 2009-10**. Il numero di domande soddisfatte si è ridotto non soltanto in valori assoluti, ma anche in valore percentuale. Per l'anno scolastico appena iniziato la quota di domande accettate è stata la più bassa da molti anni a questa parte, circa il 60%. Ciò dipende ovviamente soprattutto dalla riduzione della disponibilità dei posti, che nell'ultimo anno si è fatta più consistente.

Fra gli insegnanti che hanno ottenuto il trasferimento per il 2009/2010, il 52% è stato accontentato con l'assegnazione a una scuola indicata tra le prime tre preferenze espresse (nella domanda se ne possono esprimere fino a venti) e oltre un terzo dei docenti ha ottenuto il trasferimento nella prima scuola indicata in ordine di preferenza. Solo meno dell'1% dei docenti è stato destinato a una scuola indicata tra le ultime cinque preferenze espresse.

GRAFICI PAGG. 5, 6, 7 E 8 – SQUILIBRI TERRITORIALI NEL MERCATO DEL LAVORO DEGLI INSEGNANTI

Com'è noto, anche nella scuola gli squilibri fra Nord e Sud sono in Italia molto forti e riguardano diversi aspetti, compreso il mercato del lavoro degli insegnanti.

Le variazioni territoriali nella domanda di insegnanti sono in primo luogo influenzate dalle variazioni nella popolazione studentesca. Negli ultimi dieci anni è aumentata a livello nazionale di circa l'1%. Questa modesta crescita è l'effetto di composizione di due movimenti della demografia scolastica che, secondo le aree del Paese, vanno in senso opposto: al Nord e al Centro la popolazione studentesca è aumentata, rispettivamente del 12% e del 4%, a causa della crescente presenza a scuola di ragazzi immigrati o di seconda generazione; al Sud, dove la componente di origine straniera è molto più ridotta, gli studenti sono diminuiti nel decennio di circa il 9%, a causa degli andamenti decrescenti della natalità.

Le grandi differenze territoriali nella variazione della popolazione studentesca (e l'impatto che su questa ha la presenza di allievi stranieri) risultano evidenti, ad esempio, nel passaggio dall'a.s. 2007-08 all'a.s. 2008-09 (pag. 6). A livello nazionale, la popolazione studentesca è complessivamente diminuita di circa 12.000 unità (fra lo 0,1-0,2% del totale). Mentre, tuttavia, nel Nord Ovest, nel Nord Est e nel Centro gli studenti crescono rispettivamente di circa 18.500, 19.500 e 2.500 unità (nel Nord Ovest e nel Centro l'aumento è interamente

² Sul totale delle domande presentate vi è sempre una quota indotta dal sistema per effetto dei nuovi docenti assunti in ruolo, tenuti obbligatoriamente a presentare domanda per l'assegnazione della sede definitiva per l'anno scolastico successivo a quello della nomina in ruolo. Per questo motivo il numero di docenti che ha fatto richiesta di trasferimento per l'a.s. 2008-09, quasi 140.000 mila, rappresenta un dato anomalo rispetto ai livelli del passato, per effetto della nomina in ruolo nell'a.s. 2007-08 di oltre 50.000 insegnanti, l'ultimo massiccio inserimento di personale docente a tempo indeterminato e uno dei più grandi della storia recente della scuola italiana.

dovuto alla presenza straniera), **la vera grande diminuzione riguarda il Sud, con circa 52.000 studenti in meno: grosso modo 2000-2500 classi in meno in un solo anno.**

Di conseguenza, nella misura in cui dipende dalla demografia studentesca **la domanda di insegnanti cresce al Nord e al Centro, diminuisce al Sud.**

L'offerta di lavoro ha, com'è noto, una logica speculare. Nelle regioni del Nord (e in parte in quelle del Centro), retribuzioni che sono modeste e crescono poco nel tempo,³ a fronte di un costo della vita più alto, si uniscono alla percezione di un prestigio sociale della professione fortemente logorato e a un più dinamico mercato del lavoro nel settore privato fino a costituire un deterrente e a indurre molti giovani originari di queste regioni a non considerare il lavoro d'insegnante come appetibile. Molto diversa è la situazione per i giovani (e, soprattutto, le giovani) del Sud, che ancora individuano nell'insegnamento, ovunque disponibile, un'opportunità lavorativa interessante, a fronte anche degli elevati tassi di disoccupazione delle proprie regioni. Nel Sud resta, peraltro, più elevata che al Nord la considerazione del prestigio e riconoscimento sociale della professione docente, così come percepita dagli insegnanti neoassunti in ruolo che hanno risposto a una specifica indagine della Fondazione Agnelli (si veda www.fga.it).

Ne deriva uno squilibrio territoriale (peraltro non nuovo nel nostro Paese) del mercato del lavoro, in questo caso fra domanda e offerta di insegnanti.⁴

Nelle regioni settentrionali vi è una maggiore facilità di accesso a incarichi di ruolo. Il fenomeno trova conferma in un numero di graduatorie provinciali esaurite o in via di esaurimento più elevato al Nord (e in crescita costante), soprattutto in alcune discipline di materie tecniche e scientifiche (si veda il *Rapporto sulla scuola in Italia 2009* della Fondazione Agnelli), come pure nella storia professionale dei neoassunti da noi intervistati. **Per i precari i tempi di attesa al Nord sono significativamente più brevi: in Lombardia l'assunzione a tempo indeterminato avviene a un'età media di 39 anni (di tre anni inferiore all'età media dell'ingresso in ruolo in Campania)** e riguarda una proporzione maggiore di insegnanti non laureati.

GRAFICI PAGG. 9 E 10 – LA MOBILITÀ DEI DOCENTI DAL SUD AL NORD

Lo squilibrio territoriale fra domanda e offerta di insegnanti, con le maggiori possibilità di trovare impieghi a tempo determinato (e, in prospettiva, anche l'assunzione in ruolo) nelle regioni del Nord è all'origine, specialmente negli ultimi anni, della significativa presenza di insegnanti originari del Sud in queste regioni: è un fenomeno di adattamento agli andamenti

³ Non sorprende, in questo senso, che dalla recente ricerca sui docenti neoassunti del 2008-09 si ricavi che la grande maggioranza degli intervistati, senza particolari differenze territoriali, non è soddisfatta della propria retribuzione.

⁴ Una misura possibile e forse auspicabile per dare maggiore appetibilità alla scelta della professione docente per i giovani delle regioni del Nord e, allo stesso tempo, contenere quella 'carenza' di insegnanti che in alcune regioni e in alcune discipline è già oggi un problema è quella di introdurre differenze retributive in relazione appunto al territorio dove si insegna (tenendo, quindi, conto anche delle differenze nel costo della vita) e alla disciplina d'insegnamento. Una misura del genere potrebbe, peraltro, dare luogo a meccanismi virtuosi di concorrenza, aumentando in definitiva la qualità dell'insegnamento.

del mercato del lavoro, che spinge alla mobilità verso i luoghi dove la domanda è più dinamica e la concorrenza sul piano dell'offerta minore.

Anche in questo caso, tuttavia, è utile guardare ai numeri reali, se non altro per verificare se essi corrispondono a quelli percepiti.

Nell'a.s. 2008-09 **gli insegnanti di ruolo nati al Sud che lavoravano in una scuola del Nord rappresentavano il 19,8% del totale.** Come prevedibile, **assai più elevata è la percentuale di insegnanti di origine meridionale nelle graduatorie provinciali a esaurimento delle regioni settentrionali.** Le presenze più significative si registrano in Lombardia ed Emilia-Romagna (rispettivamente, il 44,4% e 42,5%), seguite dal 35% in Piemonte e dal 31% nel Veneto.⁵ Sono insegnanti che, per raggiungere più rapidamente una certa continuità di lavoro - sia pure a tempo determinato - e aspirare in prospettiva a un incarico di ruolo, si sono trasferiti al Nord o sono comunque disponibili a farlo quando l'opportunità lavorativa si presenti.

GRAFICI PAGG. 11 E 12 – LA MOBILITÀ DI RIENTRO DAL NORD AL SUD: NON È LA CAUSA DELLA DISCONTINUITÀ DIDATTICA

Una convinzione diffusa attribuisce una significativa responsabilità della discontinuità didattica che si origina con la mobilità degli insegnanti (uno su quattro – ricordiamo - ogni anno cambia sede) a forti flussi dal Nord al Sud, per trasferimenti di ritorno richiesti da parte di docenti meridionali. Non appena si presenta l'occasione – così si argomenta – gli insegnanti in precedenza trasferitisi nelle regioni settentrionali tornano nei propri luoghi di origine.

Poiché in questo caso in questione sono solamente gli insegnanti di ruolo (il trasferimento da scuola a scuola dei docenti a tempo determinato non è mai volontario), la fondatezza dell'argomento può essere valutata alla luce di un'analisi specifica delle domande di trasferimento, delle preferenze di destinazione in esse indicate e, soprattutto, dall'ampiezza e dall'ambito territoriale dei movimenti che sono attivati dalla loro accettazione.

Il primo dato che emerge (tabella a pag. 11) è che la stragrande maggioranza degli effettivi trasferimenti degli insegnanti - volontari o indotti che siano – per l'a.s. 2009-10, così come in passato, è avvenuto all'interno della stessa regione (il 95,5% per il caso del Piemonte, il 93,6% per la Lombardia, il 96,2% per il Veneto).⁶

La tendenza al movimento prevalentemente intra-regionale si conferma anche analizzando le preferenze espresse all'atto della domanda di trasferimento. Nel 94% delle circa 120.000

⁵ I dati del grafico a p. 11 non includono gli insegnanti presenti, ex DM 42/2009, nelle cosiddette 'code' delle graduatorie provinciali a esaurimento.

⁶ Per quest'anno scolastico non disponiamo della disaggregazione dei dati a livello sub-regionale. Nell'anno scolastico precedente (2008-09), tuttavia, il 14% del totale trasferimenti accolti riguardò movimenti fra scuole all'interno dello stesso comune, il 77% fra scuole di comuni diversi della stessa provincia e il 4% fra scuole di province diverse della stessa regione. Si veda il *Rapporto sulla scuola in Italia 2009* della Fondazione Agnelli (Laterza, pp.125-6).

domande per il 2009-10 la prima preferenza è stata, infatti, espressa per muoversi in un comune o in una provincia all'interno della regione. **Soltanto il 6%, poco più di 8.000 domande, ha espresso l'esigenza di un trasferimento da una regione a un'altra; di queste soltanto 3.000 riguardavano una preferenza di trasferimento da una regione del Nord a una del Sud.** Prevedibilmente ancora più trascurabile è il numero degli insegnanti di ruolo che ha espresso l'intenzione di volersi muovere nella direzione opposta, dal Sud al Nord, con un numero di domande inferiore a 500.

Se si guarda, però, ai trasferimenti accettati ed effettivamente realizzati, lo spostamento dalle regioni settentrionali a quelle meridionali ha riguardato un docente ogni cinque aspiranti. In altre parole, **nell'a.s. 2009-10 il trasferimento da una scuola del Nord ad un'altra del Sud ha di fatto riguardato meno di 700 insegnanti su un totale di 72.000 effettivamente trasferiti. Meno dell'1%.**

PER LA CONTINUITÀ DIDATTICA: CAMBIARE I MECCANISMI DI CARRIERA, ABOLIRE LE GRADUATORIE

Alla luce di questi dati, appare francamente poco credibile ritenere la mobilità di rientro degli insegnanti da Nord a Sud una delle cause principali della discontinuità didattica nella scuola italiana. Le ragioni del problema, che è reale e preoccupante, vanno ricercate altrove. E precisamente nei meccanismi di carriera e di reclutamento del personale docente, sia di ruolo sia a tempo determinato.

Come sappiamo, per l'insegnante italiano l'unica vera progressione di carriera è il passaggio in ruolo. La qualità del suo lavoro non è premiata in termini di carriera e gli avanzamenti retributivi – peraltro modesti – sono legati esclusivamente all'anzianità di servizio. Così, in assenza di incentivi 'formali', gli insegnanti di ruolo si avvalgono in modo esteso di quella che ritengono essere una delle poche possibilità di migliorare le proprie condizioni lavorative: il cambiamento di sede verso la scuola più comoda, per salvare una parte del compenso altrimenti assorbita dai costi di trasferimento, o più prestigiosa, alla ricerca di migliori condizioni di servizio e maggiori gratificazioni "immateriali". I trasferimenti s'accompagnano spesso a cambiamenti di grado e ordine di scuola, in modo particolare dalle medie alle superiori e – nell'ambito delle superiori – dagli istituti professionali e tecnici ai licei. Nel complesso, ciò può nuocere alla continuità didattica.

Occorre, invece, pensare a interventi che sul piano della progressione di carriera come pure degli incrementi retributivi premiano l'impegno del docente e la qualità del lavoro svolto. Ad esempio, se la qualità delle singole scuole fosse valutata e premiata, anche in termini di maggiori compensi al corpo docente, **si accentuerebbe l'incentivo alla permanenza degli insegnanti nelle scuole (e nelle 'squadre' di docenti) in cui hanno fatto bene. La mera 'comodità' di un'altra sede o il suo 'maggiore prestigio' a quel punto sarebbero fattori d'attrazione fortemente depotenziati.**

Per quanto riguarda, invece, gli insegnanti a tempo determinato, che ogni anno cambiano sede perché così viene deciso dal punteggio in graduatoria, rimandiamo alle critiche che nel nostro *Rapporto 2009* muovevamo a un meccanismo superato, farraginoso e inefficiente come appunto quello delle graduatorie a esaurimento.

Siamo convinti che per superare molte disfunzioni e squilibri della scuola italiana (incluso l'elevato tasso di discontinuità didattica) servano **meccanismi che favoriscano il più possibile l'incontro fra domanda e offerta d'insegnanti**. Se gli insegnanti devono potere scegliere, nei limiti del ragionevole, la scuola che vogliono, così le scuole devono potere scegliere gli insegnanti di cui hanno bisogno, che non necessariamente sono quelli destinati loro dalle graduatorie. Per andare in questa direzione **le graduatorie andrebbero abolite, sostituendole con un albo professionale degli insegnanti, dal quale la singola scuola possa attingere e scegliere i propri professori**.

Nella situazione attuale, invece, non è facile immaginare soluzioni efficaci in vista di una maggiore continuità didattica alle classi. Un parziale correttivo può essere dare facoltà al dirigente scolastico di confermare per l'anno o gli anni successivi l'insegnante a tempo determinato che abbia lavorato bene: una proposta fatta un anno fa dalla Fondazione Agnelli, ora ripresa dal ministro Gelmini.

In un'altra direzione, ci si potrebbe interrogare sull'efficacia di meccanismi coercitivi che leghino un insegnante a una data scuola per alcuni anni, rallentandone la mobilità. Misure del genere, tuttavia, difficilmente potrebbero estendersi a un intero periodo scolastico, specie nel caso dei cinque anni delle elementari e delle superiori: alla lunga, dunque, non sarebbero risolutive, limitandosi a differire le richieste di trasferimento, con il rischio di averne a un certo momento autentiche 'ondate'.