

Scuola statale: abbiamo pochi insegnanti o abbiamo insegnanti poco pagati?

di Stefano Olivari e Matilde Casamonti¹

30 ottobre 2020

Sommario: Ad agosto la Ministra dell'Istruzione Azzolina ha sostenuto la necessità di aumentare l'organico scolastico per superare il presunto sovraffollamento strutturale delle classi in modo permanente, anche dopo l'emergenza Covid. Ma, al di là dell'emergenza Covid, è davvero necessario aumentare il numero di insegnanti nel medio periodo? Sembrerebbe di no. In Italia, il personale docente è relativamente numeroso. Abbiamo tanti insegnanti ma sono poco pagati, poco incoraggiati e poco formati. E sono troppo precari.

* * *

Quanti sono oggi gli insegnanti nella scuola statale?

Non esistono dati ufficiali aggiornati, ma si stima che quest'anno scolastico gli insegnanti nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria e secondaria (di ruolo e non di ruolo, compreso quelli di sostegno e di religione) potrebbero arrivare a 915mila, senza contare quelli assunti per far fronte all'emergenza Covid (Fig.1).² Con 7,5 milioni di alunni, ci saranno circa 12 insegnanti ogni 100 studenti.

¹ Si ringraziano Stefano Molina e la Fondazione Agnelli per l'aiuto fornito.

² La riforma Moratti (legge 53/2003) ha modificato la denominazione dei diversi gradi di scuola. Scuola materna, scuola elementare, scuola media e scuola superiore sono adesso chiamate scuola dell'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di primo grado e scuola secondaria di secondo grado.

Cosa è successo negli ultimi decenni al rapporto tra insegnanti e alunni?³

Il numero di insegnanti nella scuola statale è aumentato ininterrottamente dagli anni '60 fino ai primi anni '90. Alcune importanti innovazioni istituzionali tra gli anni '60 e '70, come la nascita della scuola materna statale e della scuola media unica, hanno determinato una crescita del numero di studenti da 6 a 10 milioni, ma l'aumento è stato più forte per i docenti, più che raddoppiati nello stesso periodo.⁴ Da 6 insegnanti ogni 100 studenti, all'inizio degli anni '60, si è così arrivati a 8 (Fig. 2). Tra il 1976 e il 1995, col progressivo calo delle nascite (fino al minimo storico di 1,19 figli per donna nel 1995), il corpo studentesco è calato di circa 2 milioni. Il numero di insegnanti è invece cresciuto di circa 100mila unità, portando il numero di insegnanti ogni 100 studenti a 11. Tale numero è poi rimasto stabile fino al 2009. Da metà anni '90, infatti, a seguito di alcune riforme dell'ordinamento scolastico, la crescita dell'organico si è arrestata.⁵ Il numero di docenti è inizialmente diminuito e poi, nel primo decennio del 2000, si è stabilizzato intorno a circa 850mila unità. Anche il calo del numero di studenti si è fermato. Le minori nascite sono state compensate dalla crescente immigrazione.

Con la crisi finanziaria del 2008, la scuola ha subito forti tagli a fondi e personale. La riforma Gelmini (legge 133/2008) ha ridotto considerevolmente l'organico, determinando tra il 2009 e il 2012 un calo del numero di docenti ogni 100 studenti da 11 a 10.⁶ La successiva riforma Buona Scuola (legge 107/2015) ha invece determinato un forte aumento dei docenti. Così, anche per effetto della nuova riduzione a partire dal 2016/17 del numero degli

³ Come indicato nella Appendice Statistica le serie storiche sono state ricostruite sulla base delle diverse fonti disponibili.

⁴ Nel 1962 fu istituita la scuola media unica (legge n. 1859/1962) e nel 1968 la scuola materna statale (legge n. 444/1968). Nel 1971 fu introdotto il tempo pieno nella scuola primaria (legge 820/1971). Nel 1973 (legge 477/73) furono indetti i concorsi speciali di abilitazione "solo per titoli". Nel 1974 furono emanati i provvedimenti delegati sulla scuola. Nel 1977 (legge 517/1977) fu introdotto l'insegnante di sostegno nelle classi con alunni con disabilità.

⁵ Tra le principali riforme dell'ordinamento scolastico ricordiamo la riforma della PA (legge Delega n. 59/1997) che ha comportato una maggiore autonomia delle scuole ed ha attuato una razionalizzazione del sistema scolastico (c.d. "dimensionamento ottimale", DPR 233/1995), e la riforma Moratti (legge 53/2003) che ha riorganizzato l'ordinamento scolastico. Per circa 15.000 unità il calo è imputabile al fatto che dall'anno scolastico 1997/98 in poi le scuole delle Province Autonome di Trento e Bolzano e della Valle d'Aosta non sono più gestite dallo Stato.

⁶ L'art. 64 della legge 133/2008 prevede una riduzione del 17 per cento della dotazione organica del 2007/08 entro il 2011 per restare in linea con gli obiettivi di contenimento per la spesa del pubblico impiego ed al fine di incrementare di un punto percentuale il rapporto studenti-insegnanti.

studenti, il numero di docenti ogni 100 studenti ha raggiunto il suo massimo storico di 12.

Il confronto internazionale

Nel 2018, e quindi anche prima del più recente aumento, il numero di insegnanti nella scuola statale era in media più alto rispetto ai paesi OCSE: al netto dei docenti di sostegno e di religione, c'erano circa 9 insegnanti ogni 100 studenti contro i 7 della media OCSE (Fig.3).⁷ Corrispondentemente, le nostre classi erano meno affollate di quelle della media OCSE: nel 2018, la dimensione media di una classe nella scuola primaria e secondaria di primo grado era di rispettivamente 19 e 21 studenti contro una media OCSE di 21 e 23. Tutti i principali grandi paesi hanno classi più grandi delle nostre (Fig.4).

Peraltro, il fatto di avere più insegnanti e classi piccole non sembra tradursi in risultati migliori per i nostri studenti: i test PISA rivelano che le prestazioni scolastiche italiane sono più basse rispetto agli altri paesi, soprattutto in lettura e scienze.⁸ Lo stesso OCSE ha in passato concluso che l'evidenza di un effetto di una riduzione della dimensione delle classi sui risultati scolastici è debole.⁹

Non abbiamo quindi pochi insegnanti. Piuttosto, le problematiche relative al personale docente sono altre: (i) bassa retribuzione, (ii) scarsi incentivi, (iii) bassa formazione, e (iv) aumento di contratti precari.

(i) Bassa retribuzione

I nostri insegnanti guadagnano meno di quelli dei paesi OCSE: gli stipendi italiani sono simili a quelli francesi, ma inferiori a quelli portoghesi, spagnoli, austriaci, danesi, irlandesi, americani e addirittura quasi la metà di quelli tedeschi (Fig.5). Ad esempio, nel 2019 lo stipendio medio per la scuola primaria era di quasi 38mila dollari contro una media OCSE di 46mila dollari a parità di potere d'acquisto.¹⁰ Il divario rimane sostanziale anche nella scuola secondaria.¹¹ Anche tenendo conto delle indennità e bonus legati alla

⁷ I dati OCSE (Education at a glance, 2020) classificano come "docente" tutto il personale coinvolto direttamente nell'insegnamento agli studenti ed esclude gli insegnanti di sostegno e di religione.

⁸ Vedi https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_ITA_IT.pdf.

⁹ Vedi p. 394 della pubblicazione dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico "Education at a glance" del 2016 (https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2016_eag-2016-en#page396).

¹⁰ La media OCSE è stata calcolata solo per i paesi con dati disponibili per il 2019.

¹¹ I dati sugli stipendi includono i compensi annuali lordi al netto dei contributi sociali stabiliti per legge. Sono escluse le indennità regionali per insegnamento in aree remote, i prezzi ridotti per l'utilizzo di trasporti pubblici e per l'acquisto di materiale scolastico o altre componenti che si aggiungono al compenso complessivo degli insegnanti. Ad esempio, nei dati italiani non è incluso il bonus di 500 euro per la Carta del Docente, introdotto con la riforma della Buona Scuola (Legge 107/2015).

performance lavorativa degli insegnanti (c.d. “stipendi effettivi”), calcolati dopo un periodo di insegnamento di 15 anni, le retribuzioni italiane sono più basse rispetto alla media OCSE (Fig. 6).

Le basse retribuzioni non sono un fenomeno recente e non sono dovute alla diversità nel reddito pro-capite tra paesi: tra il 2005 e il 2019, in Italia, lo stipendio degli insegnanti è stato più o meno pari al livello del reddito pro capite, mentre, nello stesso periodo, lo stipendio medio dei docenti nei paesi OCSE è stato tra il 26 e l’11 per cento più alto della retribuzione media (Fig. 7).¹²

(ii) Scarsi incentivi

Gli aumenti salariali degli insegnanti nel corso della vita lavorativa sono meno elevati di quelli degli altri paesi. Se in Italia e nei paesi OCSE gli insegnanti della scuola dell’infanzia guadagnano circa la stessa cifra a inizio carriera, ovvero 31mila dollari, dopo 15 anni i primi guadagnano poco meno di 38mila dollari, mentre i secondi oltre 41mila. Il divario aumenta per i livelli di scuola più alti. Un insegnante delle superiori riceve inizialmente circa 33mila dollari e dopo 15 anni 42mila. Nei paesi OCSE, invece, un pari insegnante inizia guadagnando circa 36mila dollari per poi ottenerne 50mila dopo 15 anni.¹³ Inoltre, gli aumenti in Italia sono legati all’anzianità di servizio e non al merito.

(iii) Bassa formazione

Il sondaggio TALIS condotto dall’OCSE indica che nel 2018 solo il 36 per cento degli insegnanti si sentiva preparato all’utilizzo di nuove tecnologie per l’insegnamento e solo il 64 per cento degli insegnanti indicava di aver ricevuto una qualche tipologia di formazione pedagogica prima di iniziare ad insegnare.¹⁴ Questo dato è probabilmente migliorato negli ultimi anni grazie alla riforma Buona Scuola che ha introdotto 24 crediti obbligatori per poter essere abilitati all’insegnamento. Questa riforma ha inoltre reso obbligatoria la formazione in servizio dei docenti, per cui sono stati stanziati 30 milioni annui per il triennio 2016-2019. Si tratta però di qualche decina di euro all’anno per insegnante e l’obbligatorietà di formazione è stata di fatto resa facoltativa dall’ultimo contratto scuola per il triennio 2016-2018.

¹² Anche utilizzando i dati espressi a parità di potere d’acquisto, disponibili per il 2019, il rapporto tra lo stipendio degli insegnanti e il reddito pro capite in Italia rimane più basso della media OCSE.

¹³ La media OCSE è calcolata considerando i paesi con dati disponibili per il 2019 sugli stipendi d’ingresso, dopo 10 e 15 anni di carriera lavorativa.

¹⁴ OECD Teaching and Learning International Survey (2018).

(iv) Precariato

Negli ultimi anni c'è stato un crescente ricorso a contratti di natura precaria sia per i docenti su posti comuni, sia per quelli di sostegno.¹⁵ Nonostante le ingenti immissioni di ruolo nel 2011 e nel 2015, il numero dei supplenti negli ultimi anni è tornato ai livelli del 2009.¹⁶ Questo per le difficoltà a fare i concorsi pubblici e per le attuali politiche di immissione in ruolo per la scuola. Una stabilizzazione dei docenti con contratti precari in essere potrebbe avere dei benefici sulla qualità dell'insegnamento, favorendo una continuità nella didattica.

Conclusioni

Non sembra che nel complesso in Italia ci siano così pochi insegnanti da giustificare un aumento permanente del loro numero. Non abbiamo "classi pollaio" a causa di un basso numero del personale docente. Anzi, il numero degli insegnanti rispetto a quello degli studenti è a un massimo storico. Aumentare le risorse per la pubblica istruzione è prioritario, ma queste risorse dovrebbero essere utilizzate per meglio retribuire gli insegnanti, sulla base del merito, per l'istituzione di un'efficace formazione professionale che migliori la qualità dell'insegnamento e per una stabilizzazione dei contratti di precariato.

¹⁵ Fanno parte dei contratti di natura precaria tutti i rapporti di lavoro a tempo determinato. Ci sono tre tipologie di supplenze: (i) le supplenze annuali coprono cattedre e posti vacanti, disponibili dopo aver effettuato i trasferimenti; (ii) le supplenze fino al termine delle attività didattiche (da settembre a giugno) sono utilizzate per la copertura dei posti non vacanti, cioè coperti da titolari in servizio altrove, dei posti in aspettativa e dei posti costituitisi in corso dell'anno per l'aumento del numero delle classi e degli alunni o per altre esigenze; (iii) le supplenze brevi per la sostituzione di docenti assenti temporaneamente sono coperte dalle graduatorie di circolo e d'istituto.

¹⁶ Vedi

<https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/ANALISI%20E%20COMMENTI%202009-2018.pdf>.

Appendice Statistica

Per ricostruire la serie storica del numero degli insegnanti, si è fatto ricorso a diverse fonti. Fino a metà anni '90 le rilevazioni sulla scuola erano infatti svolte dall'Istat; successivamente, le competenze sono passate al Ministero dell'istruzione, università e ricerca (MIUR), il che ha portato a vari cambiamenti nel focus delle rilevazioni. Ad esempio, nelle pubblicazioni MIUR sono stati esclusi dai conteggi gli insegnanti di religione. Per evitare salti di serie, il numero degli insegnanti di religione è ricavato dai dati del MEF. Il passaggio di competenze tra Istat e MIUR ha anche causato l'assenza di dati completi sui docenti nelle scuole primarie e secondarie statali tra il 1987 e il 1997. Il numero di docenti nelle scuole statali è stato quindi stimato come differenza tra il numero certo di docenti totale e quello dei docenti delle scuole paritarie, stimati per interpolazione lineare dato il loro stabile aumento nel tempo. Per gli anni scolastici dal 2010 al 2017 si è utilizzato come fonte primaria il numero di docenti fornito dalla banca dati digitale dell'Istat, perché i dati del MIUR dal 2014 forniscono solo il numero di posti di insegnamento di settembre (definiti in numero di ore settimanali) e non il numero complessivo di insegnanti. Numero di posti e di insegnanti sono diversi in quanto più insegnanti possono essere assunti per un singolo posto di insegnamento e perché i dati sui posti rilevati a settembre non tengono conto delle assunzioni che avverranno durante l'anno scolastico. Il problema si è riproposto anche in modo più netto per gli ultimi anni: dal 2018 in poi sono infatti disponibili solo i dati sui posti di insegnamento assegnati a settembre e non sul numero effettivo di insegnanti. Per stimare il numero di insegnanti si è quindi ipotizzato che la differenza tra posti di insegnamento e insegnanti sia rimasta stabile negli ultimi anni. Perciò agli 836mila posti assegnati a settembre 2018 sono state aggiunte, per gli anni scolastici 2018/19, 2019/20 e 2020/21, quasi 80mila unità, pari alla differenza media tra posti e insegnanti negli anni scolastici 2016/17 e 2017/18.

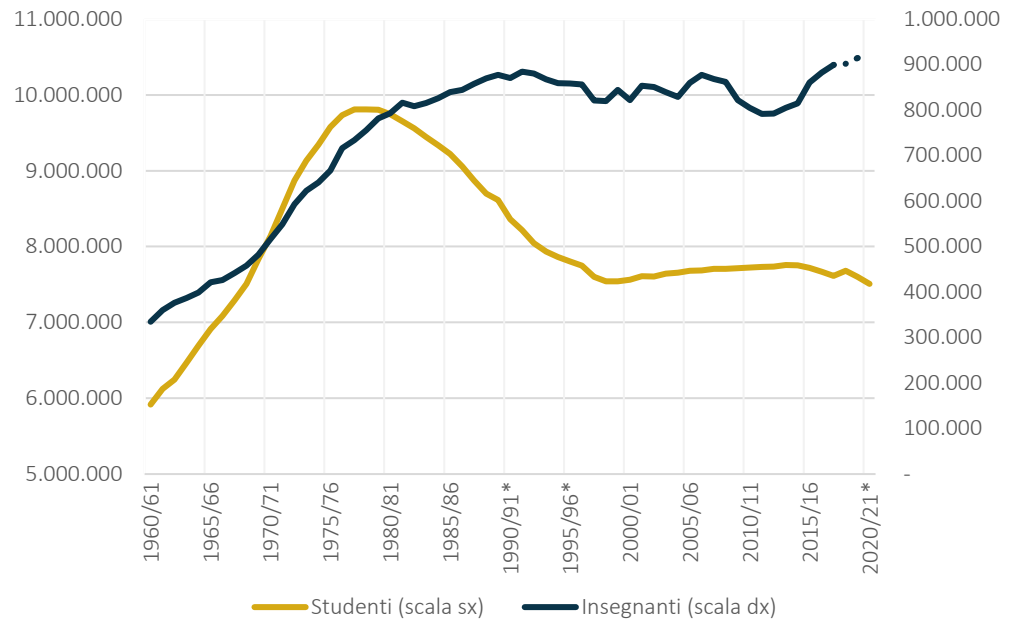
Tavola 1: Numero di insegnanti ed iscritti nelle scuole statali

Anno	Insegnanti					Studenti (valori in migliaia)				
	Infanzia	Primaria	Second. I grado	Second. II grado	Totale	Infanzia	Primaria	Second. I grado	Second. II grado	Totale
1960/61	0	181.331	102.475	51.030	334.836	0	4.032	1.257	628	5.917
1961/62	0	183.335	118.045	58.941	360.321	0	4.035	1.389	700	6.124
1962/63	0	186.953	126.264	63.364	376.581	0	4.011	1.451	782	6.244
1963/64	0	188.847	131.130	67.005	386.982	0	4.042	1.553	876	6.471
1964/65	0	190.003	134.569	74.812	399.384	0	4.091	1.611	993	6.695
1965/66	0	190.745	139.632	91.489	421.866	0	4.142	1.682	1.089	6.913
1966/67	0	193.447	145.096	87.631	426.174	0	4.186	1.711	1.189	7.086
1967/68	0	197.917	151.627	92.350	441.894	0	4.259	1.784	1.248	7.291
1968/69	0	201.311	157.787	99.015	458.113	0	4.319	1.877	1.313	7.509
1969/70	3.444	205.114	167.885	105.573	482.016	89	4.397	1.961	1.385	7.832
1970/71	3.577	210.141	187.154	115.867	516.739	93	4.501	2.066	1.475	8.135
1971/72	8.096	216.153	198.593	125.934	548.776	191	4.572	2.186	1.553	8.502
1972/73	12.842	225.805	215.781	138.519	592.947	298	4.619	2.319	1.635	8.871
1973/74	16.007	236.519	224.958	145.637	623.121	365	4.618	2.426	1.723	9.132
1974/75	19.807	240.985	228.211	151.764	640.767	444	4.585	2.523	1.794	9.346
1975/76	23.341	242.866	239.264	161.553	667.024	513	4.504	2.669	1.893	9.579
1976/77	27.208	258.842	237.295	192.845	716.190	584	4.412	2.755	1.983	9.734
1977/78	30.678	258.777	245.553	198.928	733.936	640	4.318	2.813	2.037	9.808
1978/79	45.294	256.039	250.150	203.930	755.413	691	4.225	2.795	2.098	9.809
1979/80	51.433	262.145	258.534	209.977	782.089	725	4.171	2.771	2.139	9.806
1980/81	57.314	260.502	262.460	212.843	793.119	751	4.085	2.755	2.153	9.744
1981/82	58.705	265.859	267.357	224.370	816.291	763	4.002	2.723	2.167	9.655
1982/83	59.281	263.346	269.808	216.202	808.637	772	3.878	2.721	2.189	9.560
1983/84	61.120	268.276	269.299	216.926	815.621	775	3.752	2.686	2.235	9.448
1984/85	62.364	263.747	278.980	220.791	825.882	781	3.607	2.669	2.279	9.336
1985/86	63.485	261.029	281.694	233.052	839.260	807	3.428	2.640	2.349	9.224
1986/87	65.406	254.330	283.219	241.637	844.592	809	3.255	2.592	2.400	9.056
1987/88*	65.406	255.942	282.198	254.462	858.009	805	3.107	2.500	2.458	8.870
1988/89*	65.406	261.595	281.047	261.979	870.027	805	2.984	2.390	2.519	8.699
1989/90*	70.994	265.434	268.806	272.594	877.828	823	2.918	2.278	2.594	8.612
1990/91*	73.144	258.291	259.465	279.669	870.568	824	2.814	2.147	2.577	8.362
1991/92*	74.603	269.928	253.331	286.326	884.188	837	2.760	2.038	2.584	8.219
1992/93*	74.826	272.607	248.418	284.421	880.272	840	2.690	1.956	2.560	8.046
1993/94*	78.262	276.369	239.093	273.691	867.415	852	2.632	1.905	2.543	7.933
1994/95*	78.401	276.374	231.689	272.999	859.463	881	2.618	1.867	2.494	7.861
1995/96*	79.822	273.788	226.878	278.002	858.490	891	2.602	1.833	2.479	7.806
1996/97	82.080	276.818	215.102	282.710	856.710	911	2.606	1.786	2.448	7.751
1997/98*	82.539	274.409	204.442	259.465	820.854	918	2.570	1.712	2.399	7.599
1998/99	81.792	263.190	196.543	255.353	819.631	917	2.589	1.683	2.351	7.540
1999/00	86.068	267.263	196.464	272.009	844.557	925	2.574	1.682	2.361	7.542
2000/01	83.852	264.014	193.021	258.468	822.195	936	2.559	1.685	2.382	7.562
2001/02	88.228	269.543	199.081	273.796	853.809	948	2.534	1.704	2.421	7.608
2002/03	88.158	268.390	197.992	272.718	850.887	953	2.515	1.701	2.435	7.605
2003/04	87.826	266.519	195.263	265.707	839.839	962	2.523	1.709	2.452	7.645
2004/05	87.545	262.638	192.494	262.189	829.278	965	2.522	1.693	2.475	7.655
2005/06	90.193	271.151	198.816	274.522	859.898	967	2.539	1.665	2.510	7.682
2006/07	91.188	275.892	202.026	282.626	877.426	953	2.565	1.630	2.540	7.687
2007/08	91.693	274.182	198.003	279.122	868.633	961	2.575	1.624	2.548	7.708
2008/09	91.808	271.390	197.353	275.173	861.655	967	2.572	1.652	2.518	7.708
2009/10	91.198	258.633	180.826	264.685	821.668	993	2.569	1.669	2.485	7.716
2010/11	91.807	253.894	178.347	254.668	805.206	1.002	2.573	1.678	2.471	7.724
2011/12	92.911	246.438	177.528	248.941	791.967	1.013	2.565	1.683	2.470	7.731
2012/13	92.498	246.874	177.997	248.385	792.333	1.014	2.575	1.674	2.475	7.738
2013/14	94.030	250.202	180.909	253.076	805.088	1.013	2.581	1.659	2.505	7.758
2014/15	95.050	252.849	183.181	257.227	815.132	1.004	2.578	1.640	2.531	7.753
2015/16	95.966	269.818	190.093	278.044	860.816	984	2.568	1.637	2.528	7.717
2016/17	97.781	273.804	194.688	289.461	882.444	946	2.558	1.630	2.533	7.668
2017/18	101.136	278.640	196.770	295.722	899.393	921	2.524	1.631	2.539	7.614
2018/19*	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	901.731	919	2.499	1.629	2.636	7.683
2019/20*	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	914.497	901	2.443	1.629	2.626	7.599
2020/21*	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	915.504	876	2.384	1.612	2.635	7.507

Fonte: elaborazioni Osservatorio CPI su dati Istat e MIUR.

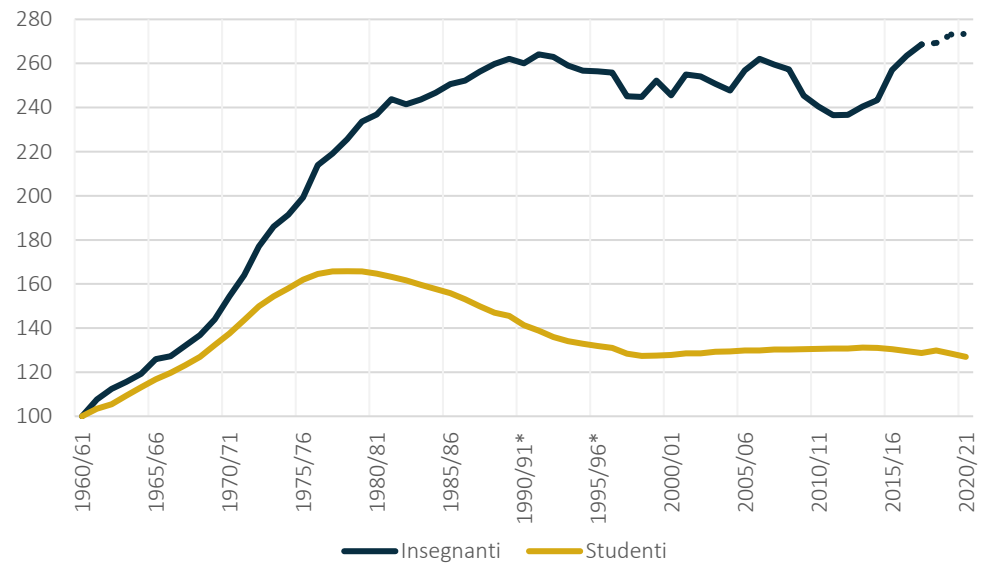
Nota: (*) dati stimati. Dal 1998/99 sono stati esclusi dai conteggi i dati riguardanti la Valle d'Aosta e le Province Autonome di Trento e Bolzano perché da quell'anno le scuole di queste regioni hanno smesso di essere gestite dallo Stato. Dal 1998/1999 al 2020/2021 gli insegnanti di religione sono inclusi solo nel totale.

Fig. 1a: Numero di insegnanti e studenti nelle scuole statali



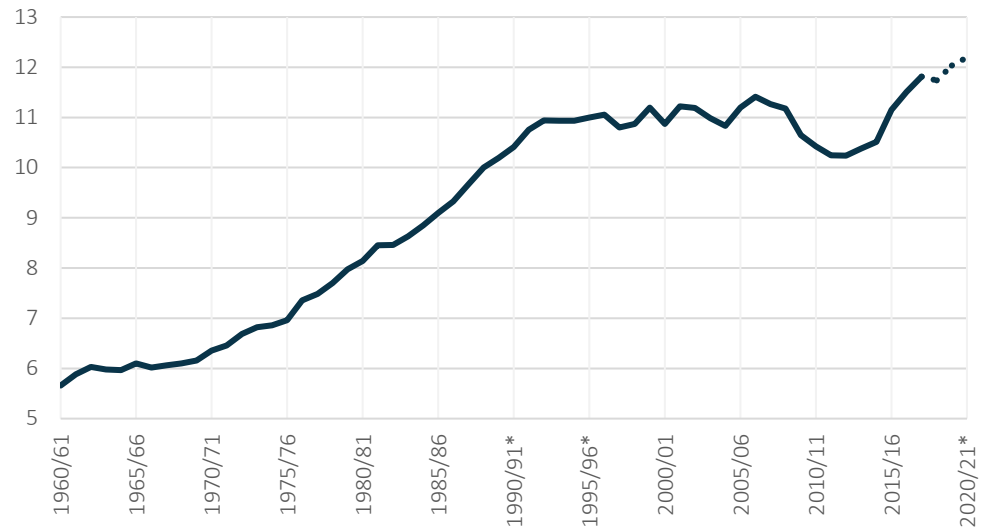
Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Istat e MIUR

Fig.1b: Numeri indice insegnanti e studenti nelle scuole statali
(anno base: a.s. 1960/61)



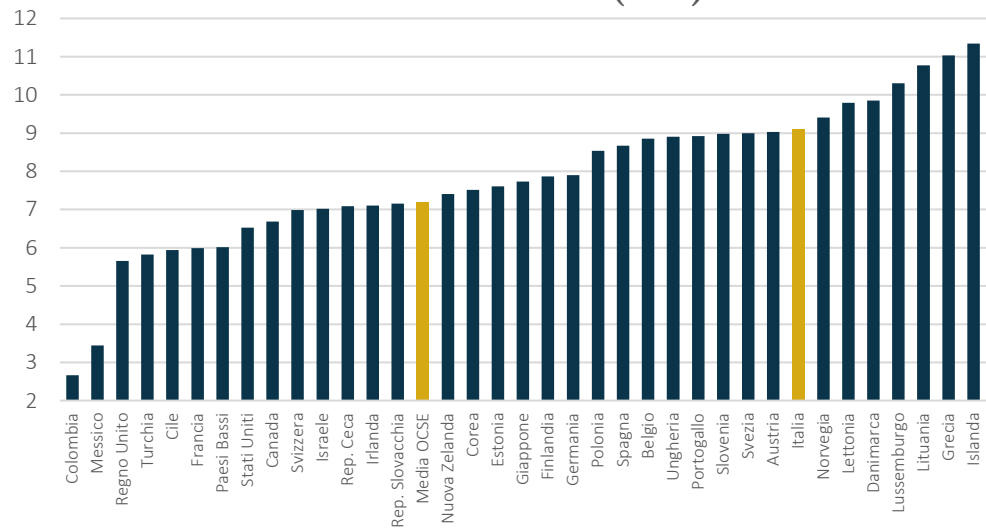
Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Istat e MIUR

Fig. 2: Rapporto insegnanti ogni 100 studenti nelle scuole statali



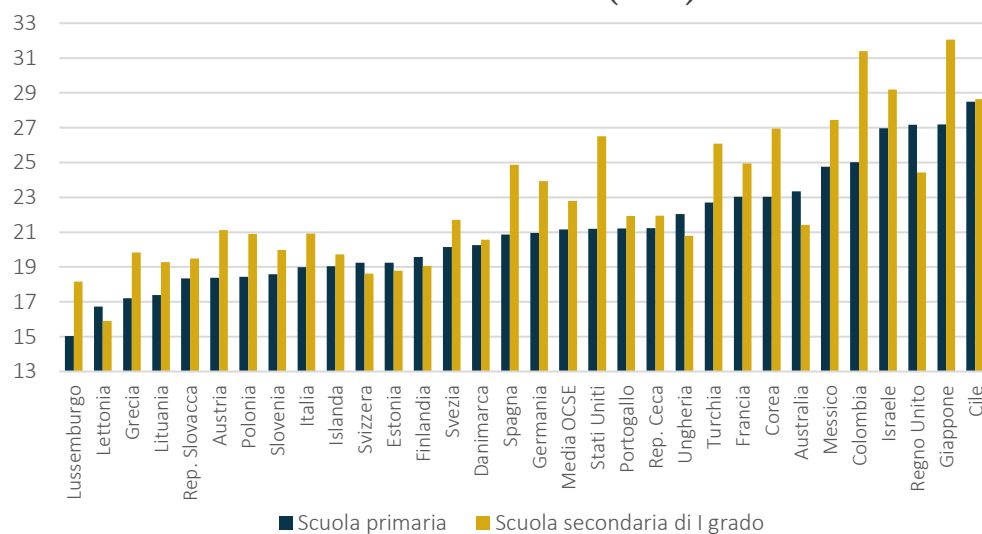
Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Istat e MIUR

Fig. 3: Rapporto insegnanti ogni 100 studenti nelle scuole statali (2018)



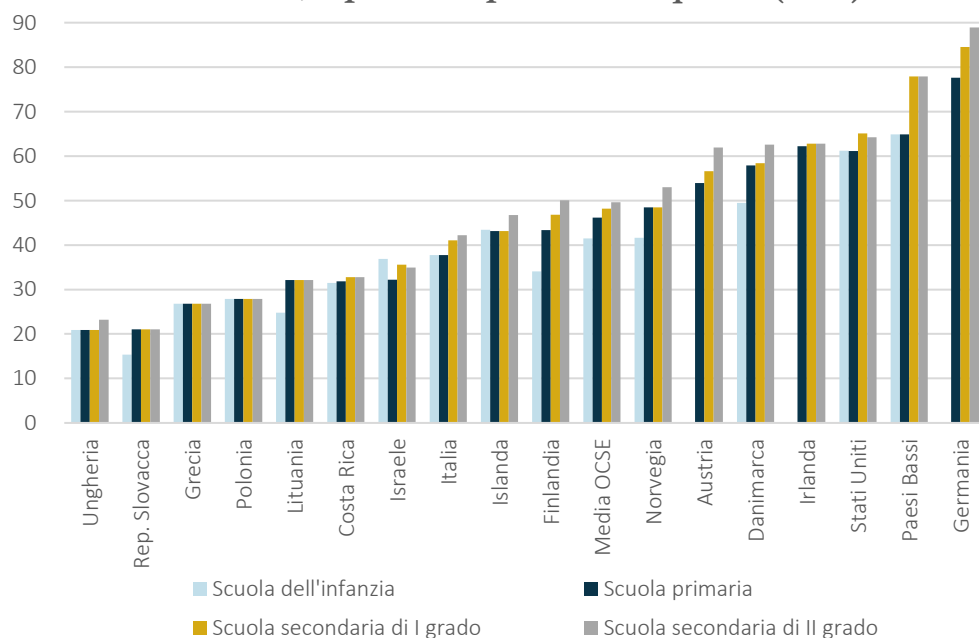
Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati OCSE

Fig. 4: Dimensione media della classe nelle scuole statali (2018)



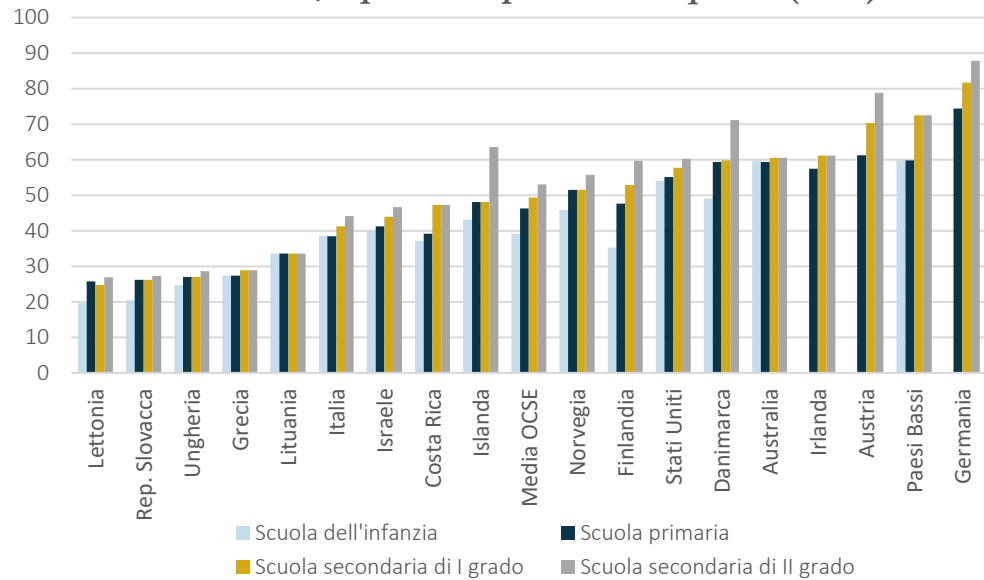
Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati OCSE

Fig. 5: Stipendio medio annuo degli insegnanti nelle scuole statali dopo 15 anni, in migliaia di dollari americani, a parità di potere d'acquisto (2019)



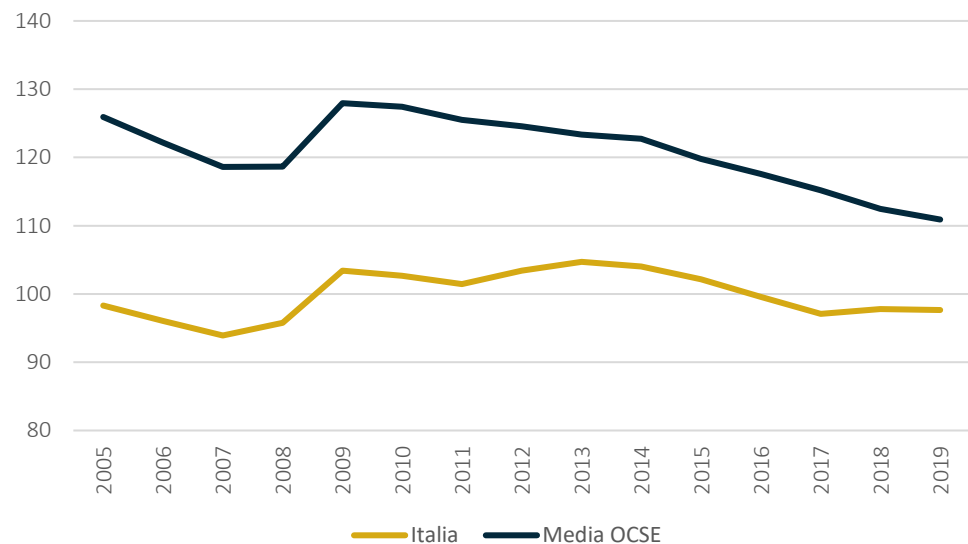
Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati OCSE

Fig. 6: Stipendio medio annuo effettivo degli insegnanti nelle scuole statali dopo 15 anni, in migliaia di dollari americani, a parità di potere d'acquisto (2019)



Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati OCSE

Fig. 7: Stipendio degli insegnanti nelle scuole statali in percentuale del reddito pro capite



Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati OCSE