

Valorizzazione merito docenti in Italia: il quadro attuale

di Luca Favero e Alessandro Stella

3 dicembre 2021

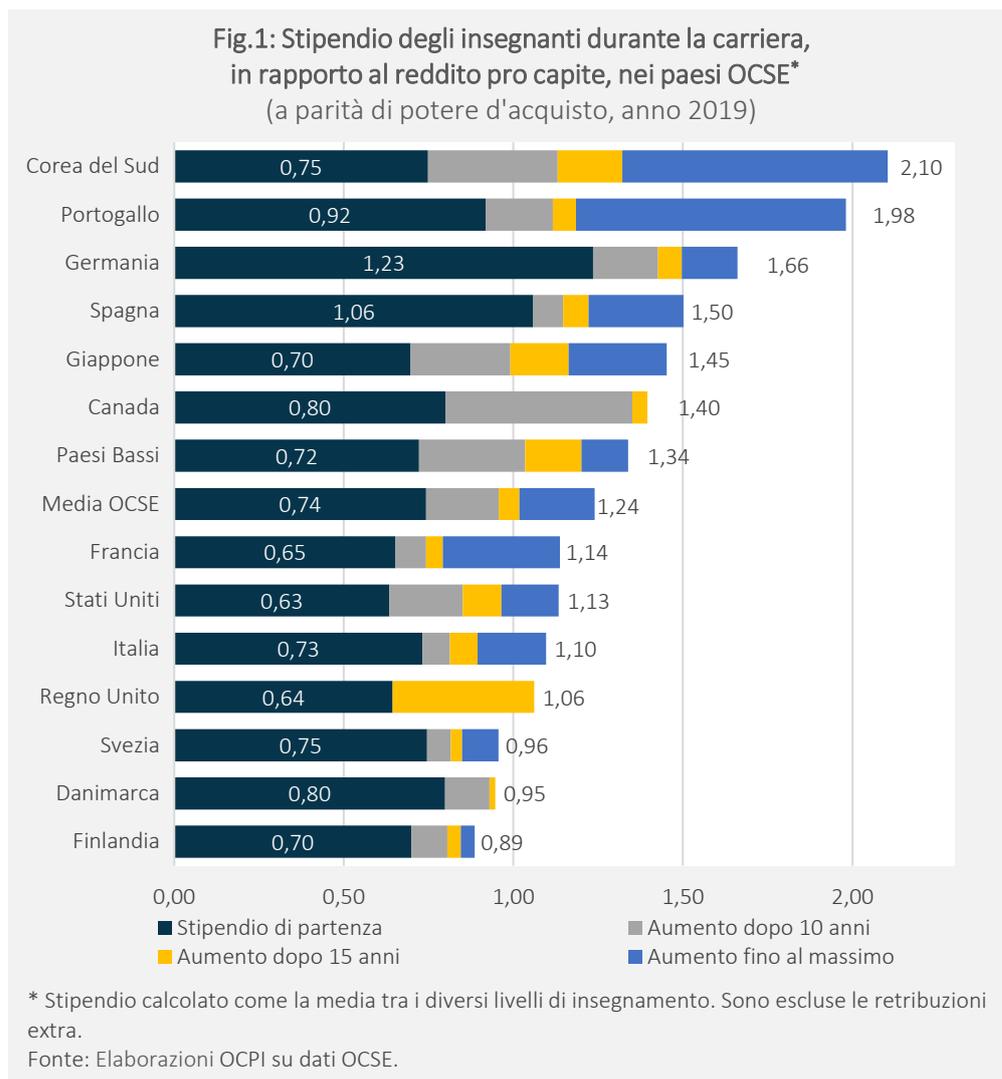
Il disegno di Legge di Bilancio porta a una dotazione complessiva di 240 milioni di euro annui, a partire dal 2022, i fondi per la valorizzazione dei docenti. In un paese in cui gli stipendi degli insegnanti, nel corso della vita lavorativa, aumentano di meno rispetto a quelli dei maggiori paesi OCSE e in larga parte solo per anzianità, lo stanziamento di queste risorse va nella direzione giusta, ma sarà necessario assicurare che i fondi siano effettivamente distribuiti in base al merito e secondo criteri che non siano troppo diversi da scuola a scuola. L'esperienza negli ultimi anni nell'allocatione di ancor più limitate risorse dimostra che questo non è stato sempre il caso.

* * *

Un confronto internazionale degli stipendi dei docenti

In Italia, gli stipendi dei docenti della scuola pubblica sono simili a quelli dei maggiori paesi OCSE al momento dell'assunzione (rispetto al reddito pro capite nazionale), ma hanno un minor incremento durante la carriera dei docenti (Fig.1). In media, un docente in Italia percepisce uno stipendio iniziale di circa 28.900 euro (73 per cento del reddito pro capite), che con gli anni di servizio cresce sino a un massimo di 43.350 euro (110 per cento). A livello OCSE, invece, lo stipendio medio parte da 30.600 euro (74 per cento) e arriva fino a 51.200 euro (124 per cento).¹

¹ Gli stipendi sono espressi a parità di poteri d'acquisto (PPP); vedi nota OCPI precedente: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-gli-stipendi-e-la-carriera-degli-insegnanti-un-confronto-tra-l-italia-e-gli-altri-paesi>



La valorizzazione del merito dei docenti in Italia

Oltre a crescere meno rispetto ai paesi OCSE, l'incremento salariale dei docenti italiani dipende prevalentemente dall'anzianità di servizio e poco da meriti effettivi. L'unica misura in vigore che tiene conto del merito dei docenti è il bonus premiale per la valorizzazione del merito personale docente. Quest'ultimo è stato istituito nel 2015 con la "Buona Scuola" con dotazione iniziale di 200 milioni di euro annui.² Nel 2018 queste risorse sono confluite nel Fondo per il Miglioramento dell'Offerta Formativa (MOF), ma parte di esse è stata utilizzata per finanziare un aumento salariale permanente del personale docente:³ Per il bonus merito docenti sono stati stanziati effettivamente 111

² Vedi: Art. 1 c. 126, l. 107/2015; link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/07/15/15G00122/sg>

³ Vedi: Art. 40 c. 3, CCNL Istruzione e Ricerca 2016-2018; link: https://www.aranagenzia.it/attachments/article/8944/CCNL_%20ISTR%20RICERCA%20SIGLA%20TO%2019_4_2018%20DEF_PUBB_2.pdf

milioni per il 2018, 131 per il 2019 e 143 a regime dal 2020. Inoltre, la legge di bilancio per il 2020 ha stabilito che anche queste risorse, dall'anno scolastico 2020-21, dovessero essere usate per "la contrattazione integrativa in favore del personale scolastico, senza ulteriore vincolo di destinazione".⁴ Ora, con il disegno di Legge di Bilancio in discussione, si tornerebbe a utilizzare le risorse esclusivamente per valorizzare il merito del personale docente, innalzando le risorse disponibili a 240 milioni di euro, un importo che rappresenta comunque solo lo 0,8 per cento del totale della spesa per gli insegnanti della scuola.⁵

Come funziona il bonus merito docenti?

Le risorse di questo fondo vengono ripartite tra le scuole in proporzione al numero dei docenti, riservando però più risorse alle aree più soggette al rischio educativo (misurato da vari indicatori, quali la copertura dei servizi educativi pubblici per la prima infanzia, la percentuale di minori che non raggiungono le competenze minime in matematica e in italiano, il tasso di abbandono scolastico e la percentuale di minori le cui famiglie appartengono al quintile socio-economico e culturale più svantaggiato).

I criteri di assegnazione del bonus sono decisi in ogni scuola da un apposito Comitato, sulla base delle tre linee guida elencate dalla "Buona Scuola":⁶

- Qualità dell'insegnamento
- Potenziamento delle competenze degli studenti
- Responsabilità assunte nel coordinamento organizzativo e didattico.

Al Comitato spetta anche il compito di scegliere quanti docenti beneficeranno del bonus e il formato delle tabelle di valutazione del personale, che verranno compilate dai docenti che faranno domanda di accesso al bonus. La decisione finale sui destinatari del bonus spetta però al preside della scuola.

⁴ Vedi: Art. 1 c. 249, l. 160/2019; link:

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/12/30/19G00165/sg>

⁵ Vedi: Art 108, disegno di Legge di Bilancio 2022; link:

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01320279.pdf>

⁶ Il Comitato di valutazione dei docenti è presieduto dal Preside ed è formato da tre docenti, due rappresentanti dei genitori e degli studenti e un membro esterno. Le tre linee guida e la composizione del Comitato si possono trovare all'Art.1 c.129, l.207/2015.

Evidenze sul funzionamento del bonus

Un'indagine che abbiamo condotto su un campione di 32 scuole per l'anno accademico 2019-20 fa emergere tre risultati.⁷ Il primo riguarda la percentuale di premiati sul totale dei docenti che è stata, in media, del 33 per cento, ma con un'ampia varianza (si va da un minimo del 16 per cento e un massimo del 58 per cento, Tav.1).

Tav. 1: Quota dei docenti premiati sui docenti totali
(valori in percentuale)

Minimo	16%
Medio	33%
Massimo	58%

Fonte: Elaborazioni OCPI su dati MIUR.

Il secondo risultato è che, all'interno dei docenti premiati, il bonus è stato diverso in due terzi delle scuole, mentre nel restante terzo tutti i premiati hanno ricevuto lo stesso premio (Tav. 2).

Tav. 2: Quante scuole hanno assegnato i premi in parti uguali?

	Val. assoluto	Val. percentuale
Sì	10	31%
No	22	69%
Totale	32	100%

Fonte: Elaborazioni OCPI su dati MIUR.

Il terzo risultato è che l'ammontare lordo per docente premiato differisce molto da scuola a scuola (da 230 fino a 1.030 euro), mostrando una marcata eterogeneità tra gli istituti nell'assegnazione del premio (Tav. 3).

Tav. 3: Premio per docente premiato
(Valori in euro)

Minimo	229
Medio	468
Massimo	1.027

Fonte: Elaborazioni OCPI su dati MIUR.

⁷ Il campione, che include scuole diverse per area geografica (38 per cento Centro-Nord e 62 per cento Sud) e ordine e grado (21 istituti comprensivi e 11 scuole superiori di secondo grado), non pretende di essere rappresentativo, ma illustra problemi effettivi. I dati sono tratti dalle circolari di assegnazione dei fondi che alcune scuole hanno pubblicato su internet.

Questi risultati confermano quelli del monitoraggio effettuato dal Ministero dell'Istruzione nel 2016. Questi ultimi mostravano che, in media, il bonus era stato assegnato al 40 per cento dei docenti totali e che nell'80 per cento dei casi era stato distribuito in maniera differenziata tra i beneficiari.⁸

Considerazioni finali

Per garantire una migliore incentivazione del merito sarebbe utile agire su diversi fronti:

- Si potrebbe fissare a livello nazionale la quota dei docenti beneficiari per scuola (distinguendo al massimo due fasce), ed evitando quindi un velleitario grado di differenziazione a livello di singoli docenti. Per esempio, assegnando i 240 milioni destinati alla valorizzazione del merito docenti al 15 per cento degli insegnanti, l'ammontare ricevuto da ciascuno di essi sarebbe in media di circa 1.800 euro, un importo comunque adeguato per premiare il merito (Tav. 4).⁹
- Nel corso del tempo sarebbe utile aumentare le risorse al di sopra dei 240 milioni ora previsti per l'anno scolastico 2022-23.
- In linea di principio si potrebbe anche considerare di rendere gli aumenti stabili invece di ricorrere allo strumento dei bonus.

Tav.4: Quanto spetterà a ciascun beneficiario?

Beneficiari per scuola (in percentuale)	Premio lordo per docente (in euro)
10%	2.659
15%	1.773
20%	1.330
100%	266

Fonte: Elaborazione OCPI su dati MIUR.

⁸ Vedi dati Miur pubblicati al seguente link: <https://snv.pubblica.istruzione.it/snv-portale-web/public/docenti>

⁹ La stima è stata ottenuta dividendo i 240 milioni per il 15 per cento del numero totale dei docenti (902.477) nel 2020.