



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

La giostra degli insegnanti:  
precariato e turnover nell'ultimo biennio

di Gianna Barbieri e Paolo Sestito

Aprile 2017

Numero

378





BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

La giostra degli insegnanti:  
precariato e turnover nell'ultimo biennio

di Gianna Barbieri e Paolo Sestito

Numero 378 – Aprile 2017

*La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.*

*La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.*

*La serie è disponibile online sul sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).*

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

*Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia*

# LA GIOSTRA DEGLI INSEGNANTI: PRECARIATO E TURNOVER NELL'ULTIMO BIENNIO

di Gianna Barbieri<sup>1</sup> e Paolo Sestito<sup>2</sup>

## Sommario

Si descrive l'evoluzione recente del precariato e del turnover nel sistema scolastico italiano, un sistema che ha tradizionalmente sofferto per i molti precari e l'elevata mobilità del personale. Su tali fenomeni ha influito il piano assunzionale straordinario del 2015 e il successivo piano straordinario di mobilità. Gli iscritti alle graduatorie a esaurimento (congelate da un decennio) si sono ridotti (da 124 a 47mila, a cui peraltro vanno aggiunti 34mila iscritti con riserva a seguito di sentenza del Consiglio di Stato). Il precariato è rimasto consistente: gli incarichi annuali sono passati da 118 a 126mila, dal 14,6 al 14,4% come quota della compagine complessiva del personale, nel frattempo cresciuta. Tra i docenti con incarico annuale sono cresciuti quelli, mediamente più giovani, iscritti nelle cosiddette graduatorie d'istituto, graduatorie per le quali permane la possibilità di accesso senza necessità di un passaggio per un tirocinio post universitario. La mobilità e il turnover, anche al netto del notevole numero di riassegnazioni del personale intervenute durante l'ultimo anno scolastico, si sono impennati.

**Classificazione JEL:** H52, J45, J62.

**Parole chiave:** mobilità degli insegnanti, turnover degli insegnanti.

## Indice

Introduzione .....	5
1. Le innovazioni normative: piano assunzionale straordinario, nuove regole sulla mobilità e piano straordinario di mobilità .....	5
2. L'incidenza del precariato .....	12
3. Il turnover e la mobilità .....	16
Conclusioni.....	21
Riferimenti bibliografici.....	23

---

<sup>1</sup> MIUR, DG per i contratti, gli acquisti e per i sistemi informativi e la statistica (gianna.barbieri@istruzione.it).

<sup>2</sup> Banca d'Italia, Capo del Servizio Struttura Economica (paolo.sestito@bancaditalia.it).



## Introduzione<sup>3</sup>

Il sistema scolastico italiano ha tradizionalmente sofferto per una elevata presenza di docenti precari – docenti assegnati sulla base di incarichi annuali e insicuri del rinnovo dell’incarico, tanto meno nella specifica scuola di assegnazione – e per una connessa elevata mobilità del personale scolastico – legata anche al fatto che la possibilità di spostarsi verso una sede scolastica considerata migliore era tra i principali vantaggi della carriera d’un insegnante.

Vari lavori hanno indagato sulle implicazioni di tale situazione. Noi stessi abbiamo ipotizzato che nocuo al proficuo svolgimento dell’attività didattica potesse derivare dalla instabilità del corpo docente assegnato alle singole scuole (cfr. Barbieri et al., 2007) ed abbiamo descritto come ad essere interessate da tali fenomeni, e in particolare ad avere una più elevata propensione dei docenti già stabilizzati a richiedere di andare altrove, fossero le scuole comunque più problematiche (Barbieri et al., 2011). In un ulteriore lavoro (Barbieri et al. 2017), abbiamo anche evidenziato come una più elevata propensione ad andarsene, indice di una bassa motivazione ad operare in quel determinato contesto, avesse un impatto negativo sugli apprendimenti degli alunni.

È in tale quadro che nel passato biennio sono intervenuti i provvedimenti volti al superamento del precariato storico – con un consistente piano assunzionale straordinario e il ritorno a regolarmente cadenzati meccanismi concorsuali – e all’introduzione d’un esplicito mercato interno del lavoro, con un ruolo attivo anche delle singole scuole e dei loro dirigenti. Obiettivo di questa nota è di presentare un quadro statistico aggiornato di quanto avvenuto a seguito di queste innovazioni, discutendo brevemente le criticità che comunque sembrano essere rimaste.

Dopo aver (par. 1), descritto brevemente le innovazioni in questione – il piano assunzionale straordinario e il piano straordinario di mobilità – si presenterà la situazione *de facto* emersa riguardo a due aspetti: l’incidenza del precariato nel sistema scolastico italiano (par.2) e il turnover (par. 3). Seguiranno infine alcune brevi riflessioni conclusive.

### **1. Le innovazioni normative: piano assunzionale straordinario, nuove regole sulla mobilità e piano straordinario di mobilità**

L’anno scolastico 2015/2016 è stato interessato da un piano straordinario di assunzioni, finanziato - per 1 miliardo di euro per l’anno 2015 e 3 miliardi di euro a partire dal 2016 - dalla legge di stabilità 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190) e regolato nei suoi dettagli dalla legge sulla Buona Scuola (legge 13 luglio 2015, n. 107)<sup>4</sup>. Il piano è passato per 4 fasi temporali successive - individuate come fasi 0, A, B e C (tab. 1) – e distinte tra di loro a seconda dell’ambito territoriale su cui il meccanismo operava (quello provinciale o al massimo regionale per le fasi 0 e A e l’intero territorio nazionale per quelle B e C), della platea di soggetti aventi diritto a prendervi parte, nonché dell’utilizzo dei soggetti così assunti, destinati a coprire le tradizionali cattedre, inclusive dei posti di sostegno, dei singoli istituti per le prime tre fasi ed alla creazione dell’organico cd di potenziamento dell’offerta formativa e delle attività progettuali nel caso della quarta fase e per quanto riguarda i meccanismi atti a regolare

---

<sup>3</sup> Questo lavoro presenta un rendiconto di quanto accaduto negli anni scolastici 2015/16 e 2016/17 sulla base delle evidenze disponibili a marzo 2017. Esso pertanto non discute degli effetti che si produrranno nel futuro prossimo a seguito dei recenti provvedimenti normativi (i decreti legislativi approvati in via definitiva dal Governo e ancora non pubblicati in Gazzetta Ufficiale) in tema di reclutamento, formazione iniziale e accesso ai ruoli dei docenti e dei recenti accordi raggiunti con le OO.SS. in tema di mobilità.

<sup>4</sup> A stretto rigore, la fase 0 del piano era in realtà già prevista dalla legge n. 128/2013, che aveva definito un piano triennale per l’assunzione a tempo indeterminato di personale docente e ATA per gli anni 2014-2016. La componente veramente addizionale e straordinaria per molti versi andrebbe perciò circoscritta alle sole fasi A, B e C di seguito descritte.

L'assegnazione per il triennio successivo, a partire quindi dall'anno scolastico 2016/17. Sono sempre stati coinvolti per il 50% gli iscritti nelle graduatorie ad esaurimento, GAE<sup>5</sup>; mentre per il restante 50% hanno riguardato i candidati presenti nelle graduatorie di merito di tutti i concorsi precedenti per la fase 0 e i docenti presenti nelle graduatorie di merito del concorso 2012 per le successive tre fasi.

**Tab. 1 - Fasi del piano assunzionale straordinario 2015/16**

	<b>Potenziali Partecipanti</b>	<b>Ambito territoriale</b>	<b>Tipo di posti</b>	<b>Tempistica</b>	<b>Riassegnazione nel triennio successivo (da settembre 2016)</b>
Fase 0	Iscritti GAE e graduatorie di merito concorsi 1989, 1999 e 2012	Provinciale-regionale	Cattedre e sostegno Dotazioni organiche	Settembre 2015	In base a domanda (obbligatoria) riferibile a: - singole scuole della provincia di titolarità; - singole scuole di un ambito altra provincia; - ambiti di altre provincie.
Fase A	Iscritti GAE e graduatorie di merito concorso 2012	Provinciale-regionale	Cattedre e sostegno Dotazioni organiche	Settembre 2015	In base a domanda (obbligatoria) riferibile a: - singole scuole della provincia di titolarità (max 20); - singole scuole di un ambito altra provincia; - ambiti di altre provincie.
Fase B	Iscritti GAE e graduatorie di merito concorso 2012 che abbiano fatto domanda per partecipare al piano assunzionale	nazionale	Cattedre e sostegno Dotazioni organiche	Ottobre 2015	In base a domanda (obbligatoria) riferibile a: - ambiti della provincia di titolarità (per assunti da Graduatorie di Merito del concorso 2012); - tutti gli ambiti territoriali nazionali disponibili (per assunti da GAE).
Fase C	Iscritti GAE e graduatorie di merito concorso 2012 che abbiano fatto domanda per partecipare al piano assunzionale	nazionale	Potenziamento offerta formativa	Dicembre 2015	In base a domanda (obbligatoria) riferibile a: - ambiti della provincia di titolarità (per assunti da Graduatorie di Merito del concorso 2012); - tutti gli ambiti territoriali nazionali disponibili (per assunti da GAE).

<sup>5</sup> Queste sono graduatorie provinciali, divenute permanenti nel 1999 e congelate dal 2007 (da cui il nome GAE, ovvero graduatorie ad esaurimento), a seguito della legge 296 del 27 dicembre 2006 (legge finanziaria per il 2007) che ha bloccato i nuovi ingressi, prevedendo un periodico aggiornamento del punteggio dei soli soggetti già iscritti.



La fase 0, che ha portato all'assunzione di 23.778 docenti (circa 16.500 su posti comuni e il resto su posti di sostegno), ha integralmente ricalcato le prassi previgenti, venendo svolta a livello provinciale (o regionale nel caso dei soggetti provenienti dalle graduatorie di merito di tutti i vecchi concorsi) e interessando in quote paritarie candidati delle graduatorie di merito dei concorsi a cattedra e iscritti alle GAE<sup>6</sup>. Alla sua conclusione le graduatorie dei concorsi precedenti al 2012 sono state soppresse. La principale differenza tra la fase A e la precedente fase 0 è nel fatto che ad essa hanno partecipato, oltre agli iscritti alle GAE, i soggetti provenienti dalle graduatorie del solo concorso 2012. Terminata a fine agosto 2015, essa ha assegnato una sede provvisoria di servizio per l'anno 2015/2016 a 6.439 docenti, di cui 1.276 su posti di sostegno.

Tutti i docenti potenzialmente destinatari dell'assunzione erano stati invitati a presentare domanda di assunzione, indicando, nel caso di assunzione per il tramite delle fasi B e C, l'ordine di priorità da loro assegnato a ciascuna singola provincia. La principale differenza tra le fasi 0 e A, da un lato, e le successive fasi B e C, dall'altro, è infatti nell'ambito territoriale in cui esse operavano. Mentre le fasi 0 e A, come detto, hanno operato a livello provinciale e regionale, le fasi B e C potevano allocare i candidati sull'intero territorio nazionale. Nella domanda, ciascun candidato doveva quindi esplicitare un proprio ordine di preferenza, riferito a tutte le province italiane, avendo diritto a ricevere un'offerta formulata con riferimento alla prima provincia – nell'ordine da lui stesso segnalato – in cui vi fosse disponibilità di un posto. L'aver fatto domanda comportava, in caso di eventuale rifiuto dell'offerta poi ricevuta, la decadenza da tutte le graduatorie di iscrizione (GAE e graduatoria di merito del concorso 2012). Questi vincoli, e il diffuso timore di una possibile gravosa mobilità geografica, hanno limitato il numero delle domande effettive rispetto a quelle potenzialmente presentabili. Non solo molti di quelli che sarebbero stati assunti a valere delle fasi 0 e A, ma anche altri che temevano di perdere la posizione acquisita nelle GAE e di ricever proposte in zone per essi non convenienti non hanno fatto domanda, il che ha a sua volta limitato il numero di assunzioni rispetto al plafond reso possibili dal legislatore. Le domande effettivamente presentate sono state 71.650, a fronte dei 124 mila iscritti alle GAE e dei 12 mila soggetti inclusi nelle graduatorie del concorso 2012 (tab. 2).

**Tab. 2 - Platea degli aventi diritto a partecipare e domande di adesione al piano assunzionale straordinario**

	Iscritti GAE		candidati presenti nelle graduatorie di merito concorso 2012		candidati presenti nelle GAE e nelle graduatorie di merito concorso 2012	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
con domanda piano straordinario assunzionale	64,644	54.1	5,025	63.0	1,981	44.3
senza domanda piano straordinario assunzionale	54,823	45.9	2,874	36.0	2,566	57.4
<b>Totale</b>	<b>119,467</b>	<b>99.9</b>	<b>7,899</b>	<b>99.0</b>	<b>4,547</b>	<b>101.7</b>

L'adesione al piano è stata leggermente più elevata tra i docenti presenti nelle graduatorie di merito del concorso 2012 (63%) rispetto agli iscritti alle GAE (54,1%). I candidati presenti sia nelle GAE sia nelle graduatorie di merito hanno partecipato invece con minore propensione al piano assunzionale presumibilmente per rimanere in attesa di una assunzione anche successiva all'anno scolastico 2015/2016 ma sicuramente più soddisfacente in termini di vicinanza alla provincia di iscrizione.

Questa differenza è confermata anche da un semplice esercizio econometrico in cui la probabilità di fare domanda è posta in relazione con una serie di caratteristiche individuali che colgono, oltre al genere e all'età,

<sup>6</sup> La stessa persona poteva naturalmente ricadere in entrambe le fattispecie. Il principio, già fissato dalla preesistente normativa, per cui le assunzioni devono essere equamente ripartite tra iscritti alle GAE e iscritti nelle graduatorie di merito dei concorsi esistenti, poteva però bloccare le assegnazioni quando, in un certo contesto territoriale e per una certa classe disciplinare, uno dei due bacini di attrazione finiva con l'esaurirsi.

l'essere o meno un iscritto alle GAE, essere presente nelle graduatorie di merito del concorso 2012, l'ambito disciplinare e territoriale e le pregresse esperienze in incarichi annuali di docenza (tab. 3).

**Tab. 3 - Stima della probabilità di adesione al piano assunzionale straordinario (mod probit)**

	Coef.	Std. Err	z	P> z	[95% Con f. Interval]	
sexo (base Maschio)	-0.077	0.011	-7.050	0.000	-0.099	-0.056
Età	0.068	0.005	14.510	0.000	0.059	0.077
Età <sup>2</sup>	-0.001	0.000	-13.730	0.000	-0.001	-0.001
incarico a.s. 2014-2015	0.288	0.012	23.350	0.000	0.264	0.312
almeno_2_incarichi triennio precedente	-0.120	0.013	-9.550	0.000	-0.144	-0.095
Iscritto GAE	-0.806	0.022	-36.810	0.000	-0.849	-0.764
Concorso_2012	-0.415	0.018	-22.520	0.000	-0.451	-0.379
Ambito (base primaria)						
Musica e spettacolo	0.502	0.033	15.010	0.000	0.436	0.568
Arte e disegno	0.466	0.021	22.000	0.000	0.425	0.508
Economico-giuridico	0.449	0.015	29.340	0.000	0.419	0.479
Esercitazioni tecnico pratiche	0.612	0.042	14.420	0.000	0.529	0.695
Fisico-informatico-matematica	0.255	0.015	17.220	0.000	0.226	0.284
Lingue straniere	0.219	0.015	14.270	0.000	0.189	0.249
Linguistico-letteraria	-0.174	0.015	-11.800	0.000	-0.203	-0.145
Sanitaria e della prevenzione	-0.374	0.156	-2.400	0.016	-0.680	-0.069
Scienze motorie	0.141	0.029	4.860	0.000	0.084	0.198
Scienze naturali e chimiche	0.114	0.023	4.900	0.000	0.069	0.160
Scienze naturali_matematiche nella sec. I grado	-0.382	0.037	-10.230	0.000	-0.456	-0.309
Scienze umane	0.363	0.019	19.410	0.000	0.327	0.400
Strumenti musicali	0.493	0.043	11.520	0.000	0.409	0.577
Tecnologica	0.038	0.028	1.340	0.181	-0.018	0.093
Infanzia	-0.087	0.010	-8.770	0.000	-0.107	-0.068
Centro (base Nord)	0.193	0.010	18.860	0.000	0.173	0.213
Sud e Isole	0.290	0.009	34.100	0.000	0.274	0.307
costante	-1.004	0.107	-9.400	0.000	-1.214	-0.795

Il tasso di adesione è risultato *ceteris paribus* maggiore tra gli aspiranti docenti che nell'anno precedente (l'anno 2014/15) avevano ricevuto un incarico di supplenza annuale, ma al crescere di tali incarichi annuali (come misurati da una *dummy* che coglie l'aver avuto almeno due incarichi nel triennio precedente) la propensione all'adesione al piano si riduce leggermente. E' plausibile che chi si sentiva più sicuro di poter comunque avere un'occasione lavorativa nella scuola abbia preferito questa *chance*, pur contrattualmente a tempo determinato, rispetto ai possibili disagi di una riallocazione geografica. In media le donne hanno inoltre registrato una minore propensione a fare domanda, mentre l'età ha un effetto prima positivo e poi negativo su tale propensione (il punto di inversione essendo poco oltre i 30 anni d'età). L'adesione è anche molto differenziata a seconda degli ambiti disciplinari: il massimo si ha nelle discipline musicali, dell'arte; all'estremo opposto sono le scienze naturali e matematiche per la media inferiore (ma le materie fisico e matematiche nelle superiori si collocano su valori invece positivi). L'adesione al piano assunzionale è stata infine maggiore nel Centro e ancor più nel Mezzogiorno, aree dove anche le prospettive del mercato del lavoro esterno sono in generale peggiori.

Le fasi B e C differivano tra loro nella natura dell'incarico stesso. La B, come le precedenti fasi 0 e A, ha assegnato cattedre di tipo tradizionale (inclusive di posizioni di sostegno) presenti nei singoli istituti, laddove invece la fase C era indirizzata a creare le posizioni cd di potenziamento, di natura trasversale e non disciplinare e finalizzate a rafforzare e ampliare l'offerta formativa delle scuole con tutta una serie di attività aggiuntive

(inclusive peraltro del possibile incremento delle ore di insegnamenti già presenti, soprattutto delle lingue straniere). Laddove la fase B è comunque intervenuta relativamente a ridosso dell'avvio dell'anno scolastico (a ottobre 2015), la fase C è invece intervenuta a dicembre 2015, operando residualmente su quanti fossero rimasti non allocati nella fase B<sup>7</sup>. I posti da essa allocabili erano stati distribuiti alle scuole tenendo conto delle richieste dei dirigenti scolastici<sup>8</sup>.

Le fasi B e C erano però di nuovo tra loro accomunate, distinguendosi dalle fasi 0 e A, per quanto riguarda il meccanismo che governava la assegnazione per il triennio successivo all'anno scolastico 2015/16 e quindi a partire dall'anno scolastico 2016/2017 (cfr. oltre). Tutti i soggetti allocati dalle diverse fasi su sedi provvisorie sono stati obbligati a presentare la domanda di trasferimento al termine del primo anno di assegnazione (il 2015/16) per ottenere la sede definitiva. Gli assunti a valere sulle fasi 0 e A, fasi disciplinate dalla normativa previgente alla legge sulla Buona Scuola, hanno potuto presentare domanda indicando qualsivoglia singola scuola della provincia di prima assegnazione e/o di un dato specifico ambito di un'altra provincia o uno o più ambiti territoriali. Quelli assunti a valere sulle fasi B e C hanno invece potuto indicare solo ambiti territoriali nel loro complesso e non singole scuole (gli ambiti di qualsivoglia provincia ove provenissero dalle GAE, quelli della sola provincia di prima assegnazione ove provenissero dal concorso del 2012).

Le assunzioni effettivamente poi realizzate a valere sulle fasi B e C sono state solo 56mila circa, a fronte delle 72mila domande pervenute. La differenza è sostanzialmente ascrivibile a due cose: circa 3.400 dei candidati erano in realtà già stati assunti nel frattempo a tempo indeterminato a valere sulle precedenti fasi 0 e A; circa 10mila domande erano finalizzate a posizioni di tipo comune nelle scuole per l'infanzia per cui non erano disponibili posti.

Tra i soggetti assunti a valere sulla fase B (un totale di 8.431, di cui 5.632 su posizioni di sostegno) solo 194 sono stati in effetti assegnati nella prima provincia di preferenza. Per le assunzioni a valere sulla fase C (un totale di 47.770) il soddisfacimento delle preferenze geografiche è stato invece più elevato: nell'86% dei casi è stata assegnata la prima provincia in ordine di preferenza e anche nei casi restanti si è fatto a province comunque limitrofe. Tale apparentemente paradossale risultato è dovuto alla natura "interdisciplinare" delle posizioni coperte dalla fase C - in cui, a differenza della fase B, non hanno granché operato i vincoli dati dai profili disciplinari dei singoli candidati - e, soprattutto, alla maggiore numerosità dei posti del potenziamento.

Sia tra gli assunti di cui alla fase B che quelli della fase C, nel primo anno di vigenza dell'appena ottenuto contratto a tempo indeterminato (nell'anno scolastico 2015/2016), molti sono quelli che sono comunque rimasti a operare nella propria prima provincia di preferenza o nel proprio ambito disciplinare specifico in forza dell'incarico annuale a cui nel frattempo avevano avuto accesso. Nel complesso sono circa 29 mila i soggetti assunti a tempo indeterminato a valle delle fasi B e C (rispettivamente 6.369 e 22.211) che hanno finito col mantenere, per l'anno scolastico 2015/16, la supplenza annuale, per essi evidentemente più favorevole, anziché prendere fisicamente servizio nella sede di assegnazione per essi definita ai sensi delle fasi B e C<sup>9</sup>. Ricomprendendo nel computo degli assunti a tempo indeterminato anche questi 29 mila soggetti, il piano

---

<sup>7</sup> Una situazione particolare ha riguardato la scuola per l'infanzia, segmento inizialmente escluso dal potenziamento dell'offerta formativa e quindi dalla fase C: i soggetti chiamati a partecipare alle altre tre fasi erano gli idonei di tutti i concorsi preesistenti per la fase 0 e del solo concorso del 2012 per quelle A e B. Uno dei decreti legislativi previsti dalla legge sulla Buona Scuola (sistema integrato 0-6 anni), in corso di esame parlamentare per il prescritto parere, prevede l'estensione dei posti di potenziamento anche per la scuola dell'infanzia.

<sup>8</sup> Il numero complessivo dei posti era stato in una prima fase ripartito a livello regionale e tra i gradi di istruzione tenendo conto del numero degli studenti, ma anche, con una finalità di sostegno alle situazioni presumibilmente con maggiori difficoltà di tipo didattico, della presenza di scuole nelle aree montane o nelle piccole isole, nelle aree interne, a bassa densità demografica o a forte processo migratorio e in aree caratterizzate da elevati tassi di dispersione scolastica.

<sup>9</sup> Si noti che il mantenimento di un incarico annuale in sede diversa da quella di prima assegnazione non è una novità ed ha infatti interessato, anche se con frequenze molto inferiori, anche le fasi 0 e A realizzate in gran parte sulla base delle vecchie regole.

assunzionale ha portato nel suo complesso a circa 86 mila nuove assunzioni a tempo indeterminato<sup>10</sup>, a fronte delle 100mila circa previste dal legislatore.

La legge sulla Buona Scuola aveva inoltre previsto che a decorrere dall'anno scolastico 2016/2017 i ruoli del personale docente divenissero regionali, articolati in ambiti territoriali (di livello sub provinciale) e suddivisi in sezioni separate per gradi di istruzione, classi di concorso e tipologie di posto. La logica prevista era quella di consentire ai docenti di spostarsi, esclusivamente su loro domanda e sulla base della disponibilità di posti complessivi e secondo criteri di anzianità nel ruolo, tra ambiti, così come tradizionalmente è sempre avvenuto (per i docenti già di ruolo) tra singole scuole. I movimenti e le assegnazioni alle singole scuole all'interno di ciascun ambito erano invece lasciati all'incontro tra singoli docenti e singoli dirigenti scolastici. Questi avrebbero potuto formulare proposte a un qualunque docente operante in quell'ambito e non ancora assegnato, a cadenza triennale, a una singola scuola<sup>11</sup>. La logica immaginata era quella del favorire un genuino meccanismo di incontro tra preferenze dei docenti ed esigenze di specifiche figure professionali delle singole scuole, quanto meno all'interno di un dato ambito. Ferma restando la necessità di passare per l'iter procedurale prima descritto, è peraltro plausibile immaginare come tale logica avrebbe di fatto potuto trascinare anche al di fuori del singolo ambito territoriale, ad esempio con la possibilità per il singolo docente, al termine della sua assegnazione triennale, di concordare preventivamente un possibile interessamento reciproco con il dirigente di una certa scuola ancor prima di richiedere di spostarsi nell'ambito specifico a cui quella scuola appartiene.

In preparazione di tale nuovo regime - di fatto peraltro di recente ulteriormente emendato a seguito dell'accordo del gennaio 2017 tra la Ministra Fedeli e le organizzazioni sindacali che ha previsto che le domande di mobilità presentate dai docenti potranno ritornare a indicare in parte le singole scuole (massimo cinque su 15 preferenze) anche in caso di volontà di passaggio da un ambito territoriale a un altro (d'una data regione o di altra regione)<sup>12</sup> - la legge n. 107/2015 aveva però anche previsto un piano straordinario di mobilità all'avvio dell'anno scolastico 2016/17. Scopo di tale piano era quello di garantire il mantenimento del vecchio meccanismo di mobilità - con assegnazione direttamente in capo alle singole scuole dell'intero territorio nazionale, senza intervento di sorta da parte del dirigente scolastico, sulla base delle domande di trasferimento a queste riferite, dei posti vacanti ivi presenti e dei soliti criteri di anzianità - per tutti i docenti già in ruolo prima delle assunzioni 2015/2016 e, con le limitazioni ricordate nella tab. 1, per quelli assunti in quell'anno scolastico a valere sulle fasi 0 e A.

Il trasferimento dei docenti connesso col piano straordinario di mobilità 2016/17 si è rivelato uno degli aspetti più complessi e controversi. Al suo interno, erano state previste quattro fasi distinte, A, B, C e D, da non confondere peraltro con le fasi della simile quadripartizione del già descritto piano straordinario assunzionale. L'accesso alla sequenza di fasi era governato dai diritti acquisiti nel tempo - con maggiori opportunità lasciate ai docenti divenuti di ruolo già prima dell'anno scolastico 2015/16 per poi man mano passare alle diverse fasi del piano assunzionale straordinario 2016/16 - e solo nelle ultime tre fasi si doveva far ricorso ai nuovi principi di incontro tra singola scuola e singolo docente, all'interno di ciascuno dei 319 ambiti territoriali subprovinciali, immaginati dalla riforma<sup>13</sup>.

Più in particolare, una fase A, con trasferimenti all'interno dello stesso comune e tra comuni della stessa provincia di titolarità, era riservata al personale già in precedenza di ruolo e agli assunti a valere delle fasi 0 e A

---

<sup>10</sup> Le assunzioni effettivamente riconducibili alle fasi B e C del piano straordinario assunzionale sono 86mila a fronte di 87mila proposte effettuate.

<sup>11</sup> Ad enfatizzare la flessibilità consentita, è anche da ricordare che, nel formulare le sue proposte, il dirigente scolastico avrebbe potuto utilizzare i docenti anche in classi di concorso diverse da quelle per le quali questi sono abilitati, ove in possesso di titoli di studio validi per l'insegnamento della disciplina e qualora in quelle classi di concorso non vi fossero docenti abilitati disponibili nell'ambito territoriale. Il dirigente scolastico era altresì abilitato a svolgere colloqui coi candidati, formulando una proposta di incarico triennale che può essere rinnovato, tenendo conto del curriculum, delle esperienze e delle competenze professionali dei docenti, sulla base di criteri che, così come gli incarichi stessi, devono essere pubblicati nel sito internet della scuola.

<sup>12</sup> Le modalità concrete di reintroduzione di tale diritto devono peraltro essere ancora stabilite.

<sup>13</sup> L'assegnazione di quanti, assegnati a un ambito territoriale, non avessero ricevuto (o accettato) una proposta da parte di una scuola è stata gestita dagli USR attraverso una procedura di assegnazione automatica.

del piano assunzionale straordinario e si è svolta con le consuete regole. Una fase B, relativa ai trasferimenti interprovinciali con assegnazione della titolarità su una scuola del primo ambito territoriale prescelto per quella provincia, era aperta, oltre che ai docenti già assunti entro il 2014/2015, agli assunti del 2015/2016 (incluse le fasi B e C) purché provenienti da graduatoria di merito del concorso 2012; per questi ultimi la titolarità era stata assegnata su uno degli ambiti della provincia dove si era stati assunti nell'anno scolastico 2015/16. Una fase C doveva interessare i trasferimenti dei docenti assunti nel 2015/2016 in fase B e C con provenienza dalle GAE e assegnava i posti rimasti disponibili negli ambiti di tutto il territorio nazionale. Infine una quarta fase D che ha previsto i trasferimenti dei docenti assunti nel 2015/2016 in fase 0 e A, e fase B e C da concorso, interessati a partecipare su tutti i posti rimasti disponibili degli altri ambiti nazionali.

Nel complesso, la prima fase (A) ha soddisfatto circa 82 mila docenti (tab. 4), mentre i diversi momenti delle altre fasi (B, C e D) hanno rispettivamente coinvolto 23, 50 e 17mila docenti.

**Tab. 4 - Piano straordinario di mobilità 2016/17**

Grado istruzione	Partecipanti					Soddisfatti*						
	Fase A	Fase B	Fase C	Fase D	Totale per grado	Fase A	Fase B	Fase C	Fase D	Totale	Soddisfatti su Ambito	Soddisfatti su Scuole
Infanzia	12,258	3,742	435	1,025	<b>17,460</b>	<b>9,635</b>	<b>2,016</b>	435	528	<b>12,614</b>	1,455	11,159
Primaria	26,641	12,517	17,481	2,411	<b>59,050</b>	<b>23,839</b>	<b>8,019</b>	17,477	257	<b>49,592</b>	20,831	28,761
I Grado	25,096	5,815	9,837	1,475	<b>42,223</b>	<b>18,131</b>	<b>4,572</b>	9,672	555	<b>32,930</b>	11,976	20,954
II Grado	48,237	14,076	24,250	2,034	<b>88,597</b>	<b>30,639</b>	<b>8,595</b>	23,179	352	<b>62,765</b>	27,015	35,750
<b>Totale</b>	<b>112,232</b>	<b>36,150</b>	<b>52,003</b>	<b>6,945</b>	<b>207,330</b>	<b>82,244</b>	<b>23,202</b>	<b>50,763</b>	<b>1,692</b>	<b>157,901</b>	<b>61,277</b>	<b>96,624</b>

\*I docenti soddisfatti su scuola hanno ottenuto la titolarità su un'istituzione scolastica, come previsto dal CCNI, mentre coloro che hanno ottenuto come risultato della procedura l'assegnazione della titolarità su un ambito sono i docenti delle fasi B (in parte), C e D.

La complessità delle regole introdotte dalla contrattazione integrativa e la quantità di dati da elaborare (nove milioni e mezzo di record solo per la fase C della primaria) hanno generato diverse anomalie, in particolare nella scuola primaria e secondaria di primo grado. Ne è risultata una elevata litigiosità, con numerose impugnative al TAR (o anche ai giudici ordinari) dei provvedimenti di assegnazione e richiesta di loro immediata sospensione. In ogni caso, va detto che – al di là della ristrettezza dei tempi operativi – il supporto informativo definito per facilitare la reciproca conoscenza di scuole e docenti all'interno dei singoli ambiti in cui tali processi di incontro tra domanda e offerta avrebbero dovuto operare, è stato non completamente adeguato.

A sanatoria dei tanti casi così insorti è stato diffusamente adoperato lo strumento della conciliazione previsto dall'art. 135 del CCNL (circa 1.500 concilianti nella scuola primaria e poco più di un centinaio nella secondaria inferiore), nonché il ricorso all'assegnazione provvisoria, istituto che consente di ottenere una sede provvisoria per un anno a fronte di una sede di titolarità assegnata altrove (in circa 24 mila casi).

Va infine ricordato che la legge 107/2015 aveva anche previsto un concorso – che faceva seguito a quelli del 2012, del 1999 e del 1989 – destinato a coprire 63.712 posti nell'arco del triennio a partire dall'anno scolastico 2016/17. I posti messi a bando erano essenzialmente quelli necessari a coprire il turnover in uscita. Il nuovo concorso non è peraltro destinato ancora a divenire l'unica effettiva strada di accesso alle posizioni a tempo indeterminato. Gli aspiranti ancora presenti nelle GAE (ovvero i soggetti che, pur avendone diritto, non hanno inoltrato domanda di partecipazione alle fasi B e C del piano assunzionale straordinario) avranno infatti ancora

diritto ad essere chiamati per le future nomine in ruolo, che continueranno ad avvenire per metà a seguito di vincita di concorso e per l'altra metà a loro favore<sup>14</sup>.

Il concorso per le varie classi di concorso e per i posti di insegnamento di infanzia e primaria ha avuto un percorso abbastanza accidentato a causa della difficoltà di formare le commissioni soprattutto a causa della insufficiente interesse dei docenti a farne parte anche a causa dell'iniziale partecipazione a titolo gratuito. Questo fattore unitamente alla numerosità dei partecipanti in alcune specifiche aree disciplinari ha comportato un notevole rallentamento nella conclusione dei lavori.

## 2. L'incidenza del precariato

Anche se non realizzato pienamente (cfr. par. precedente), il piano assunzionale straordinario ha comportato un aumento del numero di docenti: quelli complessivamente impiegati nel sistema sono saliti da 807 a 848mila per arrivare infine a 872mila. Tra questi, quelli con contratto a tempo determinato sono scesi da 118 a 100mila (130mila se però vi si includono quelli che, benché aventi un contratto a tempo indeterminato in altra scuola, nell'anno scolastico sono stati effettivamente impiegati a titolo di incarico annuale) per poi divenire 126 mila alla fine del triennio (tab. 5).

**Tab. 5 - La composizione per tipologia contrattuale del personale docente impiegato nell'ultimo triennio**

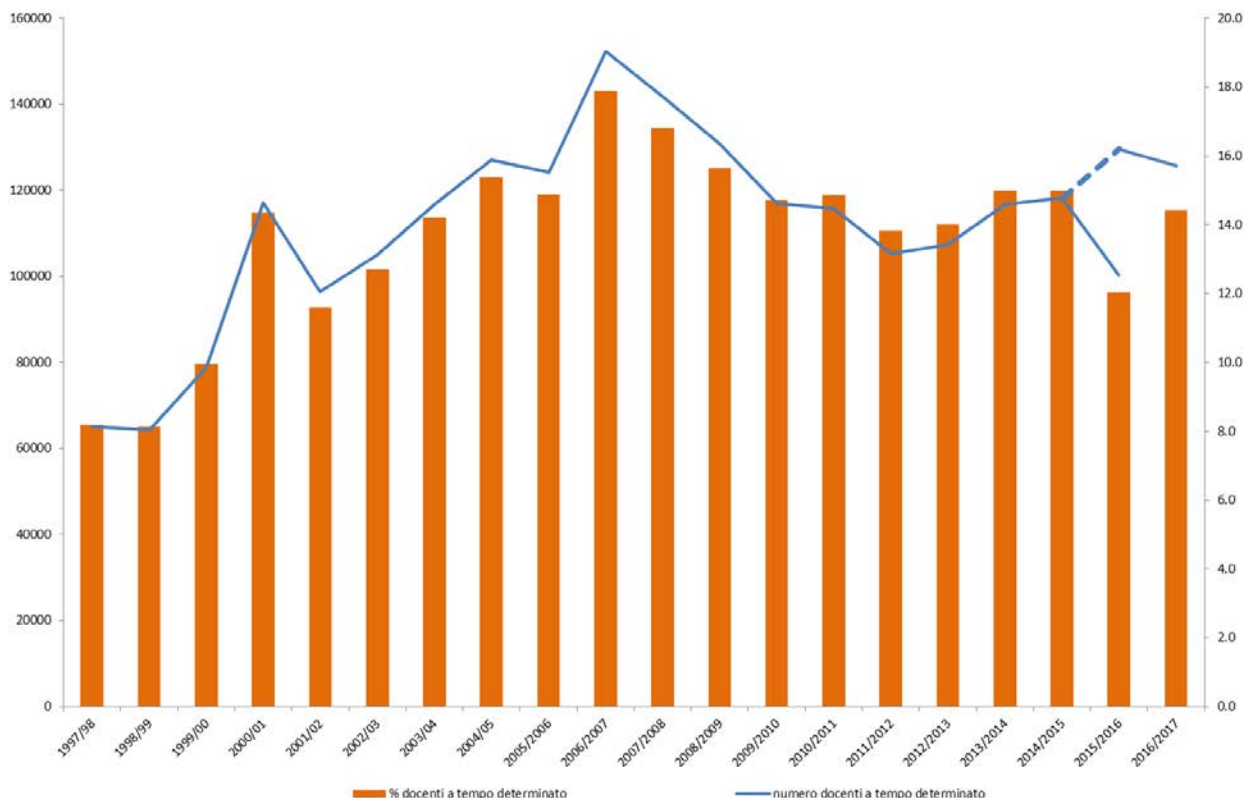
Tipo di contratto	2014/2015		2015/2016		2016/2017	
	n.	%	n.	%	n.	%
<b>Docenti con contratto a tempo indeterminato</b>	<b>689,079</b>	<b>85.4</b>	<b>718,797</b>	<b>84.7</b>	<b>745,804</b>	<b>85.6</b>
<i>di cui:</i>						
<i>Posti normali</i>	599,082	74.2	598,119	70.5	645,906	74.1
<i>Posti di sostegno</i>	75,170	9.3	81,389	9.6	87,784	10.1
<i>Insegnanti di religione</i>	12,588	1.6	12,297	1.4	12,114	1.4
<i>Personale educativo</i>	2,239	0.3	2,168	0.3		0.0
<i>Potenziamento posti normali</i>			23,948	2.8		
<i>Potenziamento posti di sostegno</i>			876	0.1		
<b>Docenti con contr. a tempo indet. dall'1-9-2015, titolari di supplenza annuale</b>			<b>29,065</b>	<b>3.4</b>		
- su posti normali			22,366			
- su posti di sostegno			6,699			
<b>Docenti con contratto a tempo determinato</b>	<b>118,172</b>	<b>14.6</b>	<b>100,510</b>	<b>11.8</b>	<b>125,726</b>	<b>14.4</b>
<i>di cui:</i>						
<i>fino al 30-06-2016</i>	103,767		94,776		109,814	
<i>fino al 31-08-2016</i>	14,405		5,734		15,912	
<b>Totale</b>	<b>807,251</b>	<b>100.0</b>	<b>848,372</b>	<b>100.0</b>	<b>871,530</b>	<b>100.0</b>

L'incidenza degli incarichi annuali è anche rimasta pressoché immutata (fig. 1), l'ultimo calo rilevante essendo quello conseguito nel quadriennio 2007-2010. Anche in termini di incidenza, oltre che in numero assoluto<sup>15</sup>, si è comunque poco distanti dal picco raggiunto nell'anno scolastico 2006/07.

<sup>14</sup> Al concorso hanno potuto partecipare i soggetti in possesso del titolo di abilitazione all'insegnamento entro la data di scadenza del termine per la presentazione della domanda. Nel caso della scuola primaria e dell'infanzia hanno avuto diritto a partecipare anche quanti avevano conseguito il titolo di studio, sia quadriennale che quinquennale, entro il 2001/2002. Per i candidati che hanno scelto di partecipare al concorso riservato al sostegno era richiesto, oltre all'abilitazione all'insegnamento, anche il titolo di specializzazione sul sostegno.

<sup>15</sup> evoluzione del numero assoluto e dell'incidenza percentuale differiscono perché il piano assunzionale straordinario è passato anche per il tramite delle posizioni per il potenziamento dell'offerta formativa, la cui creazione di per sé accresce la compagine complessiva del personale. Nel confronto a venti anni di distanza, è inoltre da segnalare come il numero di

**Fig.1 - Docenti con contratto a tempo determinato\***



\* La linea tratteggiata include tra i precari anche i docenti assunti in ruolo all'1-9-2015 che hanno però ricevuto una supplenza annuale su un'altra sede

La presenza del precariato è per molti versi una caratteristica costante del sistema scolastico italiano: i docenti con incarichi annuali (a loro volta distinti tra incarichi annuali e fino al termine delle attività didattiche) vengono da sempre impiegati sia per sostituire i titolari assenti per lunghi periodi di tempo sia per coprire posti vacanti. Una sua impennata vi fu negli anni Sessanta, a seguito del boom demografico e dello sviluppo repentino della partecipazione scolastica; negli ultimi venticinque anni esso ha anche trovato alimento nelle misure di parziale blocco del turnover, che hanno sistematicamente frenato o quantomeno ritardato la crescita delle posizioni coperte a tempo indeterminato rispetto alla dotazione organica. Vi hanno da sempre concorso le carenze di programmazione<sup>16</sup> e le rigidità nell'uso (e nello spostamento) del personale all'interno delle singole scuole e tra scuole diverse, che hanno reso di fatto i docenti con incarichi annuali le uniche figure con cui si possano adeguare le esigenze reali delle scuole nei vari contesti territoriali.

Benché pressoché immutati in termini di numero, i docenti con incarico annuale hanno però per molti aspetti mutato composizione. Al loro interno (tab. 6) si è ridotto il peso dei docenti provenienti dalle GAE, a favore di quelli provenienti dalle cd graduatorie d'istituto (distinte e ordinate a loro volta tra graduatorie di II fascia, con aspiranti abilitati attraverso i Percorsi Abilitanti Speciali a seguito del conseguimento della laurea in scienze della formazione primaria o abilitati con Tirocinio Formativo Attivo e diplomati magistrali entro il 2001/2002, e III fascia, con aspiranti non abilitati).

docenti, benché ridottosi lievemente a seguito degli interventi di razionalizzazione e risparmio definiti dai decreti legge 25 giugno 2008, n. 112 e 1 settembre 2008, n. 137, ha risentito della forte crescita delle posizioni di sostegno (passate dalle circa 66 mila del 2000/2001 alle 140 mila del 2016/17), nonché delle tendenze espansive del tempo pieno nella scuola dell'obbligo (nella scuola primaria aumenta dal 21,8% del 2000/2001 al 33,9% del 2014/2015) e della partecipazione alla scuola secondaria superiore (il tasso di scolarizzazione è passato dall'86,3% nel 2000/2001 al 93,8% nel 2014/2015).

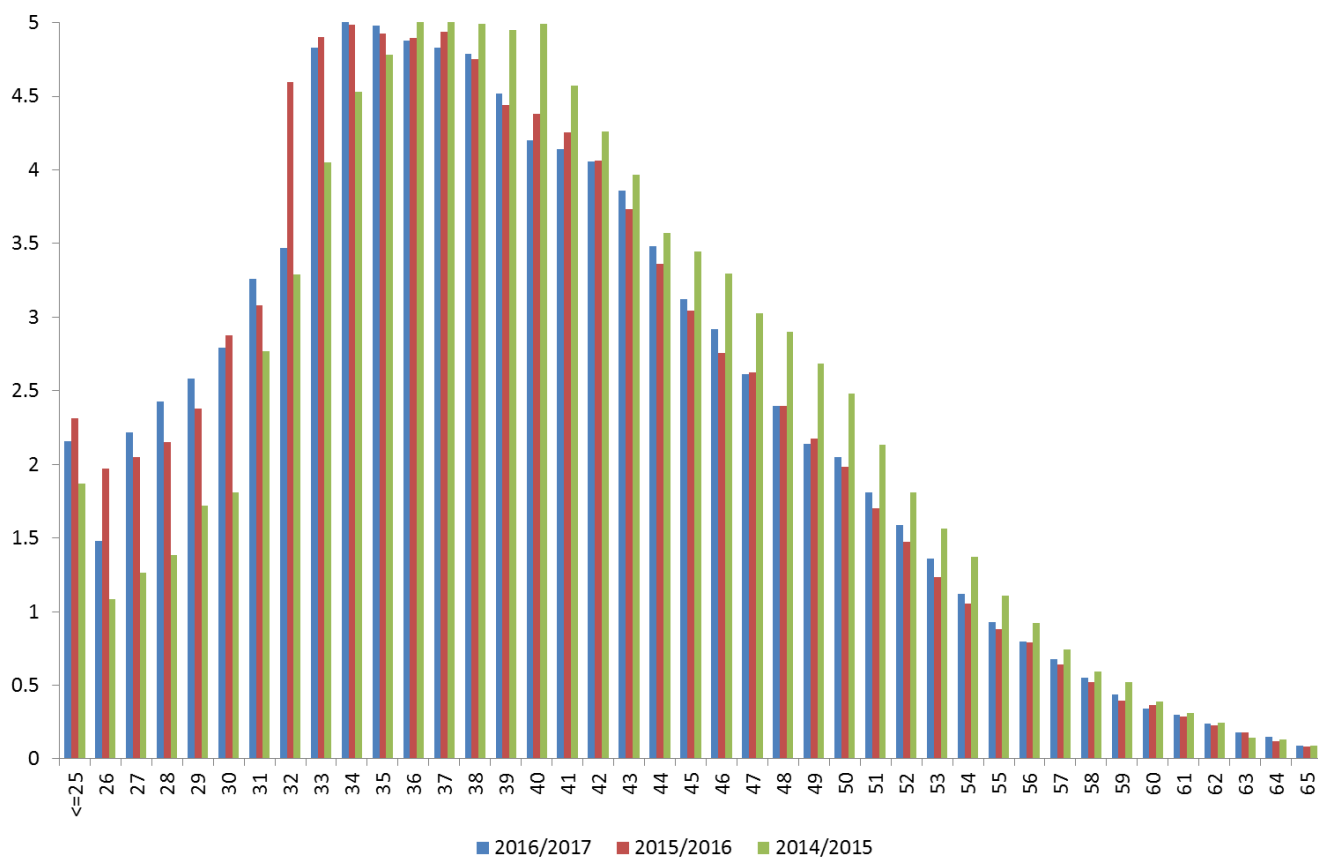
<sup>16</sup> Il tentativo di avviare una sistematica programmazione dei fabbisogni di personale previsto dal Quaderno Bianco presentato dai Ministri Fioroni e Padoa Schioppa nel settembre 2007 rimase lettera morta.

**Tab. 6 - Docenti con contratto a tempo determinato nell'ultimo triennio**

titolo di provenienza	2014/2015		2015/2016		2016/2017	
	n.	%	n.	%	n.	%
GAE	62,296	52.7	14,026	14.0	30,427	24.2
Graduatorie di istituto	54,108	45.8	84,378	83.9	88,130	70.1
<i>di cui:</i>						
<i>seconda fascia abilitati</i>	40,202	34.0	59,421	59.1	46,343	36.9
<i>terza fascia non abilitati</i>	13,906	11.8	24,957	24.8	41,787	33.2
non iscritto nelle GAE e nelle graduatorie di istituto	1,770	1.5	2,106	2.1	7,169	5.7
<b>Totale</b>	<b>118,174</b>	<b>100.0</b>	<b>100,510</b>	<b>100.0</b>	<b>125,726</b>	<b>100.0</b>
Docenti nominati in ruolo all'1-9-2015 provenienti da GAE con contratto a tempo det. su sede diversa da quella di titolarità			29,065			

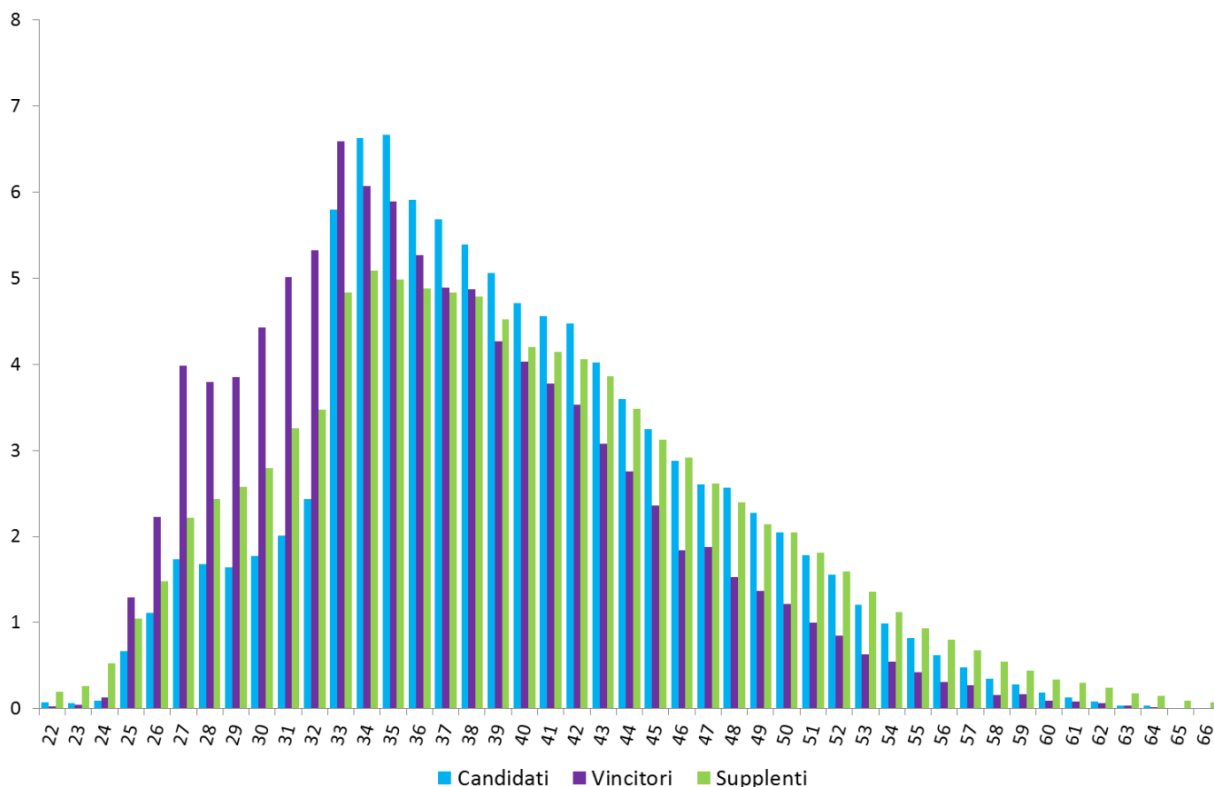
Tale spostamento ha comportato anche un notevole ringiovanimento dei docenti con incarichi annuali (fig. 2). Paradossalmente tale spinta al ringiovanimento non caratterizza invece i partecipanti al concorso bandito nel 2015 (fig. 3) . Il motivo è nelle limitazioni che comunque hanno caratterizzato la possibilità di partecipazione al concorso. Quelli che hanno poi concretamente partecipato e hanno superato le prime fasi del concorso sono peraltro relativamente più giovani.

**Fig. 2 - Età dei docenti con contratto a tempo determinato – distribuzione %**





**Fig. 3 - Età dei candidati e vincitori al concorso 2016 e docenti con contratto a tempo determinato (a.s. 2016/17) – distribuzione %**



Le GAE, anche se non del tutto abolite (in quanto vi rimangono i soggetti che non abbiano a suo tempo aderito al piano assunzionale straordinario; cfr. par. precedente), sono state fortemente ridimensionate: dai 124mila iscritti dell'estate 2015 (quelli presenti al momento del congelamento delle GAE a fine 2007 erano 237mila) si è passati a 46mila unità (tab. 7). Per completezza va ricordato che, a seguito della sentenza del Consiglio di Stato che ha riconosciuto il valore abilitante del diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002, gli iscritti nelle GAE sono aumentati per effetto di tutti coloro che in sede giurisdizionale hanno ottenuto il diritto all'inclusione cosicché gli iscritti all'inizio del 2017 sono passati a 80 mila di cui 34 mila iscritti con riserva non essendosi ancora concluso il contenzioso giurisdizionale<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> I dati riportati in tabella non includono questi nuovi iscritti.

**Tab. 7 – Composizione delle GAE provinciali prima e dopo il piano assunzionale straordinario**

<b>Ambito di insegnamento</b>	Iscritti GAE pre-Buona Scuola	Iscritti GAE post-Buona Scuola	di cui: con contratto annuale a.s. 2015/2016	immessi 2015/2016	di cui: con contratto a tempo det. su altra sede
<b>Infanzia</b>	28.4	52.1	43.3	6.6	1.6
<b>Primaria</b>	22.7	18.1	17.5	32.9	27.7
<b>Secondaria I e II grado</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Musica e spettacolo	1.4	0.6	1.2	3.2	4.9
Arte e disegno	3.4	1.8	2.7	6.2	6.8
Economico-giuridico	7.9	5.3	4.2	9.4	9.6
Esercitazioni tecnico pratiche	0.6	0.4	0.4	1.6	2.1
Fisico-informatico-matematica	8.7	6.0	7.6	6.1	7.9
Lingue straniere	7.3	4.4	7.3	8.9	12.5
Linguistico-letteraria	7.7	4.5	6.6	9.5	8.2
Sanitaria e della prevenzione	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1
Scienze motorie	1.6	0.8	1.1	4.2	5.9
Scienze naturali e chimiche	2.7	2.0	2.5	2.5	3.4
Scienze naturali_matematiche nelle medie	0.9	0.6	0.9	1.6	1.6
Scienze umane	4.8	2.3	3.1	3.7	4.3
Strumenti musicali	0.8	0.3	0.6	1.0	1.7
Tecnologica	1.2	0.8	0.9	2.6	1.9
Nord	30.9	29.2	28.4	41.4	52.1
Centro	19.9	16.6	19.0	23.1	23.8
Mezzogiorno	49.2	54.3	52.6	35.5	24.1
<b>Totale</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Totale (v.a.)</b>	<b>124,014</b>	<b>46,676</b>	<b>13,882</b>	<b>85,919</b>	<b>29,089</b>

E' da notare che, benché la popolazione delle GAE si sia fortemente ridotta e il numero di incarichi annuali sia invece mutato di poco, la probabilità per un iscritto di avere comunque un incarico annuale si è ridotta dopo lo svuotamento delle GAE. Nell'anno scolastico 2014/15 circa la metà degli iscritti aveva avuto un incarico annuale, laddove poco meno di un terzo di quanti sono rimasti iscritti alle GAE hanno avuto un incarico annuale nell'anno scolastico 2015/2016 (il 36% lo ha avuto nel 2016/2017). Il calo dipende dal fatto che i residui iscritti alle GAE sono concentrati su ambiti molto specifici (a fronte di molte liste, per singole province, ordini scolastici e ambiti disciplinari, ormai totalmente esaurite): oltre il 70% è incluso nelle graduatorie dell'infanzia e della primaria, mentre, per effetto della distribuzione geografica, le liste sono completamente esaurite in alcune province per scienze naturali e matematiche nella scuola secondaria di primo grado<sup>18</sup>.

### **3. Il turnover e la mobilità**

Tanto il piano assunzionale del 2015/2016 che quello di mobilità del 2016/2017 hanno comportato un inusuale aumento degli spostamenti del personale della scuola. La tab. 8 riproduce per entrambi gli anni in questione il format di alcune statistiche che avevamo presentato anni fa con riferimento all'anno scolastico 2005/2006. Per comparazione si riportano anche i dati relativi a quell'anno ormai lontano e a un anno intermedio (il 2009/2010).

Per tutti questi singoli anni si considera il personale che effettivamente ha operato in ciascun singolo istituto scolastico e che l'anno precedente non era in quello stesso istituto scolastico. Tali nuovi afflussi totali, espressi in percentuale del personale mediamente operante nei due anni limitrofi, sono distinti a seconda che le persone in questione siano: i) docenti già di ruolo trasferiti da altra scuola (in prevalenza su loro richiesta, ma inclusivi

<sup>18</sup> Il rimanere iscritti nelle GAE dipende dalla scelta compiuta dai singoli di non aderire alle fasi B e C del piano assunzionale straordinario, fasi che hanno poi spesso comportato un forte rischio di mobilità territoriale (o di utilizzo fuori dalla propria classe di concorso).

nell'ultimo anno scolastico dei movimenti intervenuti sulla base delle nuove regole sulla mobilità tra e dentro i singoli ambiti territoriali), ii) docenti divenuti di ruolo e prima operanti in altra scuola sulla base di un incarico annuale, iii) docenti occupati sulla base di un incarico annuale e che anche l'anno prima erano occupati sulla base di un incarico annuale ma in un'altra scuola, iv) docenti che l'anno prima non erano occupati nel mondo della scuola e quest'anno divenuti di ruolo o v) che sono stati incaricati su una base solo annuale. Per memoria, si riporta anche (col 4) il dato dei docenti che pur avendo operato in entrambi gli anni nella stessa singola scuola, lo hanno fatto sempre solo sulla base di un incarico annuale e quindi percependo un orizzonte comunque in qualche modo di tipo precario.

Il turnover totale in ingresso (somma delle cinque tipologie di nuovi ingressi nel singolo istituto scolastico, per comodità riportato come colonna 7 in tabella 8) si è innalzato nell'ultimo biennio: da valori inferiori al 25% negli altri due anni riportati in tabella, si è arrivati al 28-29%<sup>19</sup>. Questo aumento complessivo della turbolenza avviene però a sintesi di movimenti differenziati tra le differenti componenti e nei due singoli anni del biennio.

---

<sup>19</sup> Il confronto con gli anni più indietro nel tempo riportati in tabella potrebbe risentire del fatto che il numero di istituzioni scolastiche si è ridotto nel corso del tempo per via del dimensionamento, ovvero sia per via dell'accorpamento progressivo di più plessi scolastici in un dato istituto scolastico. I flussi sono infatti calcolati identificando il personale che, essendo presente in una dato anno scolastico in un certo istituto, non era ivi presente l'anno precedente. Semmai, peraltro, questo fattore dovrebbe aver ridotto la misura del turnover, per cui non riteniamo che quanto evidenziato nel testo possa essere distorto da tali considerazioni.

**Tab. 8 - Turnover in ingresso dei docenti nelle singole scuole: evoluzione negli anni**

	ruolo t ruolo t+1 altra scuola	tdet t ruolo t+1 altra scuola	tdet t tdet t+1 altra scuola	tdet t tdet t+1 stessa scuola	Nuovi titolari	Nuovi tdet	
	1	2	3	4	5	6	7=1+2+3+5+6
<b>2004/2005</b>							
<b>2005/2006</b>							
F	7.1	2.4	7.1	3.8	1.4	4.0	21.9
M	8.0	1.8	7.0	4.0	1.0	4.3	22.0
Totale	7.2	2.2	7.0	3.8	1.3	4.1	21.9
<29 anni	5.3	5.7	27.8	16.7	8.5	44.1	91.4
30-39 anni	10.1	5.6	19.8	10.5	3.9	12.5	51.9
40-49	9.0	2.6	7.1	3.8	0.9	2.5	22.1
>=60	5.1	0.5	1.2	0.7	0.3	0.4	7.5
Totale	7.2	2.2	7.0	3.8	1.3	4.1	21.9
Nord	6.2	2.5	7.9	4.9	1.5	5.0	23.2
Centro	7.7	2.3	6.9	3.6	1.4	4.5	22.8
Mezz.	8.0	2.0	6.3	3.0	1.0	3.1	20.5
Totale	7.2	2.2	7.0	3.8	1.3	4.1	21.9
<b>2008/2009</b>							
<b>2009/2010</b>							
F	12.3	0.6	7.5	3.5	0.3	2.6	23.3
M	13.4	0.4	9.0	4.1	0.2	3.2	26.1
Totale	12.5	0.6	7.8	3.6	0.3	2.7	23.8
<29 anni	4.0	2.0	35.7	21.8	0.6	34.0	76.4
30-39 anni	15.2	1.4	22.6	10.0	0.7	7.9	47.8
40-49	14.6	0.7	7.6	3.5	0.3	1.7	24.9
50-59	10.7	0.1	1.6	0.7	0.1	0.3	12.8
>=60	8.7	0.0	0.6	0.3	0.1	0.1	9.5
Totale	12.5	0.6	7.8	3.6	0.3	2.7	23.8
Nord	10.0	0.5	9.3	5.2	0.3	3.7	23.8
Centro	12.2	0.6	8.5	4.1	0.3	3.1	24.8
Mezz.	15.0	0.6	6.0	1.8	0.3	1.5	23.4
Totale	12.5	0.6	7.8	3.6	0.3	2.7	23.8
<b>2014/2015</b>							
<b>2015/2016</b>							
F	9.1	4.9	3.9	2.2	3.9	5.3	27.1
M	10.7	5.4	5.5	3.8	3.9	7.2	32.8
Totale	9.4	5.0	4.2	2.5	3.9	5.7	28.2
<29 anni	7.4	9.6	18.6	15.3	3.6	57.8	97.0
30-39 anni	14.3	12.5	13.8	8.0	8.9	20.2	69.8
40-49	12.4	7.3	5.1	2.9	6.5	5.5	36.9
50-59	7.7	2.5	1.3	0.8	1.7	1.3	14.5
>=60	4.1	0.6	0.4	0.3	0.3	0.3	5.8
Totale	9.4	5.0	4.2	2.5	3.9	5.7	28.2
Nord	7.5	4.3	5.8	3.9	3.7	7.1	28.6
Centro	8.5	5.8	4.7	2.7	3.3	7.3	29.5
Mezz.	11.7	5.3	2.3	1.0	4.3	3.4	27.0
Totale	9.4	5.0	4.2	2.5	3.9	5.7	28.2
<b>2015/2016</b>							
<b>2016/2017</b>							
F	15.5	0.9	5.4	3.0	0.6	5.5	27.8
M	17.9	1.0	7.7	4.6	0.4	7.3	34.3
Totale	15.9	0.9	5.8	3.2	0.5	5.8	29.0
<29 anni	8.5	3.2	27.2	18.9	1.7	49.8	90.4
30-39 anni	23.1	3.2	18.2	9.6	2.0	19.5	66.1
40-49	23.1	1.1	6.9	3.9	0.6	5.7	37.4
50-59	12.9	0.3	1.9	1.1	0.1	1.5	16.7
>=60	5.5	0.1	0.5	0.3	0.0	0.3	6.4
Totale	15.9	0.9	5.8	3.2	0.5	5.8	29.0
Nord	11.8	1.5	7.6	4.9	0.8	7.5	29.2
Centro	14.6	0.9	7.0	3.8	0.7	6.8	30.0
Mezz.	20.8	0.4	3.4	1.3	0.2	3.6	28.4
Totale	15.9	0.9	5.8	3.2	0.5	5.8	29.0

L'operare del piano straordinario assunzionale 2015/16 è visibile in particolare nell'incidenza dei docenti divenuti di ruolo e che l'anno precedente o aveva un incarico annuale altrove (la col. 2, dove si arriva nel 2015/16 al 5%) o non aveva proprio un impiego nel mondo della scuola (la col. 5, ove si arriva sempre nello stesso anno al 4% circa). Si noti peraltro come entrambi questi flussi quasi si azzerano nell'anno scolastico successivo, il 2016/17, quando invece ad esplodere – a seguito del piano di mobilità straordinario - è il flusso dei trasferimenti da una scuola all'altra del personale comunque già di ruolo (la col. 1, con un valore poco sopra il 9% nel 2015/16 e che supera il 15% l'anno successivo).

Complessivamente all'insù, e in ciascuno dei due anni del biennio, è il flusso connesso col personale che, privo di un incarico l'anno precedente, ne ottiene uno ma solo per l'anno in corso: la col. 6, con valori di poco sotto il 6% in ciascuno dei due anni (i due anni più lontani nel tempo registrano valori da poco sotto il 3% a poco sopra il 4%). Tale balzo è conseguenza di quel rinnovamento della compagine dei docenti precari che, come visto nel paragrafo precedente, sempre meno vengono dal pool storico delle GAE, ormai esaurite per l'insegnamento di materie tecniche, e, conseguentemente, sempre più dalle cd graduatorie d'istituto, per attingere dai semplici laureati

Nel senso opposto, una riduzione rispetto alla dimensione del fenomeno negli anni più indietro del tempo, si sono invece mossi relativi alla riconferma in un nuovo incarico annuale dei docenti che già l'anno precedente avevano avuto un incarico a termine, a loro volta distinguibili a seconda che il nuovo incarico annuale avvenga in una scuola diversa da quella precedente (col. 3) o nella stessa scuola dell'anno prima (col. 4). A calare sono soprattutto i flussi del primo tipo (si passa da valori tra il 7 e l'8% al 4,2% del 2015/16, con una risalita peraltro al 5,8% l'anno dopo). L'ormai prevalente uso delle cd graduatorie d'istituto non muta granché invece l'entità del flusso relativo ai docenti precari che operano nella stessa scuola – e che perciò non sono parte del turnover complessivo per come definito nella col. 7 – anche se, in ciascuno dei due anni limitrofi, sulla base di un incarico, e quindi anche di un orizzonte percepito, solo annuale: si passa da valori di poco inferiori al 4% a valori di poco sopra il 3% (dopo una più marcata temporanea flessione sotto tale soglia nel 2015/16).

Notevoli sono le differenze nel totale del turnover e nel peso delle sue diverse componenti tra aree geografiche e sottopopolazioni di docenti. L'appena descritto fenomeno dei docenti che, sia pur a titolo precario, rimangono nella stessa scuola – e che quindi, come detto, non contribuiscono al turnover vero e proprio – è molto rilevante nel Nord del paese (4,9% nel 2016/17) e quasi del tutto marginale nel Mezzogiorno (1,3% in quello stesso anno). Tale caratterizzazione non è però una novità, i tratti strutturali della mobilità dei docenti essendo per molti aspetti rimasti piuttosto costanti.

Il quadro relativo al turnover ora presentato è peraltro solo un fotogramma del processo intervenuto nel biennio. In particolare con riferimento all'ultimo anno, vi sono da evidenziare due aspetti rilevanti. Il primo attiene il fatto che le misure sul turnover ora esposte sono in realtà un *lower bound* della turbolenza che si è registrata nel mondo della scuola. Essi sono infatti basati sul confronto tra situazione dei singoli docenti nell'anno scolastico 2015/16 e loro situazione, in termini di scuola di assegnazione, all'inizio del 2017. In tutto il periodo tra agosto e settembre 2016, numerose sono però stati, come già anticipato nel par. 1, gli spostamenti realizzati anche al fine di tenere conto di veri e propri errori materiali intervenuti nelle procedure di assegnazione. Una quantificazione, per quanto imprecisa e parziale, di tali movimenti intervenuti in corso d'anno e della discontinuità nelle attività didattiche che hanno comportato, è fornita dal numero delle assegnazioni provvisorie con cui i docenti hanno la possibilità di chiedere per un anno scolastico di lavorare in una sede più vicina geograficamente al comune di residenza della propria famiglia<sup>20</sup> (tab. 9). Annualmente le assegnazioni provvisorie sono circa 20 mila, quest'anno, anche per cercare di mitigare gli effetti della mobilità straordinaria, le assegnazioni sono state concesse a 27 mila docenti.

---

<sup>20</sup> L'assegnazione provvisoria può essere richiesta per i seguenti motivi: ricongiungimento al coniuge o al convivente (compresi parenti o affini); ricongiungimento ai figli o agli affidati con provvedimento giudiziario; gravi esigenze di salute del richiedente comprovate da certificazione sanitaria.

**Tab. 9 - Docenti con assegnazione provvisoria nell'a.s. 2016/2017**

	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado	Totale
Piemonte	147	326	223	481	1,177
Lombardia	431	1,076	524	1,335	3,366
Trentino-Alto Adige		152	102	93	347
Veneto	133	455	255	816	1,659
Friuli-Venezia Giulia	44	83	54	161	342
Liguria	39	154	98	295	586
Emilia-Romagna	287	740	435	804	2,266
Toscana	271	534	379	701	1,885
Umbria	29	79	86	159	353
Marche	72	168	175	299	714
Lazio	380	1,642	1,216	1,111	4,349
Abruzzo	44	151	189	258	642
Molise	10	24	45	117	196
Campania	301	683	613	963	2,560
Puglia	181	410	456	707	1,754
Basilicata	34	78	110	164	386
Calabria	130	351	360	412	1,253
Sicilia	349	820	605	702	2,476
Sardegna	67	187	168	303	725
<b>Italia</b>	<b>2,949</b>	<b>8,113</b>	<b>6,093</b>	<b>9,881</b>	<b>27,036</b>

Un secondo aspetto rilevante dei processi di mobilità realizzati nell'anno scolastico 2016/2017 attiene il meccanismo, per la prima volta sperimentato (e la cui permanenza sarà peraltro da verificare alla luce dell'intesa siglata nel febbraio/gennaio 2017 con le organizzazioni sindacali e già richiamato nel par. 1), di scelta da parte dei singoli dirigenti scolastici dei docenti disponibili all'interno di ciascun ambito territoriale. Nella tabella 10 è riportata la distribuzione regionale della modalità di assegnazione alle sedi da cui emerge che la "chiamata per competenze", sulla base dei criteri espressi da ciascun dirigente scolastico in conformità al Piano triennale dell'offerta formativa, ha riguardato il 60% dei docenti coinvolti; l'assegnazione dei docenti alle scuole da parte degli Uffici scolastici regionali, nei casi residuali in cui i dirigenti scolastici non hanno proposto incarichi ai docenti, ha comunque rappresentato una quota non trascurabile, ascrivibile anche alla mancata definizione, nel caso di molte scuole, di criteri sulla base dei quali individuare i docenti.

**Tab. 10 - Modalità di assegnazione dei docenti della fase C della mobilità alle sedi**

	Dirigente Scolastico		ProceduraUSR		Totale*
	n.	%	n.	%	
Piemonte	2,085	62.4	1,259	37.6	3,344
Lombardia	5,710	58.3	4,078	41.7	9,788
Veneto	2,527	55.2	2,051	44.8	4,578
Friuli VG	675	66.3	343	33.7	1,018
Liguria	894	55.5	717	44.5	1,611
Emilia Romagna	2,944	58.5	2,090	41.5	5,034
Toscana	2,423	56.5	1,867	43.5	4,290
Umbria	677	65.3	360	34.7	1,037
Marche	1,032	66.2	528	33.8	1,560
Lazio	4,394	53.4	3,836	46.6	8,230
Abruzzo	770	61.2	488	38.8	1,258
Molise	366	72.0	142	28.0	508
Campania	3,544	58.5	2,516	41.5	6,060
Puglia	2,824	68.6	1,291	31.4	4,115
Basilicata	390	63.3	226	36.7	616
Calabria	1,056	54.7	874	45.3	1,930
Sicilia	2,489	58.7	1,754	41.3	4,243
Sardegna	999	69.1	446	30.9	1,445
<b>Italia</b>	<b>35,799</b>	<b>59.0</b>	<b>24,866</b>	<b>41.0</b>	<b>60,665</b>

\*Il Totale include anche i docenti delle fasi precedenti alla C assegnati dagli USR direttamente alle sedi a seguito di conciliazione (circa 2 mila docenti).

## Conclusioni

L'efficacia d'un sistema educativo dipende intrinsecamente dalla sua capacità di reclutare e trattenere in servizio buoni insegnanti, allocandoli al suo interno ove maggiormente necessari e motivandoli opportunamente ad operare nelle specifiche situazioni ove essi vengono concretamente inseriti. Noi stessi<sup>21</sup> abbiamo in passato evidenziato come elementi di insoddisfazione nel sistema italiano discendessero dall'alta incidenza del precariato, dalla tendenza alla fuga dalle sedi più scomode e disagiate e dal rischio di demotivazione conseguenza dell'operare in una sede percepita come un mero trampolino verso altre destinazioni. Anche circa il livello delle competenze del personale che effettivamente viene reclutato e trattenuto in servizio - su cui meno si sa per via della tradizionale assenza di sistematiche informazioni sulla effettive competenze disciplinari e professionali dei docenti e degli aspiranti alla docenza- indizi negativi sono stati forniti da alcuni lavori di comparazione internazionale<sup>22</sup>.

E' in tale quadro che hanno cercato di operare le riforme del passato biennio. Il tentativo fatto era ambizioso. Si trattava di superare la piaga del precariato - sanando le situazioni pregresse esistenti e, grazie a uno sforzo finanziario non indifferente, dotando altresì le scuole di figure professionali cd di potenziamento, da utilizzare in maniera più flessibile e a supporto di iniziative non strettamente di stampo disciplinare e di tipo tradizionale - e di avviare nel contempo nuovi processi sia per il reclutamento<sup>23</sup> - su base concorsuale e, nel medio termine, con la previsione di nuovi percorsi formativi professionalizzanti - che per quanto riguarda la mobilità e l'assegnazione del personale, su una base più duratura e valorizzando l'incrocio tra esigenze delle scuole - per come espresse dai loro dirigenti scolastici - e aspirazioni dei docenti. Tali innovazioni si affiancavano peraltro a una più complessiva iniziativa di riforma che voleva valorizzare il ruolo decisionale delle singole scuole - ampliando le prerogative dei dirigenti scolastici e introducendo forme di valorizzazione del merito dei singoli docenti all'interno di ciascuna di esse - e innovare anche sul piano dei contenuti dell'azione formativa che, soprattutto nel segmento secondario superiore, doveva sviluppare e valorizzare i contatti tra scuola e mondo del lavoro.

Scopo di questa breve nota non era quello di valutare il grado di raggiungimento di questi obiettivi e più in generale discutere il merito della riforma, ancora in molte sue linee direttrici peraltro non completamente avviata. Più modestamente, si volevano presentare alcuni elementi fattuali sui principali aspetti legati ai processi di mobilità e di utilizzo del personale docente in questo biennio, da tali elementi derivando considerazioni su talune delle criticità evidenziate.

Un primo dato di fatto è che le innovazioni del passato biennio non sembrano aver portato a un superamento del fenomeno del precariato. Questo è rimasto quantitativamente rilevante, benché con qualche tendenza al ringiovanimento della sua compagine, costituita ormai in prevalenza da docenti delle cd graduatorie d'istituto. Difficile è peraltro dire se, al di là del dato anagrafico - rispetto al quale peraltro va evidenziato come i partecipanti al concorso 2015, per via delle scelte a suo tempo fatte, non possono certo qualificarsi come particolarmente giovani - questo mutamento implichi di per sé un miglioramento qualitativo. La vera partita in proposito rilevante - ma a fronte di organici che, essendo stati aumentati notevolmente a seguito del piano

---

<sup>21</sup> Cfr. Barbieri et al.(2007), Barbieri et al. (2011) e Barbieri et al.(2017).

<sup>22</sup> Hanusheck et al (2014), in particolare, sulla base dell'indagine PIAAC evidenziano come l'Italia si caratterizzi per un basso livello delle competenze (in termini sia di *literacy* che di *numeracy*) dei propri docenti: l'Italia è ultima o penultima a seconda dei casi, in un elenco di circa venti paesi appartenenti all'OECD, partecipanti alla rilevazione. Anche se il ritardo è in buona parte legato al fatto che un simile gap nelle competenze caratterizza la popolazione italiana nel suo assieme, vi contribuisce in parte anche il fatto che, in Italia più che nella media dei paesi, i docenti provengono dalla parte inferiore della distribuzione di competenze della popolazione adulta nel suo complesso.

<sup>23</sup> Superamento del precariato e avvio d'un nuovo sistema di formazione e selezione del personale docente erano tra loro direttamente collegati da un punto di vista politico, in quanto il superamento del precariato avrebbe dovuto impedire che qualsivoglia nuovo sistema di formazione e reclutamento divenisse ostaggio del contrasto tra nuovi aspiranti e precari storici che si percepivano come a rischio di scavalco nell'esercizio dei propri diritti ad essere selezionati.

assunzionale straordinario dello scorso anno, non prevedono un grande flusso di nuovi ingressi nel futuro prossimo – è nella definizione di un meccanismo di reclutamento genuinamente formativo e selettivo.

Un secondo aspetto è che l'effettivo utilizzo dei docenti addizionalmente assunti in posizioni di ruolo si è dimostrato alquanto complesso: la dimensione del *mismatch* geografico e disciplinare, tra iscritti alle GAE (da cui la maggior parte dei nuovi assunti in ruolo proveniva) ed effettive necessità del sistema educativo, ha comportato tensioni e turbolenze, plausibilmente con effetti negativi sulla soddisfazione e sulla motivazione degli insegnanti – assunti in ruolo ma allocati in situazioni per essi poco gradite – e sulla efficacia dell'attività didattica – che ha presumibilmente risentito di tali aspetti motivazionali e comunque della elevata turbolenza nel frattempo venutasi a determinare.

Le criticità connesse con la dimensione abnorme dei flussi da gestire hanno accresciuto le difficoltà di decollo del meccanismo di incontro tra docenti e scuole all'interno dei singoli ambiti territoriali. Ne è risultato un paradossale aumento dell'insoddisfazione dei docenti - anche di quelli che pure avevano beneficiato dell'ingresso in ruolo, ma che lo avevano ottenuto, a causa delle marcate aporie tra fabbisogni di personale e composizione delle GAE, in sedi per loro poco interessanti – e una diffusa percezione d'un rischio di sudditanza psicologica nei confronti dei dirigenti scolastici - a loro volta peraltro poco abituati a esercitare un simile ruolo e comunque scarsamente supportati a livello infrastrutturale (in termini di informazioni e certificazioni su competenze e propensioni dei docenti in cerca di un'allocazione).

Tali problemi, operativi e di clima, hanno ora portato a ripensamenti, lungo linee ancora non ben definite, con la possibilità che nei prossimi anni si debba registrare una ulteriore coda di graduale spostamento sul territorio da parte dei tanti docenti assunti in ruolo ma assegnati a scuole a essi poco gradite. In attesa che i dettagli di tale riorientamento vengano definiti, va osservato come un meccanismo in cui le scuole scelgano i propri docenti al fine di valorizzarne l'azione di *team* coeso, presuppone una forte valorizzazione e responsabilizzazione del ruolo dei dirigenti scolastici – e quindi un sistema di valutazione delle scuole e dei loro dirigenti – che nei fatti è ancora di là da venire. La valutazione dei dirigenti è infatti essenziale per responsabilizzare, e porre quindi al riparo da rischi di arbitrio personale, le scelte dei dirigenti; quella delle scuole, da cui poi la valutazione dei dirigenti per molti aspetti dovrebbe discendere, è anche essenziale per fornire risorse supplementari alle scuole che operano in contesti critici, che altrimenti rischieranno sempre di essere quelle da cui i docenti, *in primis* i migliori che occasioni alternative facilmente possono trovare, continueranno a rifuggire.



## Riferimenti bibliografici

Barbieri G. & Cipollone P. & Sestito P., 2007, *“Labour Market for Teachers: Demographic Characteristics and Allocative Mechanisms*, “Giornale degli Economisti, GDE (Giornale degli Economisti e Annali di Economia), Bocconi University, vol.66(3), pages 335-372, November.

Barbieri G. & Rossetti C. & Sestito P., 2011, *“The determinants of teacher mobility: Evidence using Italian teachers’ transfer applications*, “Economics of Education Review, Elsevier, vo. 30(6), pages 1430-1444.

Barbieri G. & Rossetti C. & Sestito P., 2017, *“Teacher mobility and student learning”*, Journal of Economic Policy/Politica Economica, in via di pubblicazione.

Hanushek E. A., G. Schwerdt, S. Wiederhold, L. Woessmann (2013), *“Returns to Skills around the World: Evidence from PIAAC”*, NBER, wp no. 19762.