

3. - OPERATORI, STRUMENTI, RISORSE DELL'INTERVENTO EDUCATIVO

3.1. - Il personale insegnante

3.1.1. - Nell'anno scolastico 1974/75 è entrato in vigore lo stato giuridico del personale insegnante.

Gli effetti più vistosi dello stato giuridico e della legge 477 che lo aveva preceduto sono stati:

- la definizione dell'orario unico di insegnamento di 18 ore settimanali più 20 ore mensili;
- il passaggio in ruolo, *ope legis*, di circa 160.000 insegnanti.

L'orario di 18 ore + 20 mensili ha provocato forti resistenze da parte degli insegnanti; specialmente coloro che godevano di orari di cattedra di 14-15 ore non hanno accettato di buon grado la prospettiva di un allungamento di orario di circa 8 ore settimanali.

Sono sorte perciò delle polemiche sulle possibilità di utilizzo da parte dei presidi, degli insegnanti in queste ore aggiuntive; le difficoltà più rilevanti si sono constatate:

- nella conciliazione degli orari di cattedra con l'orario di 18 ore, che non poteva essere in alcun modo superato;
- nella definizione della normativa riguardante l'utilizzazione delle 20 ore mensili da dedicare ad attività non d'insegnamento connesse con il funzionamento della scuola.

Per quanto riguarda il primo punto vi è da osservare come la rigidità degli orari preesistenti è risultata di difficilissima conciliabilità con il nuovo orario introdotto. L'orario medio di insegnamento, infatti, esclusi gli spezzoni, si è elevato in realtà

- nella scuola media inferiore da 15,9 ore a 16,4 ore settimanali;
- nella scuola secondaria superiore da 15,0 a 16,0 ore settimanali.

L'obiettivo delle 18 ore settimanali di insegnamento per tutti è perciò ancora lontano dall'essere raggiunto; realizzarlo equivarrebbe a poter disporre delle prestazioni di 18.158 insegnanti medi e di 15.920 insegnanti secondari in più.

3.1.2. - Come si accennava, la legge 477 ha sanzionato l'ingresso in ruolo, *ope legis*, di circa 160.000 insegnanti. Il rapporto degli insegnanti non di ruolo sul totale scuole scende perciò dal 71,3% del 1973/74 al 32% circa (calcolando anche i nuovi ingressi) del 1974/75. Con questo provvedimento, e con la nuova normativa entrata in vigore con lo stato giuridico (che prevede l'ingresso in ruolo dopo un anno di prova) la posizione giuridica degli insegnanti è stata senza dubbio razionalizzata; nella scuola secondaria, infatti, l'ingresso in ruolo era anziché la tappa iniziale della carriera un traguardo che si raggiungeva dopo otto-dieci anni di insegnamento.

Se da una parte, perciò con la legge 477 si è dato giustamente un migliore assetto giuridico al personale insegnante d'altra parte si delineano alcune contropartite quali:

- un massiccio reclutamento di personale al di fuori di ogni controllo qualitativo dell'ingresso;
- un incardinamento complessivamente più rigido degli insegnanti alla cattedra od al posto-orario;
- l'emergere progressivo di una carriera appiattita e povera di stimoli istituzionali esterni.

3.1.3. - Un ulteriore chiarimento alla posizione del personale viene dato dalla proposta di decreto sul trattamento economico degli insegnanti formulata ad applicazione dell'art. 3 della legge 477. Tale articolo indicava le linee generali sulle quali si sarebbe dovuto procedere al riordinamento delle carriere; la novità più rilevante riguarda il nuovo assetto dei ruoli, che da tre (A, B e C) sono diventati due (A e B). Il ruolo A è destinato ai docenti laureati, il ruolo B ai docenti diplomati.

In realtà ognuno di questi due ruoli è a sua volta distinto in due diverse carriere, aventi gli stessi parametri di partenza e di arrivo, ma con permanenze diverse per ogni parametro. Perciò, nel ruolo A un insegnante di scuola secondaria superiore impiega 10 anni per arrivare al parametro massimo, mentre un insegnante di scuola media ne impiega 15. Nel ruolo B un insegnante diplomato di scuola impiega 14 anni per arrivare al parametro massimo, un maestro elementare ne impiega 18.

Tab. 3/1 - Personale insegnante delle scuole statali secondo la posizione giuridica e il tipo di scuola

Tipo di scuola	Insegnanti di ruolo	Insegnanti non di ruolo	Insegnanti tecnico-pratici	Totale insegnanti	Incremento % medio annuo
<i>Scuola materna</i>					
1969-1970		3.444		3.444	—
1970-1971		3.577		3.577	3,9
1971-1972		8.096		8.096	126,3
1972-1973		11.615		11.615	43,5
1973-1974		14.493		14.493	24,7
<i>Scuola elementare</i>					
1961-1962	166.710	16.625		183.335	—
1969-1970	198.986	6.128		205.114	1,9
1970-1971	201.956	8.185		210.141	2,5
1971-1972	209.307	6.846		216.153	2,9
1972-1973	211.870	13.935		225.805	4,5
1973-1974	223.907	8.738 (b)		232.645	3,0
<i>Scuola media inferiore</i>					
1961-1962	25.324	92.721		118.045	6,4
1969-1970	59.592	108.293		167.885	6,4
1970-1971	57.746	129.408		187.154	11,5
1971-1972	58.957	139.636		198.593	6,1
1972-1973	67.837	147.944		215.781	8,7
1973-1974	—	—		227.480 (b)	5,5
<i>Scuola secondaria superiore</i>					
1961-1962	17.880	39.431	4.994	62.305	—
1969-1970	34.375	71.198	11.766	117.339	7,5
1970-1971	35.920	79.967	12.738	128.625	9,6
1971-1972	36.101	89.833	13.568	139.502	8,5
1972-1973	43.766	95.253	14.786	153.805	10,3
1973-1974	43.900	101.122	14.175	159.197 (a)	3,5
<i>Totale insegnanti statali</i>					
1961-1962	209.914	148.777	4.994	363.685	—
1969-1970	292.953	189.063	11.766	493.782	5,6
1970-1971	295.622	221.137	12.738	529.497	7,2
1971-1972	304.365	244.411	13.568	562.344	6,2
1972-1973	323.473	268.747	14.786	607.006	7,9
1973-1974	—	—	14.175	633.815 (a)	4,4

a) Dati provvisori.

b) Dati Ministero P.I.

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati ISTAT.

Anche su questo piano, perciò, si è persa l'occasione per fare dello stato giuridico e del riassetto delle carriere un provvedimento realmente innovativo; sono infatti rimaste, seppur diminuite, le differenze fra gli insegnanti dei diversi ordini di scuola, a tutto svantaggio degli insegnanti di scuola media inferiore (aventi l'orario *uguale* e titolo di studio equivalente a quello degli insegnanti di scuola secondaria superiore) e dei maestri elementari.

Tab. 3/2 - Evoluzione del rapporto alunni-insegnanti nella scuola statale
Anni 1968-1974

Tipo di scuola	Rapporto alunni-insegnante					
	1968-69	1969-70	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74
Scuola elementare	21,5	21,4	21,4	21,2	20,7	19,9
Scuola media inferiore	11,9	11,7	11,0	11,0	10,7	10,6 (b)
Scuola second. superiore	12,0	11,5	11,5	11,1	10,6	10,7 (a)
<i>Totale</i>	16,0	15,8	15,3	15,0	14,4	14,1

(a) Dati provvisori.

(b) Dati Ministero P.I.

Fonte: Elaborazione CENSIS su dati ISTAT e Ministero P.I. (per il 1973-74).

Ad ogni modo con questo provvedimento sono stati apportati sostanziali ritocchi agli stipendi degli insegnanti; secondo stime del Ministero della PI gli aumenti vanno da una media minima di 37.000 lire per gli insegnanti laureati di scuola secondaria ad un massimo di 51.700 lire per i maestri elementari. Questi miglioramenti salariari comporteranno al bilancio del Ministero un onere di circa 580 miliardi, che andranno ad aggiungersi ai circa 100 miliardi preventivati per far fronte all'ingresso in ruolo dei « diciassettisti » (cioè gli insegnanti che entrano in ruolo beneficiando nell'art. 17 della legge 477).

È una cifra veramente alta; è una cifra che del resto sarà destinata a ripetersi nel tempo, se si pensa che ogni volta che si dovranno concedere 10.000 lire mensili di aumento a stipendi che tuttora non sono favolosi il Ministero dovrà affrontare un onere annuo di 100 miliardi circa.

3.1.4. - Sono i problemi che nascono dalla gestione di un corpo docente particolarmente numeroso: l'aumento della scolarità, pressioni corporati-

ve, necessità di dare sbocco alla crescente disoccupazione intellettuale hanno infatti portato gli insegnanti materni, elementari, medi e secondari alla cifra di 633.815 unità. Aggiungendo insegnanti di doposcuola, insegnanti elementari in soprannumero, insegnanti dei corsi di educazione popolare ecc. si arriva complessivamente a circa 690.000 insegnanti statali (tab. 3/3).

Tab. 3/3 - Evoluzione dei rapporti alunni/insegnante in alcuni Stati

	Scuola primaria		Scuola secondaria	
	1965	1970	1965	1970
Italia	22,1	21,4	12,3	11,5
Francia	26,2	23,4	18,9	15,8
Gran Bretagna	29,6	25,6	16,4	16,0
USA	29,4	25,8	19,0	17,2
Germania	34,1	33,8	22,8	23,7
Austria	24,1	24,0	16,5	16,5
Grecia	35,6	33,7	—	32,6
Spagna	34,7	32,8	26,4	24,4
Svezia	—	15,6	14,9	14,6

Fonte: Dati O.C.D.E.

Come si diceva la necessità di fronteggiare l'aumento della scolarità ha giuocato una parte limitata in questo aumento di insegnanti; se si osserva l'evoluzione del rapporto alunni insegnanti si può vedere come nel tempo esso si è andato abbassando al di là di ogni ragionevole standard educativo, quando già nel 1970 esso era fra i più bassi del mondo (tav. 3/2). Inoltre il funzionamento delle cattedre è così irrazionale che le cifre indicate non si traducono, come sembrerebbe, in una personalizzazione del rapporto educativo; poiché l'insegnante è costretto a ruotare per sei o nove classi, in realtà egli lavora con centocinquanta, cento ottanta alunni diversi. Che il reclutamento degli insegnanti talvolta prescinda da considerazioni puramente educative è inoltre confermato dal fatto che il rapporto alunni insegnanti:

— nella scuola elementare è uguale a 12,2 in province di Arezzo e Grosseto mentre è uguale a 17 in Basilicata, zona certamente non meno depressa e povera di comunicazioni;

— nella scuola media inferiore scende pure a valori bassissimi in tutte le piccole provincie del Centro Italia mentre rimane più alto in Basilicata, Calabria, Sicilia.

3.1.5. - Il frazionamento delle cattedre, la rigidità dell'incardinamento lasciati intatti dallo stato giuridico finiscono anche per inficiare il significato ed appesantire i costi della sperimentazione.

Tab. 3/4 - Assenze del personale insegnante nell'anno solare 1973
distinto per sesso, posizione giuridica ed ordine di scuole

	Scuola materna	Scuola element.	Scuola media	Scuola second. superiore
<i>Insegnanti di ruolo</i>				
Maschi - giorn. di assenza per ogni insegnante	—	24,03	12,89	10,39
Femm. - giorn. di assenza per ogni insegnante	36,48	26,98	24,54	23,88
M. F. - giorn. di assenza per ogni insegnante	36,48	26,45	20,23	16,84
<i>Insegnanti non di ruolo</i>				
Maschi - giorn. di assenza per ogni insegnante	—	14,60	9,19	6,60
Femm. - giorn. di assenza per ogni insegnante	25,61	25,44	21,98	20,90
M. F. - giorn. di assenza per ogni insegnante	25,61	23,49	17,25	13,43
<i>Totale insegnanti</i>				
Maschi - giorn. di assenza per ogni insegnante	—	23,30	10,65	7,76
Femm. - giorn. di assenza per ogni insegnante	26,38	26,86	22,99	21,81
M. F. - giorn. di assenza per ogni insegnante	26,38	26,22	18,42	14,48
Giornate di assenza per ogni insegnante nei primi sei mesi del 1973	17,76	18,37	12,67	9,75

Fonte: Dati Ministero P.I.

Nella scuola media inferiore dove si svolge attività di sperimentazione vi è un rapporto di 7,1 alunni per insegnante; nella scuola secondaria superiore vi è un rapporto di circa 3 alunni per insegnante. È il risultato più vistoso dell'assenza di una regolamentazione completa della sperimentazione, che ha innovato i programmi senza innovare la figura professionale dell'insegnante; le conseguenze sono:

— l'introduzione di una miriade di figure specializzatissime di insegnanti che hanno rapporti di insegnamento di due-tre ore alla settimana

Tab. 3/5 - Distribuzione del numero di giorni di assenza nel 1973 del personale insegnante per motivo dell'assenza e per tipo di scuola (%)

Motivo dell'assenza	Scuola materna		Scuola elementare		Scuola media inferiore		Scuola media superiore	
	M	F	M	F	M	F	M	F
Malattia	0,00	50,82	85,43	65,80	84,52	55,51	78,13	46,28
Motivi di famiglia	0,00	2,69	8,44	6,18	2,72	2,13	4,77	2,78
Scioperi	0,00	1,16	3,56	2,10	4,05	2,00	5,35	1,86
Esami o concorsi	0,00	1,03	0,91	0,25	5,01	1,35	6,49	1,91
Gravidanza o puerperio	0,00	40,34	0,00	24,61	0,00	37,78	0,00	45,54
Studio o aggiornamento	0,00	1,85	0,16	0,11	1,92	0,47	2,78	0,86
Profilassi	0,00	0,88	0,42	0,16	0,16	0,16	0,14	0,13
Matrimonio	0,00	0,09	0,01	0,01	0,02	0,03	0,06	0,02
Altri motivi	0,00	1,05	1,07	0,45	1,60	0,57	2,28	0,62
<i>Totale</i>	0,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Ministero P.I.