

Rapporti di lavoro atipico nel pubblico impiego altoatesino 2009-2013

Settore istruzione



Rapporti di lavoro atipico nel pubblico impiego altoatesino 2009-2013 - Settore istruzione

Responsabile ai sensi di legge: Toni Serafini

Direzione scientifica: Stefan Perini

Coordinamento del progetto: Werner Pramstrahler

Autori: Heidi Flarer, Werner Pramstrahler

Per una maggiore leggibilità si rinuncia all'uso contemporaneo della forma maschile e femminile. I sostantivi riferiti a persone sono quindi da attribuire a entrambi i sessi.

La riproduzione parziale o totale del contenuto, la diffusione e l'utilizzo dei dati, delle informazioni, delle tavole e dei grafici sono autorizzati soltanto con la citazione della fonte (editore e titolo). © IPL 2015

© IPL | Istituto promozione lavoratori

Palazzo Provinciale 12

Via Canonico Michael Gamper, 1

I - 39100 Bolzano

T. +39 0471 418 830

office@afi-ipl.org

www.afi-ipl.org

La base dati per questa ricerca è stata fornita dalla Ripartizione Lavoro della Provincia autonoma di Bolzano. La riclassificazione dei dati per settore è opera dell'IPL | Istituto Promozione Lavoratori.

Senza il prezioso aiuto dei colleghi della Ripartizione Lavoro questo studio non avrebbe potuto essere realizzato. Vorremmo quindi ringraziare il dott. Helmuth Sinn, Direttore della Ripartizione Lavoro, il dott. Stefan Luther (Direttore) e il dott. Antonio Gulino (collaboratore) dell'Ufficio Osservazione mercato del lavoro.

Per una corretta analisi della situazione è stato essenziale il contributo degli esperti in materia e di tutti i diretti interessati. Vorremmo quindi ringraziare tutti gli intervistati, gli esperti dei relativi settori, i sindacati e soprattutto coloro che hanno partecipato ai focus group.

Abstract

Il settore dell'istruzione assume nel pubblico impiego altoatesino un particolare peso sotto l'aspetto occupazionale. Con oltre 15.000 occupati (dati aggiornati al 31/12/2013) è il settore numericamente più importante; nel periodo analizzato (2009-2013) il numero degli occupati registra inoltre un lieve aumento. Particolarmente alta risulta la quota di occupati di sesso femminile. Quasi la metà degli occupati lavora a tempo pieno e con un contratto a tempo indeterminato, mentre risulta elevata la quota di contratti a tempo determinato (33%), soprattutto tra i giovani, categoria in cui gli occupati a tempo indeterminato sono solo il 5%; i contratti si stabilizzano in modo significativo in genere superati i 40 anni di età. Dal 2009 si registra inoltre un aumento della quota di rapporti part-time. Causa principale dell'elevata presenza di contratti a tempo determinato è una combinazione tra l'alta femminilizzazione e il complesso sistema di reclutamento legato a requisiti che variano spesso. È soprattutto quest'ultimo aspetto a creare molta incertezza in un sistema scolastico già di per sé molto differenziato. Secondo studi internazionali il reclutamento qualificato dei futuri docenti che scelgono consapevolmente tale mestiere è un fattore determinante per l'aumento di qualità dei sistemi formativi. Occorre quindi, intervenire soprattutto su questo punto. Sui requisiti qualitativi per esercitare l'insegnamento e sull'organizzazione del sistema formativo incidono sempre di più i cambiamenti di una società che si trasforma in una società del sapere, i nuovi atteggiamenti nella scelta del percorso scolastico, la crescente funzione di orientamento, la diversità e il plurilinguismo: bisogna quindi adottare misure adeguate per mantenere ovv. ampliare la qualità dei servizi pubblici nel campo dell'educazione e dell'istruzione, anche alla luce dell'invecchiamento degli occupati nel settore.

Indice

Abstract	3
1. Rilevanza occupazionale	5
1.1 Introduzione	5
1.2 La rilevanza occupazionale	6
1.3 Lo sviluppo delle forme di lavoro tipico e atipico	8
2. I motivi per l'utilizzo di forme di lavoro atipico	11
2.1 La situazione del personale	11
2.2 La politica di reclutamento e l'incertezza giuridica e di programmazione	11
2.3 Accettazione ed effetti dei contratti di lavoro atipico	13
3. Conclusioni	15
Bibliografia	16

1. Rilevanza occupazionale

1.1 Introduzione

Questa pubblicazione illustra i risultati dello studio effettuato nel 2014, “Rapporti di lavoro atipico nel pubblico impiego altoatesino 2009-2013”¹, per quanto concerne il settore dell’istruzione. Nel corso dell’analisi su sviluppo, utilizzo ed effetti dei rapporti di lavoro atipico nel pubblico impiego è emersa da un lato la necessità di osservare il fenomeno in generale per poter delineare lo sviluppo complessivo nella sua diversità. Dall’altro la situazione nei singoli settori del pubblico impiego evidenzia forti differenze. Per questo motivo si è scelto di descrivere le specificità emerse nei settori ad alta rilevanza occupazionale in pubblicazioni separate.

I dati utilizzati per il rapporto sono tratti dai dati amministrativi dell’Ufficio Osservazione mercato del lavoro e dalle interviste condotte con docenti e sindacalisti di categoria. In questo settore rientrano anche tutti i contratti stipulati dai datori di lavoro pubblici quali istituti tecnici, istituti professionali, scuole, scuole musicali, scuole materne, nonché il personale amministrativo che opera in tali settori. Benché si tratti formalmente di dipendenti statali, ai fini di questa analisi vengono inclusi nel pubblico impiego altoatesino anche i docenti delle scuole statali: i mezzi finanziari provengono infatti dal bilancio della Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige e un ampio contratto integrativo regolamenta le condizioni di lavoro. Anche aspetti quali i piani di distribuzione alle scuole, i programmi didattici e gli esami sono – a parte qualche eccezione – di competenza della Provincia.

Fig. 1: Pubblico impiego altoatesino e i suoi settori ai sensi della ricerca

	Denominazione del settore	Datori di lavoro/committenti attribuiti al settore
Pubblico impiego	Amministrazione	Tutti i contratti stipulati dall’amministrazione provinciale, dai comuni e dalle comunità comprensoriali che non ricadono in altre categorie.
	Istruzione	Tutti i contratti stipulati dagli Istituti tecnici, Istituti professionali, scuole, le scuole musicali, le scuole materne; è compreso anche il personale amministrativo che opera nel settore.
	Sanità	Tutti i contratti stipulati dalle Aziende sanitarie (comprensori e distretti sanitari); è compreso anche il personale amministrativo che opera nel settore.
	Cura	Tutti i contratti stipulati dalle case per anziani, fondazioni, case di cura, Azienda Servizi Sociali di Bolzano, laboratori sociali, distretti sociali; è compreso anche il personale amministrativo che opera nel settore.
	Cultura e sport	Tutti i contratti stipulati dai musei pubblici, biblioteche, strutture sportive, centri visite dei parchi naturali; è compreso anche il personale amministrativo che opera nel settore.
	Consulenza	Tutti i contratti stipulati dalla Camera di commercio, gli ordini e associazioni professionali, il TIS, l’IPL, la Fondazione Vital; è compreso anche il personale amministrativo che opera nel settore.
	Aziende speciali Agenzie	Tutti i contratti stipulati delle aziende speciali per la regolazione dei corsi d’acqua e la difesa del suolo, i giardini botanici, centro di sperimentazione agraria e forestale Laimburg, l’Istituto per l’edilizia sociale, Corpo vigili del fuoco, Protezione Civile, l’Agenzia per la mobilità; è compreso anche il personale amministrativo che opera nel settore.

¹ IPL 2014.

Settori affini	Aziende a partecipazione pubblica ²	Tutti i contratti stipulati dalle Aziende a partecipazione pubblica.
	Eurac Unibz	Tutti i contratti stipulati dall'Eurac e Libera Università di Bolzano.

© IPL 2014

Nonostante il pubblico impiego sia sinonimo di rapporti di lavoro stabili, il settore dell'istruzione in particolare è caratterizzato da un forte impiego di forme occupazionali "atipiche". Alla luce dei tagli alle risorse pubbliche e delle misure di risparmio deliberate dal 2010, che interessano anche il settore del personale, questo studio - incentrato sul periodo 2009-2013 – analizza in particolare le seguenti questioni:

- Come si sono sviluppate le forme di lavoro atipico in questo settore?
- Come si ripercuote la politica di contenimento della spesa pubblica sullo sviluppo delle varie forme occupazionali?
- Per quali motivi oggettivi vengono impiegate persone con forme di lavoro atipico?
- Per quali motivi e con quali prospettive gli occupati atipici accettano questa forma contrattuale?
- L'utilizzo di tali forme contrattuali può comportare un rischio di precarietà? E se sì, in quale forma?

1.2 La rilevanza occupazionale

Quello dell'istruzione è il settore con il maggior numero di occupati nel pubblico impiego altoatesino. Al 31/12/2013 occupava oltre 15.000 persone, compresi sia i docenti, sia il personale amministrativo. Considerata la fonte dei dati utilizzati per lo studio, nonché il suo obiettivo, si è deciso di non differenziare le due categorie.

Nonostante la politica di restrizione nelle assunzioni di personale, in questo settore del pubblico impiego, il numero di occupati è lievemente aumentato nel periodo esaminato (complessivamente di +1,4% dal 31/12/2009 al 31/12/2013).

Fig. 2: Occupati nel pubblico impiego altoatesino nel settore istruzione (valori assoluti al 31.12.2013, confronto con gli altri settori e variazione percentuale 2009-2013)

Settore	Valori assoluti (al 31.12.2013)	Variazione percentuale 2009 - 2013
Pubblico Impiego Altoatesino	44.328	+1,0
Istruzione	15.698	+1,4
Amministrazione	13.539	-2,0
Sanità	9.355	+2,7
Cura	4.016	+11,5
Cultura e sport	455	+35,0

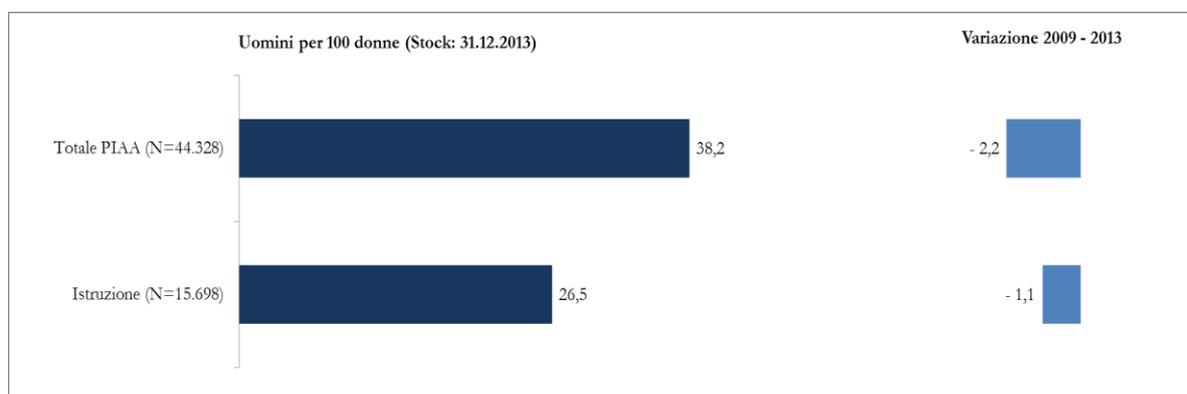
² In provincia di Bolzano esistono più di 200 enti, istituzioni e società a partecipazione pubblica, che sono stati istituiti con leggi provinciali o regolamenti comunali. La maggior parte di tali enti, istituzioni e società opera in settori economici, quali il settore energia e acqua, il settore dei trasporti (trasporti locali, funivie e elevatori, autostrade, ...), il settore media, telefonia & internet oppure il settore della gestione dei rifiuti. Nel settembre 2012, l'Ufficio osservazione mercato del lavoro ha pubblicato un'analisi dettagliata sui lavoratori dipendenti delle società a partecipazione pubblica. Pertanto in questa ricerca i contratti stipulati da questo tipo di società verranno considerati come facenti parte di un unico macrosettore. (*Mercato del lavoro news*, 9/2012, Ufficio osservazione mercato del lavoro).

Consulenza	344	+41,0
Aziende speciali Agenzie	921	-4,9
Aziende partecipate	3.373	+15,8
Eurac Università	1.110	-2,2

© IPL 2015. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.

La rilevanza occupazionale di questo settore è particolarmente alta per le donne. Nell'istruzione si registrano infatti solo 27 uomini su 100 donne (dati aggiornati al 31/12/2013): si tratta del valore più basso dopo il settore della cura.

Fig. 3: Uomini per cento donne nel pubblico impiego altoatesino nel settore istruzione (confronto con gli altri settori e variazione 2009-2013)



© IPL 2015. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.

Come in molti altri paesi europei anche in Alto Adige il settore dell'istruzione deve affrontare sfide importanti. In primo luogo si riscontrano i mutati comportamenti nella scelta del percorso formativo, che evidenziano una forte tendenza a una maggiore qualificazione (esame di stato – diploma), un numero complessivamente in aumento di bambini e studenti di tutte le fasce di età e non per ultimo l'integrazione di studenti provenienti da famiglie di immigrati.

“La professione dell’insegnante è profondamente cambiata. Un tempo trasmettevo sapere, ora la trasmissione di competenze è solo una parte del mio lavoro. [...] Ora è più importante trasmettere strategie, quasi strategie di sopravvivenza, sono un pedagogo, uno psicologo, il padre confessore; alcuni studenti alcuni studenti vedono addirittura più spesso me che loro padre. [...]” [SIND S02, 58:54]

La particolare rilevanza del settore dell'istruzione non emerge solamente dall'elevato peso o e dalla tipologia di attività sempre più complessa³, bensì anche dal fatto che da decenni si accusa il sistema scolastico italiano di aver prodotto una “precarietà istituzionalizzata”, in particolare dei docenti. Gremigni (2013: 106) sintetizza così il problema ormai consolidato da decenni:

“I diversi governi che si sono susseguiti nel corso della storia italiana, anche con il consenso dei principali sindacati, hanno utilizzato la scuola pubblica come bacino di collocamento per i diplomati e i laureati in discipline difficilmente richieste dal mercato del lavoro, favorendo la creazione di un illusorio sistema di welfare destinato inevitabilmente a implodere. In assenza di una seria politica di programmazione delle assunzioni nei diversi ordini e gradi di scuola, sono così aumentati a dismisura i docenti abilitati [...], secondo una prassi di ‘sanatorie’ a posteriori, adottata anche in altri settori, soprattutto in prossimità di tornate elettorali. Si è giunti così all’attuale situazione [...]. Questi incarichi temporanei costringono i precari a insegnare in scuole diverse, interrompendo bruscamente ogni

³ Vedi anche Ventura/Olivo 2010.

rapporto con colleghi e studenti e vanificando ogni tentativo di attuare una continuità sul piano dell'azione didattica. Il fenomeno del precariato produce dunque forme di disagio [...] che contribuiscono ad aggravare la crisi del sistema scolastico italiano. “

Tali aspetti rendono particolarmente interessante l'analisi dello sviluppo delle forme contrattuali degli occupati nel periodo in esame. Studi effettuati a livello nazionale evidenziano inoltre che l'impiego di forme di lavoro fortemente atipico incide anche sulla qualità del servizio.

1.3 Lo sviluppo delle forme di lavoro tipico e atipico

Nel settore dell'istruzione circa la metà degli occupati (49%) lavora a tempo pieno con un contratto a tempo indeterminato; si tratta del valore più basso dopo quello del settore della cura. Di tutti i settori del pubblico impiego altoatesino analizzati, il settore dell'istruzione denota la percentuale più alta di contratti a tempo determinato (che riguarda il 33% degli occupati). Il lavoro parasubordinato o altre forme di lavoro atipico rivestono invece un ruolo solamente marginale.

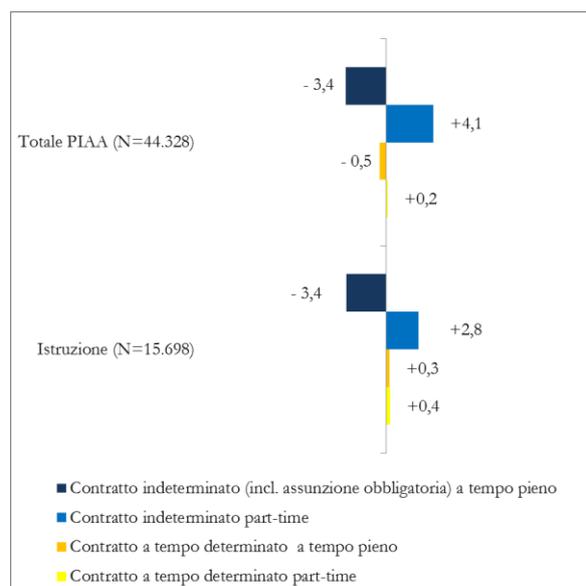
Fig. 4: Rapporti di lavoro nel pubblico impiego altoatesino e nel settore istruzione (situazione al 31.12.2013)

Settore	PIAA totale	Istruzione
Contratto indeterminato (incl. assunzione obbligatoria) a tempo pieno	53,0%	49,0%
Contratto indeterminato (incl. assunzione obbligatoria) part-time	23,6%	17,4%
Contratto a tempo determinato a tempo pieno	13,1%	19,0%
Contratto a tempo determinato part-time	9,1%	14,0%
Lavoro a progetto, co.co.co, contratto di agenzia, forme di associazione in partecipazione	0,7%	0,4%
Contratto di formazione lavoro	0,1%	0,0%
Giornaliero agricolo, Job on call	0,1%	0,0%
Tirocinio	0,3%	0,1%
Altro (lavoro zone montane, a domicilio, spettacolo, ripartito, soci di coop....)	0,1%	0,0%

© IPL 2015. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.

I rapporti di lavoro dipendente tipico (quindi contratti di lavoro a tempo indeterminato e pieno) calano lievemente nel periodo 2009 - 2013 (-3,4 punti percentuali). Si tratta di un dato particolarmente interessante se si considera che il numero di occupati è invece leggermente aumentato. L'aumento di forme di lavoro dipendente atipico è stato invece determinato non tanto dalle occupazioni a tempo determinato (+0,7 punti percentuali), quanto dall'aumento di persone assunte a tempo indeterminato che lavorano a part-time. Soprattutto tra gli occupati di sesso femminile la quota di rapporti di lavoro a tempo indeterminato e part-time è salita dal 2009 al 2013 di 3,1 punti percentuali.

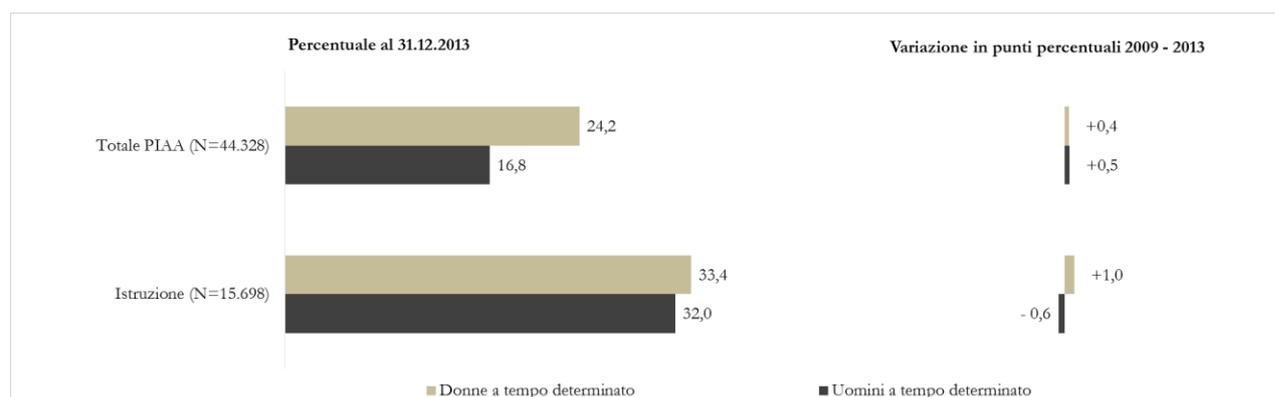
Fig. 5: Selezione di rapporti di lavoro nel pubblico impiego altoatesino e nel settore istruzione (variazione in punti percentuali 2009-2013)



© IPL 2015. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.

Una peculiarità del settore è che i contratti di lavoro a tempo determinato interessano uomini e donne nella stessa misura. L'elevato numero di occupati a tempo determinato e le condizioni assai complesse di impiego hanno sollevato una serie di problemi difficili sotto l'aspetto giuridico, che negli anni passati hanno portato a un "gigantesco contenzioso"⁴, giunto infine alla Corte Europea e conclusosi a fine 2014 con una sentenza dalle forti conseguenze.

Fig. 6: Occupati a tempo determinato nel pubblico impiego altoatesino e nel settore istruzione per genere (situazione al 31.12.2013 e variazione in punti percentuali 2009 - 2013)



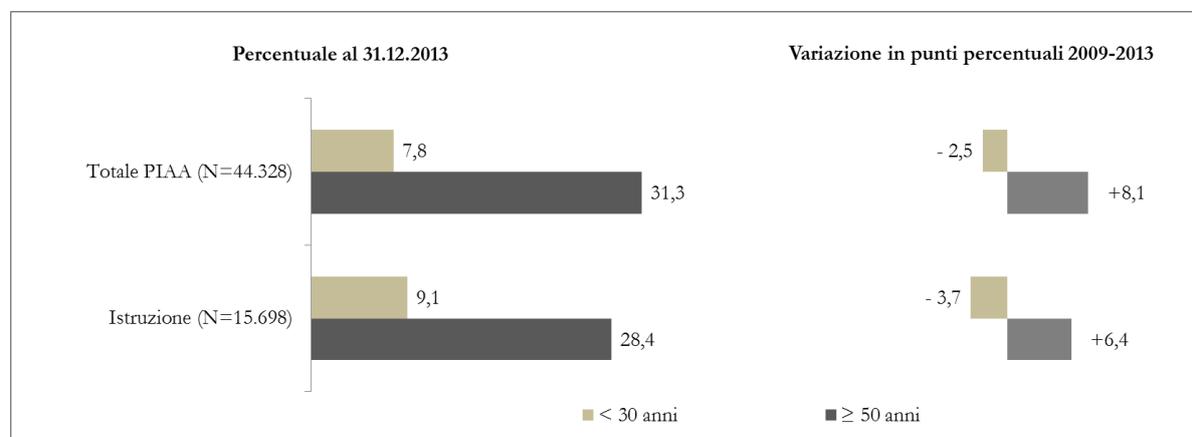
© IPL 2015. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.

Analogamente a quanto succede nel pubblico impiego altoatesino in generale, anche sul settore dell'istruzione influiscono due processi importanti: da un lato l'aumento dell'età media degli occupati e dall'altro la quota in calo, di giovani occupati a tempo indeterminato. Rispetto agli altri settori si registra una maggiore

⁴ Una sintesi della complessa situazione ci viene offerta da Salomone 2014. Oggetto delle controversie sono la legittimità della successione ("reiterazione") dei contratti a tempo determinato, la discriminazione rispetto agli occupati a tempo determinato nel settore privato a causa dell'impossibilità di trasformare i contratti a tempo determinato con sentenza in forme contrattuali a tempo indeterminato, nonché la liquidazione di eventuali risarcimenti agli occupati a tempo determinato che molto probabilmente hanno rifiutato opportunità migliori di occupazione. I risultati della sentenza sono documentati sul sito <http://www.dirittisocialitrentino.it/?cat=43>. La Corte Europea si è pronunciata il 26/11/2014.

riduzione della presenza di giovani occupati (sotto i 30 anni): al 31/12/2013 si attestavano al 9,1%, mentre la quota di occupati di età superiore ai 55 anni ammontava al 28,4%.

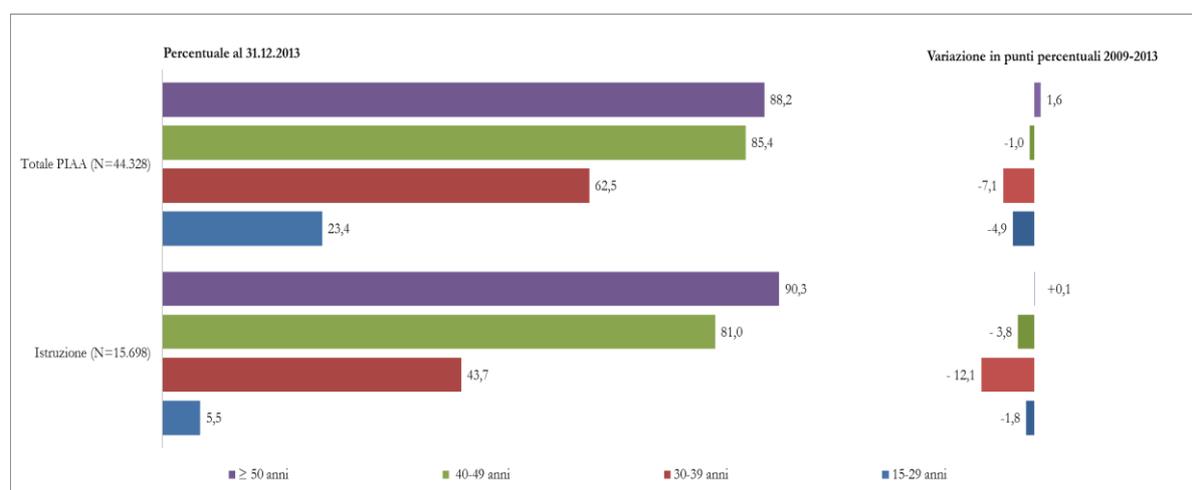
Fig. 7: Occupati nel pubblico impiego altoatesino nel settore istruzione per classi d'età <30 e 50+ (situazione al 31.12.2013 e variazione in punti percentuali 2009-2013)



© IPL 2015. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.

L'analisi dei dati evidenzia una bassa quota di giovani occupati con contratto a tempo indeterminato: rispetto ad una media generale nel pubblico impiego altoatesino di quasi un quarto tra gli occupati under 30, al 31/12/2013 per il settore dell'istruzione risulta solamente un 5%. La stabilizzazione degli occupati si verifica in modo sostanzioso dopo il compimento dei 40 anni ed è calata nel periodo in esame dal 2009 al 2013 di quasi 14 punti percentuali.

Fig. 8: Occupati a tempo indeterminato (tempo pieno e part-time) nel pubblico impiego altoatesino e del settore istruzione per fasce d'età (situazione al 31.12.2013 e variazione in punti percentuali 2009-2013)



© IPL 2015. Fonte dei dati amministrativi: Ufficio Osservazione mercato del lavoro. Categorizzazione ed elaborazione: IPL.

2. I motivi per l'utilizzo di forme di lavoro atipico

Il numero tradizionalmente alto di rapporti di lavoro a tempo determinato nel settore scuola è riconducibile a una serie di motivi:

- la forte femminilizzazione e la conseguente assenza per motivi di maternità e di educazione;
- la necessità di garantire le lezioni anche in caso di assenze difficilmente programmabili;
- le frequenti riforme (criteri di ammissione, struttura del sistema scolastico) in questo settore.

2.1 La situazione del personale

L'istruzione rientra tra i settori nei quali gran parte degli occupati non sono di per sé colpiti dal blocco delle assunzioni. Il leggero aumento di occupati nel periodo dal 2009 al 2013 corrisponde secondo i sindacalisti intervistati allo sviluppo attuale:

„Però insomma grosso modo c'è stato nel totale un aumento dell'organico che era in qualche modo giustificato, anzi, perfettamente giustificato dall'aumento degli alunni. Dal 2009 in poi l'incremento degli alunni è rimasto, non tanto per gli alunni nati qui ma per gli stranieri, invece l'organico è rimasto quello. [...] Poi gli alunni sono aumentati in modo diverso, perché per esempio nella scuola tedesca è stata una diminuzione nella scuola elementare che adesso arriva alle scuole medie, però è stato un aumento nelle superiori. L'aumento nelle superiori adesso non c'è più però c'è un aumento nella formazione professionale, dovuto anche a situazioni istituzionali. La formazione professionale offre adesso il 4° anno, poi si può fare la 5a e l'esame di stato. Quindi diciamo: C'è uno spostamento all'interno dei settori della scuola [...]. Il totale è comunque ancora in aumento per via dell'immigrazione.” [Sind S01 01:38]

Gli intervistati individuano tuttavia “di fatto un blocco delle assunzioni”, poiché le uscite dal settore sono calate per l'aumento dell'età pensionabile e pertanto si sono liberati meno posti. Inoltre sussisterebbe sempre, la possibilità di gestire il numero dei docenti attraverso un aumento del numero di ore e altre misure amministrative senza dover ricorrere a un blocco formale delle assunzioni.

2.2 La politica di reclutamento e l'incertezza giuridica e di programmazione

Il reclutamento assai complesso e in parte contraddittorio e la stabilizzazione degli occupati nel settore dell'istruzione sono stati spesso oggetto di studi a livello nazionale.⁵ Tale complessità emerge anche dalle interviste. Dal punto di vista degli intervistati manca una certezza giuridica e di pianificazione sia per gli occupati, sia per le scuole stesse, come evidenziato anche dall'utilizzo di forme contrattuali di lavoro a tempo determinato.

“In Italia rispetto ai percorsi abilitanti è rimasto un vuoto per anni. Chi aveva la laurea fatta anni fa e non era entrato nel percorso SSIS o perché non era stata bandita la sua classe di concorso, o perché quella volta non aveva passato la selezione, si è trovato costretto alla precarietà, perché non ha avuto la possibilità di abilitarsi. Quindi dipende se uno è di una classe di concorso dove c'era stata l'offerta del SSIS è una cosa, se uno era di una classe di concorso dove l'offerta della SSIS non c'è stata, ci ha messo molti anni in più. [...] Ci sono state delle interferenze istituzionali e legislative che hanno creato delle distorsioni anche assurde. Stesse figure professionali trattate in modo differente. C'è chi ha trovato la fortuna che gli hanno fatto il concorso e chi invece ha cominciato ad insegnare negli anni sbagliati e non ha avuto concorsi per anni.” [SIND S01 25:33]

“Adesso sono 8 anni che insegno a scuola, finora è andata discretamente bene. Sempre con contratti a tempo determinato. E l'abilitazione nel frattempo? No, non è stata data alcuna possibilità. Da quando io sono entrato a scuola a insegnare fino ad oggi, quindi questi 8 anni, non c'è mai stata la men che minima possibilità di fare l'abilitazione. C'era la SSIS che è stata abolita poi è iniziato questo PAS. Adesso parte questo TFA speciale. Ci hanno preso in giro per anni, sembrava che partisse, poi non è partito eccetera eccetera”. [FG scuola 25:33]

⁵ Vedi ad esempio Schizzerotto/Barone (2006), in particolare il capitolo 6 sulla struttura e sulle assunzioni del personale docente.

Benché la successione di contratti a tempo determinato faccia presupporre un'alta stabilità occupazionale, la forte diffusione degli stessi comporta comunque una permanente incertezza.

“Di fatto non sappiamo se saranno riassunti [i docenti], di fatto ogni anno è un'ansia: la speranza di ottenere un posto di lavoro vicino e non lontano 50 km, [preoccupa per l'intera estate]. Non sarebbe la prima volta che un docente con domicilio a San Candido riceva un posto a Merano. [...] In certi casi è [veramente] una pretesa assurda: i posti vengono assegnati ad esempio il 22 agosto e il 1° settembre si dovrebbe iniziare.” [SIND S02 42:30]

“È una questione di tempo, perché dal punto di vista delle tutele avere un contratto a tempo indeterminato fa la differenza e fa la differenza nel lavoro degli insegnanti avere la titolarità in una scuola. Però poi siccome la popolazione scolastica non è sempre stabile, anche la titolarità nella scuola non è garantita per sempre, quindi uno potrebbe essere a tempo indeterminato perdere il posto, dover essere ricollocato. [...] C'è gente che è passata a tempo indeterminato dopo 20 anni di lavoro insomma. Quelle non son più tollerabili. Per cui potrebbe essere fisiologica un tempo determinato di 3 anni, 4, dopo diventa oneroso anche dal punto di vista del percorso personale.” [SIND S01 22:56]

La situazione appare particolarmente evidente nel gruppo di discussione:

“In occasione dell'assegnazione dei posti si ritrovano tutti il famoso 22 o 23 agosto. Sembra di essere al mercato delle bestie. L'ansia inizia già ai primi di agosto [...]. E poi ci sono quelli che sono prima di te in graduatoria e che ti mandano un SMS: quest'anno ci sono solo due posti ...[...].” [FG scuola 19:37]

L'impiego di docenti occupati a tempo indeterminato e l'onere di sostituire assenze a livello comprensoriale non sono sempre facilmente compatibili, perché richiedono ad esempio la cancellazione del posto di ruolo e una conseguente maggiore mobilità geografica [SIND S02, 46:00].

Un ulteriore fattore che secondo gli intervistati causa incertezza è il sistema non sempre trasparente delle graduatorie provinciali e delle scuole,⁶ nonostante viene fatto presente che esse rappresentano pur sempre una possibilità per oggettivare il sistema di assegnazione dei posti vacanti. Nel complesso si attende per il futuro un calo della rilevanza delle problematiche legate alle varie forme di idoneità all'insegnamento.

“Mentre una volta potevano esserci quelli che arrivavano all'insegnamento per caso, non trovando alternative, adesso il percorso di insegnanti è tale che uno sceglie. Una persona che sceglie di fare l'insegnante SA che il percorso prevede il passaggio dalle supplenze. Essendoci le graduatorie ed alcune tutele visto i punteggi esiste anche un meccanismo per cui chi entra in qualche modo nel sistema è incentivato a rimanerci. [...] Ci penso prima di uscire e far altro perché continuare in questo meccanismo prima o poi mi porta al miraggio del posto stabile. Chi vuol fare l'insegnante perché tutto sommato è un bel lavoro. [...]. Magari c'è anche qualcuno che ci è arrivato per caso all'insegnamento, mentre il futuro sarà il percorso vocazionale perché devo averlo scelto come formazione iniziale.” [SIND S01 28:35]

In questo complesso sistema di reclutamento caratterizzato da una serie di diritti legati all'occupazione di un posto “di ruolo”, molte esigenze di flessibilità dovute alle varie possibilità di assenza prolungata dal servizio vengono riversate sugli occupati a tempo determinato.

“Se ora a queste persone con il posto di ruolo si tagliano alcuni diritti, ad esempio l'anno sabbatico, [ci sarebbero] meno [assunzioni] a tempo determinato. Ma come occupato a tempo determinato vorrei prima o poi concedermi un anno sabbatico [...]. Tagliare questi diritti fondamentali delle persone che hanno un posto di ruolo sarebbe un suicidio. Non avrebbe senso perché tutte le categorie prima o poi passano a quella di ruolo [...] e [vogliono sfruttare] la possibilità del congedo parentale, dell'anno sabbatico, del contratto tra generazioni.” [SIND S02 56:43]

“Chi è a tempo determinato è anche ricattabile, molto di più. Quello a tempo indeterminato non è ricattabile però a me mi possono eliminare. (...) Se sei a tempo indeterminato il preside non ha potere su di te, cioè non è che non

⁶ Queste difficoltà ampiamente riconosciute non cancellano tuttavia il fatto che il sistema scolastico altoatesino possa vantare anche evidenti successi. Nei risultati PISA 2012 l'Alto Adige ricopre sia a livello europeo che nazionale posizioni alte (dopo Trentino, Friuli-Venezia Giulia, Veneto e Lombardia). Vedi in merito Pisa 2012 – risultati Alto Adige. In Europa e in Italia emerge un netto divario tra Nord e Sud. Inoltre è in corso una riforma (“Legge omnibus sull'istruzione”).

ha potere su di te. Con questo sistema il lavoro pubblico ha le stesse incertezze del lavoro privato. (...) Per non parlare di quello a chiamata diretta, quello deve veramente fare tutto per andare d'accordo se no è tagliato fuori, perché nel suo caso i ricatti aumentano.” [FG scuola 35:05]

Le differenti situazioni tra il personale docente – e altre categorie come nel caso del personale delle scuole materne – comportano diversi interessi. Ciò pone problemi sia ai sindacati che alle amministrazioni scolastiche, evidenziati anche chiaramente da parte del personale docente.

“Per il sindacato è difficile trovare una linea che tuteli tutti i docenti. Quando tuteli un gruppo, ciò si ripercuote su un altro. [...] La situazione è di fatto tale che un vantaggio per me corrisponde a uno svantaggio per il collega. Inoltre le leggi sono contraddittorie: da un lato le leggi statali, dall'altro quelle provinciali ... chi prevale? Il Ministero o l'Intendenza scolastica?” [FG scuola, 23:17]

Nel complesso le prospettive per il futuro vengono giudicate incerte: da un lato a causa delle riforme scolastiche passate e annunciate, dall'altro anche a causa della situazione economica generale.

Moderatore: “Secondo la vostra percezione il personale a tempo determinato è oggi un po' più esposto al rischio di non essere confermato?” Risposte: “Sì, certamente. La riforma ha portato all'aggruppamento delle scuole, l'aumento dei ragazzi nelle classi, ha tolto un paio di scuole che tipo ad esempio non esistono più. (...) Quindi le scuole professionali prendono più gente, ricevono sempre il tetto massimo. [...] In altre scuole hanno perso 5 classi, il che significa per alcune materie aver bisogno di meno insegnanti. [FG scuola 26:05] “La crisi è arrivata anche in Alto Adige, quello è chiaro. Allora molte persone si sono riciclate a fare gli insegnanti. Architetti, ingegneri... molti. Ed alcuni puntano ad aumentare le loro attività per aumentare il loro reddito.” [FG scuola 27:12]

Nel settore dell'istruzione le forme a tempo determinato vengono utilizzate in primo luogo per coprire congedi parentali e assenze per malattia. Una caratteristica del settore è la varietà di situazioni, concausata anche dal sistema scolastico differenziato. A causa dei requisiti di ammissione che cambiano nel tempo e di altri fattori quali il mancato adeguamento tra materie offerte e persone docenti competenti i contratti a tempo determinato sono spesso l'unico mezzo per garantire lo svolgimento delle lezioni. La situazione giuridica che ne consegue, non sempre chiara, espone le persone che per vari motivi non soddisfano i requisiti formali al rischio di precarietà. Ciò vale anche per gli insegnanti che a causa della loro età o di altri fattori non sono più in grado di tenere lezioni adeguate alle moderne esigenze.

Eventuali alternative al tempo determinato sono difficili da immaginare, poiché nel settore dell'istruzione non mancano mai le assenze impreviste di docenti⁷:

“In provincia di Bolzano abbiamo fatto una norma che è nata su proposta sindacale [...] Si fanno assunzioni a tempo indeterminato anche in sovrannumero, cioè oltre il numero strettamente determinato dall'organico di diritto. Perché noi abbiamo fatto un ragionamento: se tutti gli anni c'è bisogno di una quota di supplenti, allora assumiamo una quota prudente comunque a tempo indeterminato anche se non ha la titolarità, la gestiamo con delle regole che garantiscano e favoriscano la continuità didattica nelle scuole e si è creato tecnicamente quello che chiamiamo >dotazione organica suppletiva> che consente anche di assumere in sovrannumero e di dare un contratto a tempo indeterminato. [...] Sostanzialmente io non posso far finta che non ci siano gli alunni, gli alunni hanno bisogno dell'insegnante in classe, quindi chi è assente dev'essere sostituito. [...] Non ci sono margini, i margini sono molto più limitati che in altre tipologie di lavoro.” [SIND S01, 13:06]

2.3 Accettazione ed effetti dei contratti di lavoro atipico

Le condizioni di base caratterizzate da una mancanza soprattutto nazionale di pianificazione e di certezza giuridica si riflettono sulle scelte professionali, in particolare del personale docente. Per una parte del personale docente l'attività nel settore dell'istruzione non corrisponde alla professione desiderata all'avvio

⁷ Le regolamentazioni in campo del congedo parentale possono portare a forme di “fallimento morale” a cui si accenna nell'intervista. Grazie alla scelta strategica di periodi di assenza da parte del personale di ruolo e alle conseguenti presenze frazionate in determinati periodi il periodo diventa poco programmabile sia per i supplenti che per la scuola, causando tensioni.

degli studi – come dimostrano ampiamente studi effettuati a livello nazionale⁸ – ma è stata presa in considerazione solamente nei primi anni di attività lavorativa o in seguito a cambiamenti personali. È ciò che emerge anche da alcuni passaggi nelle interviste.

In tale contesto un posto di lavoro – seppure a tempo determinato – resta un bene molto ambito da persone con titoli di studio non particolarmente richiesti dal mercato del lavoro. Si aggiunge la forte femminilizzazione del settore, con donne che spesso portano a casa lo stipendio secondario. La funzione di possibile “bacino di raccolta”, anche se non gratificante, è dimostrata anche dal fatto che i salari nel settore dell’istruzione sono inferiori alla media europea, con possibilità di carriera molto limitate.⁹

Il forte ricorso a contratti di lavoro atipico può avere due effetti che tuttavia non è stato possibile quantificare:

- Soprattutto nell’insegnamento la continuità didattica e la pianificazione preventiva dell’anno scolastico incidono molto sulla qualità delle lezioni. I contratti di lavoro a tempo determinato lasciano solo poco margine temporale di pianificazione e causano anche un frequente cambio scuola.
- Soprattutto all’inizio dell’attività di insegnamento una fase anche pluriennale a tempo determinato sembra inevitabile; situazioni precarie di lunga durata comportano tuttavia numerosi svantaggi, quali l’incertezza economica, una minore sicurezza sociale e soprattutto la difficoltà a identificarsi con il mestiere di insegnante.

⁸ Vedi come esempio Schizzerotto/Barone 2006.

⁹ Questo dato vale a livello nazionale; mancano infatti studi specifici sulla situazione reddituale in Alto Adige. Vedasi in merito Atz et al (2006).

3. Conclusioni

Le numerose sfide esistenti nel settore dell'istruzione si rispecchiano anche nel forte impiego di forme di lavoro a tempo determinato. Nonostante in Alto Adige l'utilizzo di tali e altre forme di lavoro atipico sia oggettivamente giustificato, in questo settore regna tuttavia una diffusa incertezza giuridica e di programmazione. A tale situazione corrisponde una scelta professionale individuale nella quale l'attività di insegnamento non è tanto un mestiere ambito e perseguito attraverso gli studi, bensì il risultato di un processo di ricerca di lavoro.

Considerati i molteplici aspetti della problematica (struttura del sistema formativo, requisiti didattici, sovrapposizione di competenze nazionali e provinciali), non è possibile formulare sulla base dei dati amministrativi e delle interviste misure concrete da sottoporre ai responsabili politici e alle parti contrattuali. È tuttavia possibile indicare gli ambiti che necessitano di interventi:

- È necessario creare un **canale di accesso trasparente e programmabile** ai vari mestieri di insegnamento. Si tratta di un elemento fondamentale per incanalare già per tempo le scelte professionali delle persone interessate all'insegnamento e attivare un meccanismo selettivo di accesso.¹⁰ A livello internazionale il meccanismo di reclutamento (oltre all'affiancamento qualificato) è considerato uno strumento chiave per aumentare la qualità dei sistemi di formazione (vedi in merito Dordit 2012; Neugebauer 2013).
- Come evidenziato anche dall'analisi dei dati amministrativi un quarto degli occupati in questo settore ha più di 50 anni. A causa della politica restrittiva di assunzione questo andamento continuerà a rafforzarsi. Ne consegue la necessità di adattare la "professionalità degli insegnanti" e la struttura organizzativa delle scuole e di prevedere un'adeguata gestione delle varie fasi della vita lavorativa (**age management**).

¹⁰ Un interessante studio eseguito recentemente in Germania riconosce agli studenti già interessati all'insegnamento alcuni atteggiamenti specifici rispetto agli altri studenti in generale: mentre i motivi di carriera rivestono un ruolo minore, sono più presenti interessi sociali, il desiderio di sicurezza professionale e obiettivi di conciliazione privata. Vedi in merito Neugebauer (2013).

Bibliografia

ASTAT 2014. Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige | Istituto provinciale di statistica (ed): *Occupazione in provincia di Bolzano 2012*. Collana ASTAT 201; Bolzano.

Atz, Hermann; Becker, Ulrich; Vanzo, Elena 2006: *Arbeitszeit und Arbeitsbelastung von Lehrpersonen in Südtirol. Illustrierter Ergebnisbericht zu einer empirischen Untersuchung*, apollis, Bolzano.

Dordit, Luca 2012: *Accountability e processi di riforma dei sistemi educativi in area OCSE. Valutazione multidimensionale, finanziamento delle istituzioni scolastiche e reclutamento degli insegnanti*. Trento: PAT; IPRASE (Collana "Studi e ricerche" del IPRASE, 58).

Gremigni, Elena (2013): *Una precarietà istituzionalizzata. Diventare insegnanti nella scuola pubblica italiana*. In: *Sd*, S. 105-124. DOI: 10.12828/73378.

IPL | Istituto Promozione Lavoratori 2014: "Rapporti di lavoro atipico nel pubblico impiego altoatesino". Autori: Heidi Flarer, Werner Pramstrahler, Bolzano. [http://www.afi-ipl.org/files/def-it/2014/14_12_18_Atipici_ITA_def_copy.pdf, 07.07.2015]

Neugebauer, Martin; 2013: *Wer entscheidet sich für ein Lehramtsstudium – und warum? Eine empirische Überprüfung der These von der Negativselektion in den Lehrerberuf*. In: „Zeitschrift für Erziehungswissenschaft” 16: 157-184.

Pisa 2012: Risultati dell'Alto Adige. Edito dai tre dipartimenti dell'Istruzione della Provincia Autonoma di Bolzano. [<http://www.provinz.bz.it/evaluationsstelle-deutschsprachiges-bildungssystem/download/pisabericht2012%282%29.pdf>, 22.04.2015]

Salomone, Riccardo 2014: *Le interpretazioni dei giudici nazionali in rapporto al giudice europeo: il caso del contratto a termine nel settore pubblico*. In: Mattei, Alberto (ed): *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo*. Napoli: Editoriale scientifica (Collana: Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento, 0004). 147–157.

Schizzerotto, Antonio; Barone, Carlo (2006): *Sociologia dell'istruzione*. Bologna: Il mulino (Manuali Il mulino).

Ventura, Maria; Olivo, Cristian 2010: *Aspekte des LehrerInnenberufs in Südtirol im internationalen Vergleich. Belastungen und Anforderungen der Südtiroler Lehrpersonen und Analyse zur LehrerInnenfortbildung auf internationaler Ebene*. Tesi presentata all'Università di Innsbruck.