

Rapporto

numero
6919 R

data
1° dicembre 2014

Dipartimento
EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT

Concerne

della Commissione speciale scolastica sul messaggio 12 marzo 2014 inerente la modifica della Legge concernente l'aggiornamento dei docenti

Il Messaggio in esame è stato licenziato dal Consiglio di Stato all'indirizzo del Gran Consiglio il 12 marzo 2014, in considerazione dell'esigenza di adottare una revisione delle norme sull'aggiornamento dei docenti operanti nelle scuole pubbliche di ogni ordine e grado (fermo restando, naturalmente, che per i docenti delle scuole professionali restano riservate le disposizioni federali in materia). Il Messaggio ricorda pure una serie degli studi e di dibattiti precedenti, tra i quali il dibattito granconsigliare del 14 novembre 2011 sull'iniziativa parlamentare generica del 14 marzo dello stesso anno dei deputati Monica Duca Widmer e Luca Pagani e ricorda inoltre le disposizioni delle Linee direttive e del Piano finanziario di legislatura in materia di formazione continua, nonché le raccomandazioni della CDPE (Conferenza dei direttori della pubblica educazione).

Lavori preparatori

Nel febbraio del 2012, il DECS ha istituito un Gruppo di lavoro, formato sia da funzionari del Dipartimento, sia da rappresentanti di associazioni di categoria, con il compito di esaminare le norme vigenti in materia, così da proporre modifiche che considerino le esigenze della formazione continua, nonché la pianificazione della stessa e gli sviluppi della politica scolastica in materia.

Riunitosi complessivamente una decina di volte, il Gruppo di lavoro ha rassegnato il proprio rapporto nel dicembre 2012, dopo aver esaminato in particolare le direttive riguardanti l'aggiornamento, le condizioni che regolano l'autorizzazione alla frequenza di corsi, la pianificazione degli stessi sull'arco di più anni, il ruolo del DFA e della SUPSI, nonché degli uffici dell'insegnamento e delle sedi scolastiche. Considerando ancora valide buona parte delle regole vigenti, il Gruppo di lavoro ha tuttavia rinunciato a proporre una modifica globale del testo attuale.

I PRINCIPALI ASPETTI DELLA REVISIONE PROPOSTA

Le novità proposte sono essenzialmente quattro:

- si sostituisce il termine "aggiornamento" con quello di "formazione continua";
- si intendono definire ogni 4 anni le linee direttive all'interno delle quali inserire le proposte di formazione continua per i docenti;

- si intende altresì dotarsi di un sistema di monitoraggio che permetta la verifica delle iniziative di formazione, come pure la pianificazione quadriennale e della qualità delle proposte;
- si vorrebbe infine ridefinire le condizioni concrete per dar seguito alle proposte di formazione.

Vediamo dunque in sintesi queste “novità” che il Messaggio illustra molto dettagliatamente; a giudizio di alcuni, perfino in modo eccessivamente prolisso.

1. La formazione continua

Il concetto di formazione continua va oltre il semplice “aggiornamento”. Alcune associazioni interessate temevano inizialmente che il nuovo concetto potesse veicolare l'immagine di un docente “mai completamente formato”, e perciò bisognoso di approfondire costantemente le proprie conoscenze. L'obiezione è tuttavia venuta a cadere essendo stato chiarito che la formazione continua (così definita anche dalla CDPE) non è da intendere come puro “rinnovamento” della formazione iniziale, ma come evoluzione della stessa, così da favorire lo sviluppo delle competenze personali, disciplinari e professionali.

2. La pianificazione quadriennale

Il monitoraggio delle iniziative di formazione continua, richiesto anche dal Gran Consiglio nell'ambito del citato dibattito sull'iniziativa Duca Widmer-Pagani, è strettamente connesso all'introduzione del concetto di pianificazione quadriennale, necessaria per coordinare le diverse iniziative nonché per rispondere alle esigenze dei docenti e della scuola.

La pianificazione non richiede una proposta dettagliata di attività. Si prefigge invece di fornire indicazioni di carattere generale che possano fungere da punto di riferimento per gli uffici dell'insegnamento, per gli enti preposti alla formazione, come pure per i docenti stessi, nell'esplicitazione degli ambiti d'intervento programmati, lasciando comunque ai docenti la possibilità di dirigersi anche verso altre opportunità formative.

3. Il monitoraggio della formazione continua

Premesso che nel Gruppo di lavoro la novità non ha raccolto adesione unanime, il Messaggio sottolinea come sotto questa definizione siano da intendere sia il monitoraggio come riscontro della pianificazione quadriennale cantonale (allo scopo di verificare l'attuazione degli interventi prospettati dalla pianificazione medesima), sia la documentazione - da parte del singolo docente - delle attività di formazione continua svolte nel corso di un quadriennio.

Anche a questo riguardo, alcuni membri del Gruppo di lavoro hanno espresso il timore che una quantificazione dei corsi svolti tramite crediti formativi ECTS, risulti eccessivamente limitativa e non consideri adeguatamente la pluralità delle iniziative. Per evitare questo rischio, sono state valutate modalità di certificazione alternative. Del resto, anche la CDPE suggerisce l'utilizzo di un “portfolio individuale”, quale strumento per definire e gestire a lungo termine la formazione continua di ogni singolo, mentre il Collegio cantonale degli esperti di Scuola media postula la redazione di un dossier, costantemente aggiornato, che renda conto di tutte le attività che rientrano nel campo della formazione.

Il Gruppo di lavoro (e il Messaggio che se ne fa portavoce) ritiene che l'attuazione del monitoraggio debba venir subordinata ad una definizione del numero minimo di corsi da

seguire sull'arco del quadriennio (v. art. 4 cpv. 2). Le modalità esecutive verranno invece demandate al regolamento di applicazione.

4. Condizioni di partecipazione

Attualmente gli oneri di supplenza per le assenze dei docenti delle scuole elementari e dell'infanzia sono a carico del Comune o dal Consorzio scolastico. Per le scuole medie le supplenze, fino ad un massimo di tre giorni, devono invece essere assicurate all'interno dell'istituto (concretamente: da altri docenti), mentre nel settore medio-superiore e in quello professionale, per brevi periodi, le lezioni vengono lasciate cadere, senza organizzare supplenze. Attualmente le formazioni obbligatorie sono svolte sia in tempo di lezione sia in altri momenti considerati facenti parte dell'attività del docente (ad es. nelle settimane che precedono e seguono l'inizio e la fine dell'anno scolastico, oppure il mercoledì pomeriggio). Viceversa, i corsi facoltativi hanno luogo perlopiù al di fuori dell'orario scolastico.

Considerata l'importanza della formazione continua, il Messaggio propone che in vista del conseguimento del quantitativo minimo di giornate di formazione, il docente abbia diritto di partecipare a qualsiasi corso di formazione beneficiando del rimborso delle spese, anche per i corsi organizzati nel Cantone (ora ciò avviene solo per i corsi che si tengono fuori-Cantone). Viene infine specificato che, la partecipazione dei docenti ai corsi di cui all'art. 10 cpv. 9 avvenga in tempo di lezione. In tal caso, l'assenza potrà essere coperta da supplenze esterne tanto nelle scuole comunali quanto in quella cantonali.

I PRINCIPALI ARTICOLI DEL NUOVO TESTO DI LEGGE

All'**art. 2**, si precisa che le attività di formazione continua intendono concorrere allo sviluppo personale del docente in termini di competenze scientifiche, pedagogiche, educative, metodologiche e sociali, tenendo conto dell'evoluzione del sapere, dei metodi di insegnamento e delle trasformazioni della società. La formazione è da intendere in tre modi: personale, professionale e istituzionale. Si realizza quindi mediante attività individuali, collaborazioni con colleghi, giornate di studio, corsi di varia durata, seminari, progetti di sede, attività di ricerca o di produzione di materiali didattici e altre forme adeguate alle esigenze della scuola e dei docenti.

All'**art. 3**, relativo ai compiti del Cantone, al quale si attribuiscono vari compiti (organizzare attività proprie o in collaborazione con altri enti formativi; sostenere le attività promosse da singoli o da gruppi di docenti; facilitare la partecipazione dei docenti a corsi organizzati da altri enti), si precisa pure che i docenti dovranno essere sentiti per il tramite delle loro associazioni. Si specificano inoltre l'esigenza di pianificazione quadriennale degli indirizzi e di pianificare le attività di formazione continua, nonché il monitoraggio sia della pianificazione "ufficiale" sia delle attività di formazione svolte dai docenti.

Ciò è confermato all'**art. 4** nel quale si sottolinea che (citiamo) "Il docente è responsabile della propria formazione continua, che riconosce essere un suo diritto-dovere irrinunciabile e parte integrante della sua attività professionale".

All'**art. 6**, si specifica invece che le attività di formazione possono venire organizzate tanto dal Cantone, tramite attività promosse o sostenute da uffici dipartimentali, quanto da enti di formazione riconosciuti. Il che evidenzia come non si intenda imporre soluzioni

“dall’alto”, ma consentire - come già evidenziato all’articolo precedente e ancora all’**art. 8** - una molteplicità di offerte formative. Sono pertanto stati eliminati i precedenti riferimenti specifici all’ ASP (Alta Scuola Pedagogica) e all’IUFP.

Agli **art. 9 e 10** si precisa (anche se non si tratta propriamente di una novità) che il Dipartimento stabilisce se la partecipazione ad ogni singola attività, promossa o sostenuta dal Cantone, è obbligatoria o facoltativa. Evidentemente, la partecipazione è obbligatoria quando le necessità di formazione sono determinate, ad esempio, da cambiamenti introdotti nell’insegnamento (rinnovo di programmi, tecniche e metodi). La novità sta nel fatto che ai docenti, seppure eccezionalmente, verrà consentito di partecipare ad attività di formazione continua anche in tempo di scuola, e che in tal caso (previa autorizzazione da parte dell’autorità di nomina, con il consenso dell’ispettore scolastico) avranno diritto ad essere suppliti; le spese saranno a carico del Cantone. L’innovazione potrebbe far sorgere qualche preoccupazione dal lato finanziario. Considerato tuttavia che l’articolo precisa che il quantitativo (massimo) di giornate sarà demandato al Regolamento, si può ritenere che ciò debba rimanere entro limiti ragionevoli. In ogni caso, si stabilisce (**art. 25**) che “il Gran Consiglio decide annualmente in sede di preventivo il credito destinato a finanziare la formazione continua dei docenti secondo la presente legge”.

All’**art. 12** il progetto di legge si sofferma più specificamente sulle supplenze provocate dalla partecipazione dei docenti ad attività di formazione continua. In questi casi, si propone di introdurre la regola che le assenze siano coperte mediante supplenze interne alla scuola oppure da supplenti esterni. Questa sarà la regola soprattutto nei casi di formazione continua facoltativa. Il Dipartimento emanerà disposizioni in materia. Le spese causate dall’assenza di docenti comunali e consortili sono assunte dai rispettivi Comuni o Consorzi. Il commento all’articolo aggiunge opportunamente (citiamo) “È implicito che l’assenza dovrà essere preventivamente avallata dal competente Ufficio dell’insegnamento e che l’autorizzazione sarà subordinata al valore dell’attività di formazione scelta, all’impossibilità che la stessa possa svolgersi all’infuori delle ore di lezione e alla disponibilità di supplenti”.

Agli **art. 13 e 14** si (re)introduce la possibilità di congedo di formazione o ricerca, generalmente della durata di un anno (in singoli casi anche con riduzione parziale dell’onere di lavoro definito dal rapporto di nomina), allo scopo di consentire una specializzazione nel campo di attività del docente. Esso deve rispondere a interessi specifici della scuola, riconosciuti dal Dipartimento.

All’**art. 18** è prevista la nomina, da parte del Consiglio di Stato, di una Commissione cantonale preposta all’esame e al preavviso delle domande di congedo di formazione o ricerca presentate dai docenti cantonali, comunali e consortili.

Agli **art. 21 e 22** è invece introdotta una novità di rilievo (perlomeno rispetto alla pratica): il trasferimento temporaneo (in particolare all’interno del Cantone, dei Comuni o dei Consorzi) con finalità di formazione continua. Ciò allo scopo di permettere al docente una pratica professionale in altri gradi e ordini di scuola o in settori professionali attinenti alla propria formazione.

UN CAMBIAMENTO ALLA LEGGE DELLA SCUOLA

Per dare una base legale solida alle revisioni proposte, il Messaggio chiede pure un cambiamento alla Legge della scuola, in particolare al suo art. 45, dove è definito il ruolo del docente. Viene proposto un nuovo cpv. 3 del seguente tenore:

“L'insegnamento è una professione fondata sullo studio, sulla ricerca, sulla didattica e sulla trasmissione del sapere, indissolubilmente legata alla costante formazione culturale, scientifica e umana del docente”.

LA CONSULTAZIONE

Il progetto elaborato dal Gruppo di lavoro è stato sottoposto a procedura di consultazione degli ambienti interessati nel corso del 2013. Sono pervenute 60 risposte, di cui 35 da colleghi docenti, 5 da colleghi di direttori, ispettori o esperti, 2 da associazioni magistrali, 4 da altre associazioni di insegnanti, 4 da partiti politici, 2 Comuni, 2 da sindacati e 3 da altri enti.

In generale, la formazione continua è considerata un elemento basilare della professione, sia per contribuire a definire l'identità professionale del docente, sia per garantire una buona qualità dell'insegnamento. Più che un diritto degli insegnanti, si tratta di un dovere nei confronti degli allievi e del Cantone. Una modifica della legge vigente, che risale a oltre vent'anni fa, è perlopiù ritenuta necessaria, anche se da alcune parti è stata espressa la sensazione che la proposta non sia sufficientemente innovativa. Sono comunque valutati positivamente i provvedimenti che rendono la formazione continua maggiormente accessibile, come pure la possibilità di ricorrere a docenti esterni per supplenze, il rimborso spese anche per corsi di formazione tenuti nel Cantone, la possibilità di partecipare in tempo di scuola a corsi facoltativi, la reintroduzione del congedo di formazione e ricerca.

Perplessità sono invece state espresse riguardo alla pianificazione quadriennale e al monitoraggio. In particolare quest'ultimo suscita preoccupazioni su aspetti che la legge non esplicita, ma che dovranno essere definiti nel Regolamento di applicazione.

Per quanto possibile le proposte di modifica suggerite dagli enti consultati sono state inserite nel progetto di legge. Altri elementi (di cui il Messaggio fornisce l'elenco) andranno invece discussi ed ev. inseriti nel Regolamento di applicazione.

CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

In linea di massima, la proposta del Consiglio di Stato appare convincente ed è perciò condivisa dalla scrivente Commissione, specie per le motivazioni che la sostengono; motivazioni compiutamente evidenziate e ribadite anche in occasione dell'audizione del Consigliere di Stato Manuele Bertoli e dei suoi collaboratori, avvenuta nel corso della seduta commissionale dello scorso 29 settembre.

In primo luogo, osserviamo che la revisione della legge del 1990 appare opportuna, non solo in considerazione del lungo tempo trascorso da allora, ma altresì in base alle ragioni ampiamente indicate nel Messaggio e qui succintamente richiamate. In particolare, ci sembra opportuno richiamare un concetto citato poc'anzi, ovvero che **la formazione continua è un elemento fondamentale della professione docente, sia per contribuire a definire l'identità professionale, sia per assicurare una buona qualità all'insegnamento.**

Più che di un diritto dei docenti - che è comunque giusto riconoscere - si tratta dunque di un dovere nei confronti degli allievi e del Cantone, in quanto datore di lavoro.

Senza volerci addentrare più del necessario nei dettagli, per quanto riguarda quelle che abbiamo definito le novità principali, osserviamo:

- la sostituzione del termine di “aggiornamento” con quello di “formazione continua” appare opportuna proprio perché non si tratta tanto - né solo - di “aggiornare” ciò che il docente ha appreso nell’ambito della sua formazione di base, quanto di sottolineare la necessità di un “habitus” che induca a stare continuamente al passo con l’evoluzione delle conoscenze, sia per quel che riguarda le singole discipline, sia per quanto concerne i metodi pedagogici e didattici. Benché non determinante ai fini del giudizio, ci sembra pure opportuno tener presente che la nuova definizione è stata adottata anche dalla CDPE;
- la ridefinizione, a scadenza quadriennale, delle linee direttive circa le proposte di formazione continua per i docenti appare pure opportuna, al fine di consentire una discussione, e il necessario ripensamento, a scadenze temporali né troppo lunghe né troppo brevi è pure da valutare positivamente, così come la creazione di una Commissione cantonale in materia;
- ancora più necessario appare l’adozione di un sistema di monitoraggio, al fine di consentire la verifica delle iniziative di formazione, tanto dal lato “generale” quanto da quello personale dei singoli docenti interessati;
- collegato a questo (e dunque tale da giustificare il medesimo commento) è pure l’ultimo punto, quello di definire le condizioni concrete per dar seguito alle proposte di formazione continua.

Riguardo a singoli articoli

All’**art. 3** ribadiamo l’opportunità di tali innovazioni, che ci sembra considerino appieno tanto le esigenze dell’istituzione quanto i diritti dei docenti.

All’**art. 4** la sottolineatura del fatto che il docente è responsabile della propria formazione continua - definita un suo diritto-dovere irrinunciabile e parte integrante della sua attività professionale - ci sembra più che opportuna. Pure meritevole di appoggio ci sembra il fatto di stabilire una quantità minima (sottolineiamo, minima) di attività di formazione continua che il docente è tenuto a svolgere nel corso di un quadriennio. L’obiezione circa il rischio che la quantità prenda il sopravvento sulla qualità non regge oltre misura. Senza un minimo di quantità, è infatti ben difficile che vi possa essere “qualità”! Del resto, il progetto di legge prevede pure la possibilità di frequentare, oltre a quelli proposti dalle autorità, anche altri corsi o attività personali. Al riguardo è stata ventilata la possibilità - che ci sembra meritevole di venir considerata nell’ambito del Regolamento di applicazione - di dotare ogni docente di un documento tipo “portfolio”, nel quale inserire le informazioni riguardanti le attività di formazione svolte.

All’**art. 9** la novità sta nel fatto che ai docenti, seppure eccezionalmente, verrà consentito di partecipare ad attività di formazione continua anche in tempo di lezione, e che in tal caso - previa autorizzazione dell’autorità di nomina - avranno diritto ad essere suppliti a spese del Cantone. L’innovazione potrebbe far sorgere qualche preoccupazione dal lato finanziario. Considerato tuttavia che l’articolo precisa che il Regolamento fisserà il quantitativo (massimo) di giornate, si può ritenere che ciò debba rimanere entro limiti ragionevoli. In ogni caso, il disegno di legge prevede pure (**art. 25**) che il Gran Consiglio stabilisca annualmente, nel Preventivo dello Stato, il credito destinato a finanziare la formazione continua. Al riguardo, ricordiamo che nel Piano Finanziario le maggiori uscite

per il Cantone per questo compito sono stimate in 300 mila franchi per il 2014 (già inseriti a Preventivo). Per il 2015 si prevede un importo di 350 mila franchi, mentre per l'anno successivo sono 650 mila franchi. In un'epoca in cui si parla ormai quasi solo di milioni, l'onere appare in effetti relativamente modesto. Del resto, questo leggero maggior costo sarà comunque compensato da un miglioramento della qualità dell'insegnamento.

Agli **art. 13 e 14** che (re)introducono la possibilità di congedo di formazione o ricerca, generalmente della durata di un anno (in singoli casi con riduzione parziale dell'onere di lavoro definito dal rapporto di nomina), allo scopo di consentire una specializzazione nel campo di attività del docente, la Commissione rileva che trattandosi di favorire una specializzazione - a condizione che siano adempiuti i requisiti abbastanza severi previsti all'**art.15** - nello specifico campo di attività del docente, la norma appare più che giustificata, poiché destinata a ripercuotersi positivamente sulla scuola.

Agli **art. 21 e 22** è invece introdotta (perlomeno rispetto alla pratica) una novità di rilievo: il trasferimento temporaneo (in particolare all'interno del Cantone, dei Comuni o dei Consorzi) con finalità di formazione continua. Ciò allo scopo di permettere al docente una pratica professionale in altri gradi e ordini di scuola o in settori professionali attinenti alla propria formazione. Per i motivi testé citati, la proposta appare dunque lodevole.

Riteniamo per contro inutile soffermarci sugli articoli che comportano solo modifiche formali rispetto alla legge attuale, come pure su quelli riguardanti unicamente aspetti procedurali.

Per quanto riguarda il Regolamento di applicazione, cui sono demandati parecchi aspetti, pur considerando che esso, in quanto tale, è di competenza dell'Esecutivo, la Commissione invita il Consiglio di Stato a elaborarlo in collaborazione con le associazioni rappresentative del corpo insegnante.

A parere della Commissione, anche la proposta di aggiunta all'art. 45 della legge sulla scuola, è coerente con i principi che informano l'intero Messaggio in esame, per cui viene anch'essa preavvisata favorevolmente.

CONCLUSIONI

In virtù delle considerazioni espresse nelle pagine che precedono e in considerazione altresì del fatto che l'adeguamento delle norme che disciplinano la formazione continua dei docenti è contemplato nella scheda n. 7 delle Linee direttive e nel Programma di legislatura 2012-2015, la scrivente Commissione invita il Gran Consiglio ad approvare il Messaggio del Consiglio di Stato n. 6919 del 12 marzo 2014 e il relativo disegno di legge, così come presentati.

Per la Commissione speciale scolastica:

Franco Celio, relatore

Bergonzoli - Bordoni - Caprara (con riserva) -

Cavalli - Crivelli Barella - Franscella - Guerra -

Lepori - Malacrida - Ortelli - Pagani - Polli -

Robbiani - Steiger