

Il Consiglio di Stato

Signori

- Edo Pellegrini e cofirmatari
 - Sara Imelli e cofirmatari
 - Maddalena Ermotti-Lepori
- Deputati al Gran Consiglio

Interrogazione 21 gennaio 2020 n. 16.20 (Edo Pellegrini e cofirmatari)
Come si spiegano le differenze di stipendio fra SMS e Scuole professionali?

Interrogazione 29 gennaio 2020 n. 20.20 (Sara Imelli e cofirmatari)
Docenti delle scuole cantonali: disparità salariale giustificata a parità di titoli di studio?

Interrogazione 7 aprile 2020 n. 43.20 (Maddalena Ermotti-Lepori) [risposta parziale]
a) Dati chiari e completi sulle procedure e sui criteri di attribuzione dei salari dei docenti di ogni settore scolastico
b) Recente sentenza del TRAM

Signore e signori deputati,

con riferimento alle vostre tre interrogazioni rispondiamo alle vostre puntuali domande congiuntamente, visto che la seconda interrogazione fa esplicito riferimento alla prima, mentre la terza, qui considerata solo parzialmente (una risposta separata sarà data alle altre domande), interessa tematiche proprie anche alle prime due.

Introduciamo le risposte con una premessa.

La differenza di salario tra docenti di ordini scolastici diversi non è il frutto di una singola decisione, non risale ad un preciso momento storico, ma è la somma di più discussioni e decisioni che affondano le loro radici nella storia del nostro Cantone. In particolare è il risultato della dialettica tra due principi, quello riassumibile nel motto "parità di funzione – parità di salario" e quello fondato sui titoli di studio dell'insegnante.

Ripercorrendo la ricerca effettuata dall'Archivio dello Stato (ASTi) per dare riscontro alle vostre domande, necessariamente sintetica ritenuto il tempo utile per rispondere agli atti parlamentari, risulta come nel 1946, che possiamo fissare come nostro punto di partenza, "Nello stabilire la scala è stata dedicata particolare cura nel vagliare l'importanza delle funzioni degli insegnanti in ogni ordine di scuola, considerando quali elementi di valutazione, i titoli richiesti per occupare i posti previsti dall'organico e i programmi d'insegnamento" (cfr. Legge sugli stipendi delle maestre delle case dei bambini, dei docenti delle scuole elementari, dei docenti delle scuole maggiori, dei funzionari scolastici e degli insegnanti delle scuole pubbliche cantonali, Messaggio del 26 luglio 1946 in ASTi, *Atti del Gran Consiglio, Sessione ordinaria primaverile, Seduta XVI del martedì 29 ottobre 1946*, pag. 537). Veniva così creata una "gerarchia nella scala dell'insegnamento e delle funzioni

dei docenti" formalizzata nel Rapporto della Commissione della Gestione del 24 ottobre 1946. Da notare che in quell'occasione l'istanza dei docenti dei corsi per apprendisti chiedente la parificazione di questa categoria ai docenti del ginnasio non venne allora ammessa con la motivazione che "È evidente che il Ginnasio è prevalente sui Corsi degli apprendisti e merita dal punto di vista gerarchico una maggiore considerazione per la sua diversa natura e funzione. Il ginnasio, infatti, avvia agli studi accademici ed ai docenti si richiede una completa preparazione umanistica e quindi il titolo accademico, mentre nei corsi per apprendisti l'insegnamento culturale è assai semplice, né potrebbe essere diverso, dato il grado disuguale di preparazione degli allievi, che provengono dalle più disparate scuole e classi" (idem, pag. 561).

Negli anni '60 la differenziazione del salario in funzione del titolo di studio si estende non solo tra gli ordini di scuola, ma pure all'interno della stessa scuola tanto che "Le differenziazioni fatte per le classi IV e IVb introdussero di fatto una inaccettabile disparità di trattamento tra docenti chiamati a ricoprire la medesima funzione" (cfr. Stipendio dei docenti iscritti nelle classi IV e IVb della pianta organica in ASTi, *Atti del Gran Consiglio, Sessione ordinaria autunnale, Seduta IX del martedì 20 febbraio 1968*, pag. 292). Il dibattito sul tema fu assai vivace tanto da giudicare un'eresia "che a parità di funzione deve necessariamente corrispondere una parità di trattamento economico" (idem, pagg. 295-296).

Alla differenza salariale in funzione del titolo di studio si aggiungeva la differenza a livello di ore di insegnamento. Ancora alla fine degli anni '60 il docente di scuola maggiore insegnava 32 ore, il docente di scuola elementare 28, mentre il docente di ginnasio 25 (cfr. Modificazione della legge sugli stipendi e sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti, Messaggio del 10 gennaio 1969, in ASTi, *Atti del Gran Consiglio, Sessione ordinaria autunnale, Seduta XXV del martedì 4 febbraio 1969*, pag. 837). Queste differenze di orario, seppure ridottesi o compattatesi nel tempo, permangono ancora oggi, tanto che in base al Regolamento sull'onere d'insegnamento dei docenti del 23 maggio 2018 la situazione è la seguente:

Scuola dell'infanzia senza refezione	25 ore e 15 minuti
Scuola dell'infanzia con refezione	32 ore
Scuola elementare	32 unità didattiche pari a 26 ore e 10 minuti
Scuola speciale	32 unità didattiche pari a 26 ore e 10 minuti
Scuola media	25 ore-lezione*
Scuole professionali	25 ore-lezione**
Scuole medie superiori	24 ore-lezione***

*28 per i docenti di educazione alimentare, di educazione fisica, di educazione musicale, di educazione visiva, di arti plastiche, nonché di amministrazione e tecnica dell'informazione e della comunicazione.

**28 per i docenti di educazione fisica, delle materie speciali, della progettazione e delle parti pratiche integrate, 32 ore-lezione più 8 di preparazione per i docenti di lavoro, di laboratorio e di esercitazioni pratiche, 42 ore-lezione per i capi laboratorio.

***27 per i docenti di educazione fisica, di arti visive e di musica strumentale.

Un importante passo verso il principio della retribuzione per la funzione svolta e non in corrispondenza del titolo di studio conseguito è stato fatto di recente con la nuova Legge sugli stipendi del personale dello Stato e dei docenti del 23 gennaio 2017 (LStip). Se ancora nell'anno scolastico 2017/2018 il docente disciplinare abilitato era pagato in funzione del titolo di studio disciplinare conseguito (senza titolo specifico, con titolo intermedio, con titolo accademico), dal settembre 2018, con l'introduzione della nuova LStip, il docente per il quale l'abilitazione è criterio di assunzione è pagato indipendentemente dal titolo di studio disciplinare, che è semmai requisito per accedere al percorso abilitativo. Settore

professionale a parte, la differenza salariale tra una funzione ed un'altra dipende dal titolo abilitante alla professione, in particolare:

- per le scuole comunali il titolo abilitante è il bachelor di un'Alta scuola pedagogica, rilasciato in Ticino dal Dipartimento formazione e apprendimento della SUPSI, il salario è inferiore per le docenti di scuola dell'infanzia senza refezione (4% delle sezioni) e identico per gli altri docenti di scuola dell'infanzia e scuola elementare. Per questi ultimi la classe salariale di riferimento è la 6, a partire dal quinto scatto. Se il docente è ancora in abilitazione viene assunto nella stessa classe salariale, ma con un onere d'impiego parziale e due scatti in meno fino al conseguimento dell'abilitazione;
- per la scuola media il titolo abilitante è lo specifico master di un'Alta scuola pedagogica, che come prerequisito prevede almeno un bachelor disciplinare, e la classe salariale è la 8, a partire dal quarto scatto. Se il docente è ancora in abilitazione viene assunto nella stessa classe salariale, ma con un onere d'impiego parziale e due scatti in meno fino al conseguimento dell'abilitazione;
- per le SMS il titolo abilitante è il diploma d'insegnamento per le scuole di maturità rilasciato da un'alta scuola pedagogica, un'università o un politecnico federale che come prerequisito prevede almeno un master universitario nella disciplina d'insegnamento, e la classe salariale è la 10, a partire dal terzo scatto. Se il docente è ancora in abilitazione viene assunto nella stessa classe salariale, ma con un onere d'impiego parziale e due scatti in meno fino al conseguimento dell'abilitazione.

Il settore professionale ha regole diverse, perché l'abilitazione si svolge *"en emploi"*, come previsto dalla specifica legislazione federale in materia; l'abilitazione qui non è ancora un requisito indispensabile per essere assunto in modo regolare. L'insegnante può quindi entrare nel mondo della scuola senza abilitazione e solitamente lo fa con meno anni di studio per rapporto al collega delle SMS (se non abilitato). In termini retributivi in questo caso per la legislazione cantonale al momento dell'assunzione diviene quindi obbligatorio far riferimento al titolo di studio disciplinare e non all'abilitazione. Per il docente attivo nelle scuole professionali di base con un titolo accademico (bachelor o master) la classe salariale di riferimento è la 9, a partire dal secondo scatto, per quello attivo nelle scuole specializzate superiori (SSS) la classe salariale di riferimento è la 10, a partire dal terzo scatto. Con titoli disciplinari intermedi i parametri salariali sono più bassi.

Va precisato che l'affermazione riportata nell'interrogazione n. 16.20 secondo cui *"Un docente del settore professionale in possesso di un Master ed è abilitato all'insegnamento viene stipendiato nella classe 9 e insegna 25 ore-lezioni settimanali (a tempo pieno),"* non è esauriente, perché il docente di scuola professionale attivo nelle SSS ha una retribuzione simile a quella in vigore presso le SMS.

Da osservare che un'importante differenza tra docente di scuola media o di SMS e docente di scuola professionale la si ritrova pure per quanto concerne il periodo di abilitazione. Se nel primo caso l'abilitazione è un onere totalmente a carico del docente (l'abilitazione è un requisito per essere assunto in modo regolare senza penalizzazione salariale), nel settore professionale l'abilitazione non solo è pagata al docente dal datore di lavoro, ma il docente beneficia di uno sgravio pagato per il suo ottenimento. L'abilitazione presso il settore professionale di base costa al Cantone fr. 3'500.- per candidato (si considera il ciclo di studio completo che si sviluppa su tre anni), ai quali vanno aggiunti circa fr. 50'000.- per candidato per sgravi pagati a cui ha diritto.

Ritenuto quanto sopra, appare evidente come le differenze salariali e di onere d'insegnamento di oggi sono il risultato di concezioni e di un processo decisionale che dura

da molti decenni. Nonostante negli ultimi anni lo scrivente Consiglio su proposta del DECS abbia introdotto numerosi adattamenti che hanno permesso di compiere notevoli passi avanti nella direzione della riduzione delle diversità, in particolare con l'aumento di una classe salariale per i docenti delle scuole comunali nel 2013, con l'equiparazione dei salari dei docenti di lingua e integrazione ai salari dei docenti di scuola elementare nel 2015 ma soprattutto con la significativa rimodulazione e compattazione dei salari dei docenti con la nuova LStip del 2017, permangono delle differenze di salario e di ore di insegnamento tra docenti con percorsi di studio e di abilitazione tra loro paragonabili che legittimamente possono interpellare. Una eventuale parificazione di tali differenze produrrebbe tuttavia delle evidenti criticità. Per restare ai soli docenti cantonali (quelli comunali sono stati parificati almeno dal profilo del salario nel 2017), le varianti ipotizzabili per andare in questa direzione sono sostanzialmente due:

- la prima consisterebbe in una parificazione dei salari e delle condizioni di lavoro di tali insegnanti con quelli più elevati, quelli dei docenti SMS (classe 10, 24 ore-lezione settimanali), il che implicherebbe un notevole aumento di spesa per il Cantone, dal momento che andrebbero aumentati i salari dei docenti di scuola media e professionale, nonché trovate risorse aggiuntive per nuove assunzioni;
- se invece la decisione fosse vincolata a una neutralità dei costi, si dovrebbe optare per una seconda variante, cioè la determinazione di una 'media' calcolata dividendo l'attuale massa salariale per il numero di docenti coinvolti, tenuto conto di un carico settimanale unico. La conseguenza sarebbe tuttavia quella di abbassare in maniera significativa gli stipendi di una parte del corpo insegnante cantonale.

Considerando la complessità e la delicatezza di un'operazione di questo tipo, lo scrivente Consiglio di Stato ritiene che le attuali differenze non appaiano oggi a tal punto ingiustificate da dover essere ulteriormente riviste a corto termine, dopo l'importante compattamento delle funzioni nell'insegnamento già deciso con la nuova LStip, passate da oltre un centinaio a meno di 40.

Fatta questa premessa rispondiamo ora alle domande poste.

Interrogazione n. 16.20

1. **Se, come affermato da tutti ai diversi livelli istituzionali, i due ordini di Scuola (ndr: SMS e scuole professionali) hanno la medesima dignità e la medesima importanza per la formazione dei nostri giovani, obiettivo di politica formativa in Ticino mai messo in discussione, come si spiegano le differenze di trattamento salariale per i docenti dei due ordini scolastici come citati nella nostra premessa?**

Partendo dal fatto che, in termini generali, la dignità di una professione non dipende solo dal trattamento salariale, le osservazioni presentate in premessa portano lo scrivente Consiglio a non ritenere necessario per il momento un nuovo intervento sulle differenze salariali testé ricordate. Il settore professionale risulta molto articolato e già l'uniformazione dei salari al suo interno operata con la nuova LStip, con la sola distinzione tra scuole professionali di base e SSS, ci pare un buon passo avanti nella direzione auspicata. Procedendo ad un confronto intercantonale (cfr. Statistica degli stipendi 2019, Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz), pur nei limiti che questi confronti propongono dovendo fare astrazione dall'onere d'insegnamento effettivo (ore-lezione settimanali e ore-lezione annuali complessive diverse da Cantone a Cantone, diversità nell'impostazione delle vacanze ecc.), constatiamo che vi sono 9 cantoni che hanno una equivalenza del salario minimo e massimo per i docenti SMS e scuola professionale, 14 cantoni hanno un salario

SMS maggiore, mentre 3 cantoni non sono paragonabili (GL non ha fornito dati per la statistica, AI non ha scuole professionali, nel Canton Grigioni le scuole sono libere nel definire lo stipendio del docente).

2. Il Consiglio di Stato ritiene giustificate tali differenze?

3. Se sì, con quali motivazioni?

Le differenze, come si può leggere nella premessa, non risultano tanto ingiustificate al punto di dover riprendere il tema dopo la recente revisione della LStip, con riferimento ai disomogenei criteri di assunzione tra i vari ordini scolastici e la conseguente diversa evoluzione della carriera. Con la nuova Lstip si è già proceduto ad una importante riduzione delle differenze tra i settori scolastici e all'interno degli stessi. Ad esempio, per quanto riguarda la differenziazione salariale tra professionisti laureati, all'interno delle scuole professionali è stata abolita la precedente differenza tra salari nelle scuole commerciali, nelle scuole a tempo pieno e nelle scuole del percorso duale, procedendo anche a parificare il titolo accademico master o bachelor mediante un innalzamento salariale per i detentori del bachelor. Nel settore professionale anche il docente SSS con un master, ovvero quello che ha avuto l'incremento minore, ha avuto un beneficio salariale, perché con la precedente legge iniziava da fr. 94'875.- annui e terminava con fr. 135'676.-, oggi lo stesso docente parte da fr. 95'753.- e termina con fr. 137'838.-. Tutti gli altri hanno avuto incrementi maggiori. Discorso analogo, con una eccezione per il settore commerciale, vale per i docenti di scuola professionale di base.

Come detto in premessa, con la nuova Lstip è stato introdotto per la maggior parte dei docenti a cui è richiesta un'abilitazione per essere assunti in modo regolare il principio del salario in relazione alla funzione svolta e non al titolo di studio disciplinare conseguito. Ad esempio, i docenti del settore medio abilitati hanno un identico stipendio indipendentemente dal titolo di studio disciplinare che ha loro permesso di ottenere l'abilitazione. A tendere, ritenuti i tempi organizzativi e le valutazioni necessarie, anche nel settore professionale potrà essere introdotto lo stesso principio quando si riuscirà ad organizzare l'abilitazione "en emploi" imposta dal diritto federale (che prevede prima l'assunzione e poi l'abilitazione) in tempi decisamente più rapidi di quanto vigente ancora nel recente passato, progetto su cui si stanno facendo significativi passi avanti.

4. Può il Consiglio di Stato precisare sia il motivo dell'ora d'insegnamento in più, sia quello dello stipendio inferiore

Si rinvia alle precedenti risposte.

5. Se no, quali provvedimenti intende adottare il Consiglio di Stato?

Si rinvia alla risposta data alla domanda 3, con riferimento al possibile avvicinamento tra le procedure di abilitazione e le condizioni di prima assunzione tra SMS e scuole professionali.

Interrogazione n. 20.20

1. Per quale motivo esiste una disparità nell'assegnazione della classe salariale dei docenti cantonali di ordine di scuola differente con il medesimo titolo di studio?

Con riferimento alla premessa e alla logica della domanda proposta, la differenza consiste nel far riferimento al titolo abilitante e indirettamente ai titoli di studio necessari per

conseguito (nel caso della scuola media il bachelor di disciplina, nel caso delle SMS il master disciplinare). Da osservare che la persona che ha ottenuto un master disciplinare ed insegna alla scuola media può sempre abilitarsi per la SMS e postulare per un insegnamento in questo ordine scolastico, avendone i prerequisiti disciplinari.

Non risulta esatta l'indicazione contenuta nell'atto parlamentare secondo cui il grado di preparazione nella materia e nella didattica, per coloro che hanno raggiunto un master disciplinare, sia equivalente per i docenti di scuola media e di SMS. La preparazione disciplinare non si ferma ai soli esami universitari, ma deve necessariamente essere declinata nell'insegnamento, sulla base di piani di studio ben differenti. Dal profilo della didattica i percorsi abilitanti sono anch'essi differenti, per cui fermarsi al solo percorso simile disciplinare non risulta del tutto pertinente.

2. Il Consiglio di Stato non intende equiparare le classi salariali per i docenti delle scuole pubbliche cantonali con medesimo titolo di studio?

Si rimanda a quanto espresso in premessa.

Interrogazione n. 43.20 (parziale) limitatamente alla prima domanda

1. [...] chiedo al Consiglio di Stato di comunicare la/le procedura/e applicata/e attualmente in ogni settore scolastico per la determinazione e per l'attribuzione della classe di stipendio (e di eventuali riconoscimenti di scatti d'anzianità) dei docenti assunti (precisando anche eventuali ulteriori casi specifici interni ad un settore eterogeneo in sé, quale, a titolo esemplificativo, quello delle Scuole professionali), indicando tutti i criteri e tutti i parametri che concorrono nella definizione dei salari (specificando in che modo ed in che misura questi incidono nella procedura) nonché i salari effettivamente stabiliti per i diversi casi.

La determinazione dello stipendio iniziale e la relativa classificazione salariale sono in particolare regolate, per tutti i docenti cantonali, dagli artt. 9 e 10 della LStip e dagli artt. 51 e 52 del Regolamento dei dipendenti dello Stato (RDSt) dell'11 luglio 2017.

La determinazione dello stipendio iniziale di un docente dipende innanzi tutto dal settore scolastico (funzione) dove è chiamato ad insegnare. Definita la funzione, l'art. 51 cpv. 9 RDSt indica il minimo salariale (classe + aumenti o scatti), l'eventuale adeguamento verso l'alto o verso il basso dipende dalle esperienze e dalla richiesta o meno dell'abilitazione nei requisiti di assunzione.

Esempio: il docente di scuola media regolarmente abilitato ha un salario minimo (art. 51 cpv. 9 RDSt) che corrisponde alla classe 8+4 aumenti. Ammettendo che il docente abbia svolto in precedenza delle esperienze affini (art. 51 cpv. 10 RDSt), ad esempio abbia insegnato per 4 anni la sua disciplina in precedenza in una scuola media di Zurigo, gli sarà assegnata la classe 8+8 aumenti.

Nel settore professionale la procedura è molto simile, se non che l'abilitazione non è criterio di assunzione mentre che l'esperienza professionale lo è. Ricordiamo ancora una volta che in questo ambito il titolo di studio risulta ancora determinante per l'assegnazione dello stipendio iniziale (cfr. art. 51 cpv. 9 RDSt). Le sezioni di formazione di riferimento analizzano i certificati di lavoro inerenti alle esperienze lavorative precedenti presentati dal docente al momento della prima assunzione, ne determinano l'affinità con l'insegnamento che il docente è chiamato a svolgere (art. 51 RDSt) e propongono il salario da assegnare.

Infine risulta utile segnalare che il salario minimo definito dall'art. 51 cpv. 9 RDSt può essere ridotto, come disciplinato dall'art. 10 cpv. 1 LStip, fino a due classi e per due anni al massimo. Questo è il caso ad esempio del docente in abilitazione presso il Dipartimento

formazione e apprendimento della SUPSI che nel frattempo ha ottenuto delle ore di insegnamento, al quale sono applicati due aumenti in meno.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a circa 30 ore lavorative.

Vogliate gradire, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

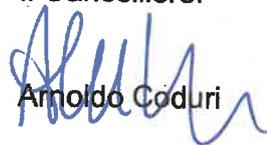
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Christian Vitta

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri