

Rapporto di minoranza

numero

data

Dipartimento

7 febbraio 2011

EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT

Concerne

della Commissione speciale scolastica sull'iniziativa parlamentare 18 marzo 2009 presentata nella forma generica da Raoul Ghisletta e cofirmatari per il Gruppo PS per la modifica della legge sull'aggiornamento dei docenti

1. TESTO DELL'INIZIATIVA GENERICA

L'iniziativa generica chiede di decidere sul principio di una modifica della legge sull'aggiornamento dei docenti allo scopo di rafforzare la formazione di tutti i docenti, cantonali e comunali. Essa chiede, in particolare, la creazione da parte del Cantone, in collaborazione con i Comuni, di un **fondo per la formazione dei docenti** con i seguenti scopi:

- a) **rimborsare i costi di formazione continua** dei docenti cantonali e comunali conformemente alla legge;
- b) **rimborsare i costi di supplenza** dei docenti cantonali e comunali in formazione;
- c) **pagare le indennità per gli studenti dell'ASP (SUPSI)**, sia per la formazione quale docente di scuole comunali, sia per l'abilitazione a docente nelle scuole cantonali, che serve a remunerare il lavoro svolto dagli studenti/docenti abilitandi durante i loro periodi di pratica professionale nelle classi e ad incoraggiare lo svolgimento della formazione pedagogica dei docenti in Ticino (cosa che è nell'interesse della Scuola del Cantone e dei Comuni, in quanto permette di far capo a docenti che conoscono la Scuola ticinese e che sviluppano competenze nel sistema scolastico ticinese);
- d) **assicurare una perequazione sui costi di formazione tra enti pubblici**. Il finanziamento del fondo deve avvenire da parte del Cantone e dei Comuni, tenendo conto del numero di docenti impiegati (ad esempio stabilendo una percentuale sulla massa salariale). La parte a carico dei Comuni deve tener conto anche della forza finanziaria degli stessi, come già avviene per il sussidio ai salari dei docenti delle scuole comunali.

2. LA LEGGE CONCERNENTE L'AGGIORNAMENTO DEI DOCENTI

Per discutere in modo preciso l'iniziativa è necessario conoscere la legge concernente l'aggiornamento dei docenti datata del 19 giugno 1990, che sicuramente merita un aggiornamento generale, per meglio stimolare la formazione continua del corpo insegnante sia comunale, sia cantonale. Un aspetto sul quale tutti, a parole, sono concordi nel rilevare che è importante.

Ricordiamo innanzi tutto i quattro articoli centrali della legge, che definiscono i concetti di base:

Art. 2

¹L'aggiornamento è predisposto ad accrescere le capacità professionali dei docenti e, conseguentemente, a migliorare la qualità della scuola.

²L'aggiornamento si realizza mediante iniziative personali, giornate di studio, corsi di varia durata, seminari, attività di ricerca o di produzione di materiali didattici e altre forme adeguate ai bisogni della scuola.

Art. 3

¹Il Cantone promuove l'aggiornamento dei docenti:

- a) attraverso iniziative proprie;
- b) in collaborazione con enti o istituti di formazione;
- c) facilitando la partecipazione dei docenti a corsi organizzati da altri enti;
- d) favorendo forme di aggiornamento promosse da gruppi di docenti o da singoli docenti.

²I Comuni e i consorzi collaborano con il Cantone nell'attuazione dell'aggiornamento per i docenti delle scuole comunali e consortili.

Art. 4

Il docente è responsabile del proprio aggiornamento; egli lo realizza sia mediante iniziative personali, sia partecipando alle iniziative promosse dal Cantone o da enti da esso riconosciuti.

Art. 5

¹L'aggiornamento consiste nel progressivo rinnovamento della formazione di base e nella riflessione sulla propria esperienza professionale.

²Esso ha lo scopo di completare e approfondire le conoscenze generali e le conoscenze specifiche in funzione dell'insegnamento e di perfezionare le capacità pedagogiche e didattiche, tenendo conto dell'evoluzione del sapere, dei metodi d'insegnamento e delle trasformazioni della società.

In seguito la legge definisce le regole della promozione dell'aggiornamento, che può anche essere collettivo ed obbligatorio, come stabilito dai seguenti articoli:

Art. 6

¹Il Cantone promuove le proprie iniziative di aggiornamento previste dall'art. 3 cpv. 1 lett. a tramite mandati al Dipartimento della SUPSI che integra l'Alta scuola pedagogica (ASP), all'Istituto universitario federale per la formazione professionale o ad altri enti o istituti di formazione.

²Sono riservate iniziative di aggiornamento promosse dagli uffici dipartimentali.

³I programmi annuali dell'aggiornamento e le modalità di organizzazione sono ratificati dal Dipartimento dell'istruzione e della cultura.

Art. 8

Il Cantone può finanziare totalmente o parzialmente l'organizzazione di corsi di aggiornamento promossi da enti o istituti di formazione che perseguono gli scopi indicati nel presente decreto.

Art. 9

¹Il Consiglio di Stato stabilisce l'obbligatorietà o la facoltatività di ogni singola attività di aggiornamento.

²La partecipazione è obbligatoria quando le necessità di aggiornamento sono determinate, di regola, da cambiamenti introdotti nell'insegnamento (rinnovamento di programmi, tecniche e metodi) o da particolari esigenze della scuola.

Per l'aggiornamento obbligatorio vi è un rimborso completo dei costi sostenuti dal docente e vi sono determinati periodi di frequenza da parte del docente, mentre per l'aggiornamento facoltativo la legge prevede che una parte dei costi possa essere assunta dal docente stesso:

Art. 10

¹I docenti di ogni ordine e grado di scuola possono essere chiamati a partecipare all'aggiornamento obbligatorio:

- nel periodo che va da inizio settembre a metà giugno per un massimo di 10 mezze giornate di vacanza;
- nelle due settimane prima dell'inizio dell'anno scolastico e nelle due settimane dopo la fine;
- in tempo di scuola.

²La partecipazione all'aggiornamento deve rispettare il principio della continuità e della regolarità dell'insegnamento.

³La partecipazione all'aggiornamento facoltativo ha luogo, di regola, al di fuori del tempo di scuola. In circostanze particolari, per un massimo di 10 giorni ogni due anni, la frequenza può essere autorizzata anche in tempo di scuola dall'autorità di nomina la quale, per le scuole dell'infanzia ed elementari, decide con il consenso dell'ispettore di circondario.

⁴L'autorità di nomina può concedere una riduzione dell'onere d'insegnamento per la partecipazione a corsi d'aggiornamento distribuiti sull'intero anno scolastico. Per le scuole materne ed elementari l'autorità di nomina decide con il consenso dell'ispettore di circondario.

⁵L'aggiornamento in tempo di scuola non comporta deduzione di stipendio.

⁶Le spese di partecipazione all'aggiornamento obbligatorio sono interamente a carico del Cantone.

⁷Le spese di partecipazione all'aggiornamento facoltativo organizzato dagli istituti di cui all'art. 6 della presente legge sono di regola a carico del Cantone; non sono rimborsate le spese di viaggio e le indennità per pasti e pernottamenti per corsi organizzati nel Cantone.

⁸Le spese di partecipazione all'aggiornamento facoltativo organizzato da altri enti riconosciuti dal Dipartimento sono a carico dei partecipanti.

Il Cantone può concedere un sussidio; le condizioni, la procedura per ottenere il sussidio e l'entità dello stesso sono stabilite dal regolamento d'applicazione della presente legge.

Per i docenti delle scuole private la legge prevede delle condizioni favorevoli:

Art. 11

¹I docenti delle scuole private parificate e non parificate possono partecipare sia all'aggiornamento obbligatorio sia all'aggiornamento facoltativo organizzato dagli istituti di cui all'art. 6 della presente legge: le spese di partecipazione sono a carico dei partecipanti secondo le modalità stabilite dal regolamento.

²I docenti delle scuole private parificate dell'obbligo sono tenuti a partecipare all'aggiornamento obbligatorio: le spese di organizzazione dei corsi sono a carico del Cantone.

³Ai docenti delle scuole private non è concesso alcun sussidio per la partecipazione all'aggiornamento.

Quando il docente è assente per un corso nelle scuole cantonali si opera con le supplenze interne, in quelle comunali si fa capo a un supplente:

Art. 12

¹Le assenze occasionate dalla partecipazione dei docenti all'aggiornamento sono, di regola, coperte mediante supplenze interne alla scuola o ricorrendo a supplenti esterni.
Il Dipartimento emana disposizioni in materia.

²Le spese di supplenza dei docenti comunali e consortili sono assunte dai rispettivi Comuni o consorzi.

Da notare che la legge, agli art. 13-14-15-16-17-18-19-20 prevede anche una sorta di anno sabbatico, che di fatto è stato congelato per misura di risparmio da oltre 12 anni, ossia dal 1998 (taglio annuo: 550'000 fr.):

Art. 13

Il congedo di aggiornamento ha per scopo di consentire una specializzazione nel campo di attività del docente. Esso deve rispondere a interessi specifici della scuola, riconosciuti dal Dipartimento.

Art. 14

¹L'autorità di nomina può concedere ai docenti cantonali e comunali, una volta nel corso della loro attività professionale, un congedo di aggiornamento senza deduzione di stipendio.

²Il congedo di aggiornamento ha di regola la durata di un anno scolastico; se le circostanze lo giustificano può essere distribuito su 2 anni scolastici continui, compatibilmente con le esigenze della scuola, secondo modalità autorizzate dal Consiglio di Stato.

³Il docente che beneficia di un congedo di aggiornamento mantiene immutato il rapporto d'impiego e matura la corrispondente anzianità di servizio.

⁴Le spese di partecipazione a corsi o ad attività di specializzazione sono a carico del docente.

Infine la legge agli art. 21-22-23-24 prevede periodi di pratica professionale con finalità di aggiornamento:

Art. 21

Per permettere al docente una pratica professionale in altri gradi e ordini di scuole o in settori professionali attinenti alla propria formazione, il Cantone favorisce il trasferimento temporaneo a scopo di aggiornamento.

Esso deve avere la durata minima di un anno scolastico.

Da ultimo esiste un articolo 25, che è l'oggetto dell'iniziativa, il quale stabilisce che di anno in anno il legislativo vota i crediti per l'aggiornamento: per i docenti cantonali il Gran Consiglio e nei comuni il Consiglio o l'assemblea comunale.

Art. 25

¹Il Gran Consiglio decide annualmente in sede di preventivo il credito destinato a finanziare l'aggiornamento dei docenti secondo la presente legge.

²La decisione sulle singole spese destinate all'aggiornamento dei docenti cantonali è di competenza del Dipartimento; contro la decisione è dato ricorso al Consiglio di Stato, la cui decisione è impugnabile davanti al Tribunale cantonale amministrativo.

³Per i Comuni e i consorzi sono applicabili le relative normative riservate le competenze cantonali.

3. GESTIRE LE TENDENZE IN ATTO NELLA FORMAZIONE CONTINUA

Rileviamo che a livello di **Dipartimento formazione e apprendimento della SUPSI** ora si va verso una nuova direzione: accanto ai corsi di aggiornamento di breve durata si propongono corsi di formazione continua di lunga durata strutturati sotto forma di crediti (certificato di studi avanzati - CAS). Importante sarà la collaborazione tra gli esperti di materia delle scuole cantonali, gli ispettori e i direttori delle scuole comunali e la SUPSI in questo ambito. È verosimile che tra qualche anno ogni docente dovrà raggiungere un determinato numero di crediti di formazione su un determinato numero di anni e quindi è probabile che i costi a carico di Comuni e Cantone cresceranno sensibilmente, anche perché si dovrà fare capo maggiormente alle supplenze esterne. **Ricordiamo che i corsi di formazione continua della SUPSI devono autofinanziarsi.**

L'iniziativa generica all'esame propone di creare un fondo per la formazione dei docenti: prelevando una percentuale della massa salariale si coprono i costi dei vari Comuni e delle varie scuole. In tal modo **si evitano dei picchi di spesa nei conti degli enti pubblici interessati**, che potrebbero indurre gli enti a scoraggiare una parte dei docenti dal seguire corsi di aggiornamento. L'iniziativa generica intende finanziare tramite il fondo non solo i costi vivi dei corsi, ma anche quelli per le supplenze: per effettuare un corso durante l'anno scolastico un docente ha bisogno dell'assenso del suo datore di lavoro. Talvolta ciò può essere problematico se bisogna organizzare la sua supplenza.

Il DECS ha indicato alla Commissione che la percentuale messa a disposizione della formazione continua è lievemente **inferiore allo 0,4% delle spese salariali per i docenti**. Se esaminiamo i preventivi e consuntivi del Cantone, risulta che la **spesa effettiva è sempre inferiore alla spesa indicata a preventivo**. Ad esempio nel 2007 su un preventivo di 1,32 milioni di franchi la spesa effettiva è stata di soli 0,87 milioni, con una differenza corrispondente a 0,45 milioni (-34%). La differenza di spesa è del -34% per la Divisione scuola, del -30% per la Divisione formazione professionale e del -38% per l'Alta scuola pedagogica. Da queste tendenze scaturisce la necessità di stabilire delle direttive chiare per la formazione continua dei docenti, non lasciando l'aggiornamento degli insegnanti al caso.

Purtroppo il DECS non ha saputo fornire alla Commissione dei raffronti con la percentuale di spesa consacrata dagli altri Cantoni all'aggiornamento. Ciò stupisce, considerato che si tratta di un dato di confronto fondamentale.

4. MIGLIORARE L'ATTRATTIVA DELLA PROFESSIONE DI DOCENTE

Il problema dell'attrattiva della professione di docente è sempre più acuto in questa fase di massiccio ricambio generazionale: si denota in particolare una forte carenza di nuovi docenti provenienti dal Ticino, in particolare per le materie scientifiche. **Se non si aumenta l'attrattiva della professione di docente subito dopo gli studi molti giovani titolari di un master andranno a lavorare nell'economia privata, trascurando lo sbocco scolastico: per la scuola ticinese sarà inevitabile fare ricorso a docenti dall'Italia, e questo a parole tutti i partiti ticinesi non lo vogliono.**

L'abbandono del cours en emploi e l'introduzione di un'abilitazione a tempo pieno su due anni (senza possibilità di guadagno per l'abilitando) è stato probabilmente un errore in questa fase difficile di ricambio generazionale del corpo docente. Pensiamo che grandi Cantoni come Zurigo e Ginevra non hanno aderito al concordato CDPE e che hanno adottato delle soluzioni cantonali per rendere attrattiva la professione di docente ai giovani

indigeni. Negli ultimi due anni ASP- DFA SUPSI e DECS hanno finalmente consentito a che i docenti in abilitazione al secondo anno potessero lavorare al 50% ca. con un incarico nelle scuole cantonali, permettendo loro di guadagnare qualcosa e di entrare nella Cassa pensioni. In ogni caso la posizione dei giovani docenti dal lato pensionistico è sempre più critica, dato che il prospettato nuovo piano assicurativo con il primato dei contributi prevede una durata assicurativa di ben 45 anni che nessun docente riuscirà a completare, a meno di lavorare fino a 70-75 anni! C'è da auspicare che il DECS faccia un'adeguata riflessione per un miglioramento sia delle condizioni pensionistiche dei docenti, sia della loro carriera salariale.

L'iniziativa generica mantiene tutta la sua attualità dal profilo dell'aumento dell'attrattiva della professione di docente. **L'iniziativa propone infatti che il fondo finanzia delle indennità di formazione (come accade nel settore infermieristico) per i docenti in abilitazione durante il primo anno di abilitazione. Queste indennità aumenteranno l'attrattiva dello sbocco scolastico per i giovani ticinesi detentori di un master e contribuiranno a ridurre la necessità di fare ricorso a docenti provenienti dall'Italia, che non conoscono la nostra realtà scolastica, istituzionale e culturale. Appare quindi incomprensibile che ci si opponga a questa proposta, considerata la preoccupazione condivisa da tutti i partiti rispetto "all'invasione" di docenti italiani nelle nostre scuole.**

5. DARE SLANCIO ALLE INIZIATIVE FIN QUI PROMOSSE A PARTIRE DA BASI LEGALI E FINANZIARIE SOLIDE

Vale la pena rilevare che il DECS, nella sua lettera del 12 gennaio 2010, afferma che *«la costituzione di un fondo per l'aggiornamento e la definizione della quota parte a carico dei datori di lavoro (Cantone e Comuni) meritano un approfondimento e impongono l'avvio di una discussione con i Comuni»*.

Inoltre, le prospettive relative all'aggiornamento portano il DECS ad affermare che *«la messa a disposizione di maggiori crediti da destinare all'aggiornamento dei docenti potrebbe assicurare un ulteriore slancio alle iniziative fin qui promosse. Le soluzioni tecniche contemplate sono almeno due: la creazione di un fondo come prospettato dall'iniziativa oppure la concessione da parte del Gran Consiglio di maggiori importi da destinare a queste attività nel contesto dell'adozione dei preventivi annuali»*.

Queste considerazioni confermano una volta di più l'importanza dell'iniziativa che, come il DECS, intende dare slancio alle iniziative fin qui promosse. L'iniziativa si prefigge di creare migliori condizioni quadro, affinché l'aggiornamento dei docenti possa poggiare su basi legali e finanziarie chiare e solide.

Con queste considerazioni invitiamo il Gran Consiglio ad accogliere l'iniziativa in oggetto.

Per la minoranza della Commissione speciale scolastica:

Nicoletta Mariolini, relatrice
Cavalli - Ghisletta R. - Lepori