

Repubblica e Cantone Ticino
 Consiglio di Stato
 Piazza Governo 6
 Casella postale 2170
 6501 Bellinzona
 telefono +41 91 814 43 20
 fax +41 91 814 44 35
 e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
 Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
 Aron Piezzi e cofirmatari
 Deputato al Gran Consiglio

Interrogazione 30 settembre 2019 n. 175.19 Scuola dell'obbligo ticinese: burocrazia, piano di studio e dialogo

Signore e signori deputati,

con l'atto parlamentare qui in esame intendete, a vostro dire, mettere in evidenza tre tematiche rilevate nella scuola dell'obbligo ticinese, dando così l'occasione al Consiglio di Stato di dare risposte che, sempre a vostro parere, sarebbero state fornite in modo solo parziale alla Commissione formazione e cultura nell'ambito dei suoi lavori.

Benché le risposte siano in verità in gran parte state fornite in maniera completa, lo scrivente Consiglio risponderà alle domande poste attingendo largamente dalle risposte già fatte pervenire alla già menzionata commissione parlamentare con un dossier di 40 pagine, non senza integrarle con altre considerazioni laddove necessario.

La presunta burocrazia scolastica

Nella vostra premessa su questo punto affermate che molti attori della scuola dell'obbligo (docenti titolari, speciali e di sostegno pedagogico, direttori) sarebbero confrontati con un aumento non indifferente di oneri burocratici che sottrarrebbero tempo prezioso ad altri compiti ritenuti fondamentali ed influirebbero negativamente sull'aspetto motivazionale. Non si cita purtroppo nessun esempio che permetta di capire in cosa consisterebbe concretamente la "burocrazia" scolastica, pur ammettendo che le incombenze amministrative possono anche considerarsi una necessità per lo svolgimento ottimale e professionale del lavoro di insegnanti e direttori e per uniformare le pratiche sul territorio. Sulla base di queste affermazioni generiche e poco circostanziate, che peraltro sembrano concentrarsi su insegnanti e direttori di scuola comunale, le domande e le risposte sono le seguenti.

1. È a conoscenza il DECS di questo malessere? Lo ritiene giustificato?

Il Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (DECS) è a conoscenza delle lamentele di una parte del corpo insegnante e di una parte dei dirigenti a proposito di una presunta "burocrazia" scolastica. Nei pochi casi nei quali è stato possibile circoscrivere questa lamentela attorno a delle casistiche precise è tuttavia apparso abbastanza chiaramente come nessuno degli atti amministrativi richiesti ai docenti o ai direttori sia risultato fine a sé stesso o sostanzialmente poco utile. Gli atti in questione avevano in effetti tutti un obiettivo di rendicontazione, di completamento del quadro conoscitivo, di preparazione di una decisione ecc. Sono elementi, quelli appena elencati, propri e necessari al funzionamento di un sistema complesso. In questo senso non si può parlare di "burocrazia", nel senso deteriore del termine, ma certamente di organizzazione di un'istituzione che deve gestire un importante flusso di dati e di atti per funzionare correttamente.

In una lettera della Conferenza dei direttori degli istituti scolastici comunali (CDD) alla quale lo scrivente Consiglio ha risposto con invio alla Commissione formazione e cultura a fine agosto, la

stessa CDD poneva, tra l'altro, un accento particolare sulla necessità di una "revisione di richieste che implicano pratiche burocratiche onerose". Tutti siamo d'accordo che la burocrazia fine a se stessa è inutile e dannosa, occorre però evitare di confonderla con la necessità di avere un'organizzazione strutturata che implica procedure amministrative adeguate per il buon funzionamento del sistema scolastico. Per fare un esempio, l'utilizzazione della banca dati GAGI (applicativo che permette la gestione informatizzata degli allievi e degli istituti) aiuta il docente a gestire le molteplici informazioni riguardanti i propri allievi, induce gli operatori del Servizio di sostegno pedagogico a inserire i dati che permettono di stilare delle statistiche che orienteranno le scelte future, permette ai quadri scolastici di ottenere importanti informazioni. Si tratta di uno strumento impegnativo nella sua gestione, ma che non può essere considerato come un sintomo di eccessiva burocratizzazione del lavoro del docente, proprio perché esso è indispensabile per il buon funzionamento e per la gestione della scuola che diventa sempre più complessa. La stessa cosa vale per i rapporti richiesti riguardo ad allievi che presentano importanti forme di disadattamento scolastico, oppure per la richiesta, prevista dalla legge specifica, di produrre un rapporto quadriennale da parte del docente inerente alla sua formazione continua. Purtroppo una certa confusione tra organizzazione e burocrazia non aiuta a garantire una scuola di qualità, obiettivo che è di tutti gli organismi scolastici, CDD compresa.

I servizi cantonali sono senz'altro disponibili a raccogliere idee e suggerimenti per evitare il più possibile procedure onerose, ma non possono rinunciare, semplicemente in nome di una presunta burocratizzazione, non esemplificata e quindi non argomentata, ad avere tutte quelle informazioni necessarie al funzionamento e alla comprensione dei diversi fenomeni che si sviluppano nel sistema educativo.

2. Quale può essere la causa? Magari le troppe leggi/direttive emanate in un tempo troppo breve e a intervalli troppo ravvicinati?

Partendo dall'assunto che la pertinenza delle lamentele non è per nulla comprovata, anche se è possibile che dal punto di vista degli insegnanti o dei direttori di istituto il senso di alcune incombenze amministrative non sia del tutto compreso e generi sentimento di aver a che fare con alcuni oneri poco utili, non sono di certo leggi o direttive ad aver cambiato le cose.

Da un lato le leggi non sono aumentate e solo alcune modifiche possono aver richiesto qualche sforzo amministrativo in più ai docenti. Per esempio in materia di formazione continua, dove sulla base di una decisione del Gran Consiglio si chiede oggi a ogni docente di rendere conto *ogni 4 anni* del proprio percorso di mantenimento della professionalità, peraltro tramite documenti brevi e circoscritti. Certo questa novità può esser letta come un fastidio burocratico da parte di alcuni, ma è necessaria per gestire uno degli elementi importanti dell'evoluzione professionale degli insegnanti, peraltro sottolineato da tutti come positivo in occasione dell'adozione delle modifiche di legge. Ritenere che 20 minuti (il tempo medio necessario a compilare il rapporto) chiesti ogni 4 anni dal datore di lavoro sia considerata burocrazia eccessiva non può che suscitare perplessità in merito alla concezione del lavoro e dei doveri di servizio che sottende questa critica.

Anche le direttive sono poche e circoscritte. Quelle inerenti alle scuole comunali, se si fa eccezione delle direttive sulle attività sportive e alle doverose prescrizioni di sicurezza, sono state pubblicate nel 2016 e 2017 per regolare alcuni aspetti urgenti che davano adito a molteplici discussioni e prese di posizioni discordanti sul territorio in tema di assenze degli allievi, frequenza alla scuola dell'infanzia, docente di appoggio, valutazione degli allievi di scuola elementare a fine anno scolastico, scolarizzazione dei talenti in ambito sportivo e artistico che frequentano le scuole comunali. Da allora non ne sono più state decise. Lo scopo di queste direttive non era evidentemente di infastidire i direttori o gli insegnanti, ma piuttosto di implementare regole comuni che permettessero di ridurre equivoci, prassi discordanti e disfunzionamenti, questi sì elementi che creano confusione, lavoro inutile, *qui pro quo* con famiglie e Comuni ecc.

Nel marzo del 2017 è stato deciso dal Consiglio di Stato di condurre una sperimentazione sui tempi di percorrenza scolastici, ovvero sulle accelerazioni e/o i rallentamenti del percorso

scolastico degli allievi richiesti dalle famiglie o proposte dalla scuola ai genitori. Per mettere in atto la decisione sono state abbinare tre direttive (Tempi di percorrenza nel primo ciclo HarmoS; Scolarizzazione di allievi della scuola dell'obbligo provenienti da fuori Cantone, da fuori Paese e dalle scuole private non parificate; Allievi intellettualmente precoci nelle scuole dell'obbligo). La questione dei tempi di percorrenza è connessa con l'applicazione di una disposizione del concordato HarmoS, che all'art. 6 cpv. 5 prevede che il tempo necessario per frequentare i singoli gradi della scuola dipende, in ogni singolo caso, dallo sviluppo individuale dell'allieva o dell'allievo. In tutti i Cantoni le richieste delle famiglie volte ad accelerare il percorso scolastico dei propri figli è in aumento, le normative indicano la necessità di verificare quale sia lo sviluppo individuale del singolo allievo, due elementi che hanno indotto a gestire questo nuovo fenomeno apparso nel mondo della scuola in maniera ordinata e uniforme sul territorio cantonale. Dopo la sperimentazione, si valuterà con gli attori coinvolti (ispettori, ispettori aggiunti, direttori ecc.) se procedere a una modifica legislativa, la quale potrà basarsi sulle esperienze condotte dal 2017 in avanti. Anche in questo caso, naturalmente, non si è voluto caricare gli istituti comunali di nuovi oneri, ma concorrere a gestire un nuovo tema che si è imposto e che occorreva inquadrare complessivamente da parte dell'autorità cantonale, responsabile del sistema educativo nel suo insieme.

Per gli altri ordini scolastici le direttive sono in sostanza decisioni formali necessarie al buon funzionamento della scuola. Quelle che hanno qualche impatto anche su allievi e famiglie sono regolarmente pubblicate sulla pagina Internet del DECS.

3. Il DECS ritiene che si debbano apportare correttivi, frenando l'aumento della burocrazia?

Il DECS è contro la "burocrazia", se con questo termine si intendono le pratiche amministrative inutili. Lavora invece per un'organizzazione scolastica ben funzionante, nei processi, nelle comunicazioni di dati, nel flusso delle decisioni e dei preavvisi ecc. ed auspica che tutti gli attori partecipino a questo importante sforzo di efficienza ed efficacia del sistema nel suo insieme. Tutti i suggerimenti concreti volti a evitare atti amministrativi inutili o poco opportuni, se ve ne fossero, sono comunque più che benvenuti e verranno analizzati con cura.

4. Il ruolo centrale del docente – su cui tutti convengono – non potrebbe coincidere con una maggior responsabilizzazione e fiducia, a differenza di quanto sembra sottintendere la burocratizzazione del mestiere?

Che la professione docente sia burocratizzata è una convinzione che lasciamo agli interroganti. Certo che se si confonde la normale e doverosa rendicontazione o lo scambio di informazioni necessarie con la "burocrazia", probabilmente si confondono cose che è bene non confondere. Nessuno di noi accetterebbe che il personale sanitario non rendesse conto dei propri atti sulla cartella medica del paziente; allo stesso modo le valutazioni, le motivazioni, i rendiconti degli incontri con i genitori e gli operatori specializzati, per fare solo pochi esempi, sono parte intrinseca della professione docente e non mansioni appartenenti ad un altro contesto. Negli anni si è osservato che grazie a procedure e dossier ben fatti il Dipartimento e le sue sezioni sono stati in grado di rispondere con efficacia alle sollecitazioni giunte da più fronti (magistratura, avvocati, genitori ecc.) riguardo a situazioni critiche. Questo anche grazie alla proficua collaborazione con alcuni direttori.

In ogni caso il docente nella scuola ticinese gode di un'ampia libertà, che nella stragrande maggioranza dei casi è usata positivamente a favore degli allievi e che non può essere messa in contrapposizione con la necessità di adempiere ad alcune incombenze amministrative intrinsecamente legate a questa bella professione.

5. Contemporaneamente, in questi anni non pochi direttori, docenti di sostegno, capi servizio e capigruppo del Servizio di sostegno pedagogico, ... si sono dimessi e si riscontrano difficoltà

nel reperire sostituti in questi ruoli chiave della scuola ticinese. Quali sono le cause, secondo il DECS, di questa situazione? Una fra di esse non potrebbe anche essere la tematica legata alla burocrazia testé sollevata?

6. Più in generale, cosa ne pensa il DECS di questa situazione poco soddisfacente? Come evitare di peggiorare la situazione?

Sebbene in alcune situazioni particolari, e a volte in alcuni ambiti più di altri, si possa osservare questo fenomeno, nella propria gestione generale il DECS non lo riscontra come endemico. Anzi, ogni anno vengono reclutate nuove figure di dirigenti, nella stragrande maggioranza dei casi con piena soddisfazione.

Ovviamente anche nella scuola esistono delle situazioni in cui dirigenti insoddisfatti si dichiarino tali o addirittura abbandonino la propria posizione; paradossalmente, però, le cause di alcuni abbandoni recenti potrebbero anche essere opposte a quelle da voi ipotizzate. Infatti, in passato alcuni direttori interpretavano il proprio ruolo mettendo l'accento sulla dimensione amministrativa, in un'ottica "burocratica", per riprendere il taglio dato dall'atto parlamentare, mentre negli ultimi anni il DECS ha inteso spostare tale accento sulla dimensione della *leadership* educativa, in cui il direttore è principalmente chiamato a creare situazioni favorevoli all'apprendimento, alla collaborazione, alla creazione di relazioni stabili ed efficaci all'interno dell'istituto. A causa di questo cambiamento, alcune persone maggiormente motivate dalla dimensione puramente amministrativa della funzione non si identificano più nel ruolo del direttore. Anche questa ipotesi non può essere generalizzata, ma di certo non ha minore valore o impatto di quella delineata nella domanda.

Riguardo al complesso sistema delle scuole comunali, negli ultimi 8 anni si è provveduto a riformare i circondari procedendo al loro accorpamento in 4 circondari diretti da altrettanti ispettorati. La riforma ha implicato una profonda ristrutturazione costruita attraverso una riflessione che ha coinvolto la Sezione delle scuole comunali, gli ispettori e i capigruppo del sostegno pedagogico. Con gli accorpamenti si è introdotta la nuova figura dell'ispettore aggiunto, si è proceduto ad affinare le procedure interne all'ispettorato e quelle che si riverberano sul territorio, si è curato attentamente il flusso informativo e non da ultimo si è elaborata la visione a medio termine esplicitando i valori e gli obiettivi strategici. Tutti cambiamenti che hanno portato alcuni funzionari a lasciare il proprio posto di lavoro, ma che hanno anche permesso di fidelizzare nuove persone molto motivate e che hanno portato notevoli competenze all'interno dell'intero sistema. Possiamo affermare che là dove ci sono progetti chiari e ambiziosi è più facile trovare personale adeguato e competente che è disposto a mettersi in gioco ed è pronto ad assumersi importanti responsabilità.

La difficoltà a trovare persone competenti che possano assumere l'importante ruolo di direttore degli istituti scolastici comunali è dovuta soprattutto al fatto che il ruolo è complesso, carico di responsabilità, alle volte mal retribuito e poco considerato dalle autorità di nomina comunali. Inoltre non è prevista una formazione obbligatoria per il direttore di scuola comunale (anche se il Cantone offre gratuitamente la possibilità di seguire il corso in Gestione della Formazione organizzato dall'Istituto universitario federale per la formazione professionale in collaborazione con l'Università della Svizzera italiana e la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana). La situazione attuale nella quale si trovano ad operare i direttori di scuola comunale andrà ancora analizzata dalla politica, riflettendo sul loro ruolo, sulle condizioni di lavoro e salariale, che attualmente sono molto differenti a dipendenza della forza finanziaria del/i Comune/i di riferimento.

Nel rispondere agli interrogativi posti occorre infine ricordare che il DECS negli ultimi anni ha adottato una serie di misure per rendere più attrattiva la funzione del dirigente scolastico cantonale, adeguando ad esempio il salario percepito al momento della nomina a quello dei funzionari dirigenti dell'amministrazione cantonale o, ancora, introducendo una formazione appositamente dedicata ai dirigenti scolastici (si tratta del CAS Gestione della formazione per dirigenti di istituzioni formative, gestito dall'Istituto universitario federale per la formazione professionale).

Nuovo piano di studio

Dopo aver ripercorso le tappe dell'adozione del nuovo Piano di studio della scuola dell'obbligo ticinese (PDS) vengono proposte le seguenti domande, alle quali si risponde come segue.

7. Come valuta il Dipartimento la fase di implementazione del PDS? Si è svolta secondo i propri intendimenti? Che difficoltà si sono incontrate nell'organizzare l'implementazione?

L'implementazione del PDS si è svolta sull'arco di 4 anni scolastici nel corso dei quali tutti i docenti della scuola obbligatoria hanno avuto modo di frequentare un corso di formazione continua incentrato sul nuovo documento. La formazione ha avuto luogo grazie alla collaborazione dei quadri scolastici (direttori, ispettori, ispettori aggiunti, capigruppo, esperti, consulenti e assistenti) che, seguendo a loro volta dei corsi di formazione appositi, sono stati incaricati di impartire la formazione nei propri istituti.

Il coinvolgimento diretto dei quadri scolastici nel processo di formazione, piuttosto che l'appalto a dei formatori esterni, è stato fortemente voluto dall'allora Gruppo Operativo HarmoS, che riteneva essenziale un coinvolgimento attivo degli interlocutori più vicini ai docenti, che sono d'altronde anche i garanti di tutti gli elementi di tipo pedagogico e didattico.

In un primo tempo aver demandato questo ruolo ai quadri scolastici ha creato qualche difficoltà, siccome questi ultimi non sempre si sentivano in misura di poter trasmettere un certo tipo di contenuti ai propri docenti. Proprio per questo motivo è stata organizzata, e poi messa a punto, un'apposita formazione per i quadri scolastici, centrata sugli snodi chiave del PDS, dunque sui principali elementi fondanti il nuovo documento. Allo stesso tempo questa formazione aveva l'obiettivo di fornire a queste persone degli strumenti di gestione della didattica e dei gruppi, in modo che disponessero di tutto ciò che serviva loro per poter svolgere nel migliore dei modi il compito formativo richiesto.

8. Quali sono state le reazioni, le critiche, i suggerimenti e i riscontri di docenti e direttori dopo aver seguito l'implementazione?

Durante il triennio 2015-2018, soprattutto nel lavoro formativo dei Poli, sono state evidenziate diverse criticità e suggerimenti di revisione del PDS. Da un lato vi è l'esigenza di rendere i testi maggiormente comprensibili e coerenti soprattutto nell'uso della terminologia adottata, evitando ridondanze e ambiguità sul piano formale e lessicale; dall'altro si riscontra l'assenza di alcuni concetti chiave del PDS quali gli snodi, la valutazione e i riferimenti metodologici del progettare per competenze. Fondamentalmente, si avverte una certa distanza tra la parte curricolare del piano e la componente didattica che ha caratterizzato le diverse fasi di implementazione del PDS stesso, con particolare riferimento ai Poli regionali e i Laboratori "Progettare per competenze". Queste esperienze, che hanno visto la sollecitazione di tutti i docenti del territorio, si sono articolate a partire dal concetto di "snodi chiave", vale a dire l'insieme delle modalità che caratterizzano un approccio per competenza (didattica per situazioni-problema, focus sui processi, differenziazione, valutazione per l'apprendimento, pluralità di strumenti valutativi). A parte qualche accenno, non si trovano nel PDS riscontri formali relativi a questa articolazione, con un conseguente scollamento tra richieste curricolari, espresse secondo traguardi di competenza, e metodologie didattiche atte a perseguirli. Inoltre, alcune aree disciplinari presentano lacune relative all'ambito delle competenze trasversali e, in generale, manca una progressione dei contenuti di sapere nei diversi cicli. Infine, emergono diversi livelli di formulazione dei traguardi di apprendimento disciplinari nelle varie discipline e incongruenze tra la sezione dedicata alla scuola dell'infanzia e il resto del documento.

9. Dopo la fase d'implementazione, sembra che il PDS sarà adattato e revisionato; corrisponde al vero? Che tempistiche si prevedono per l'eventuale stesura di un documento aggiornato?

A questo scopo, la stesura del previsto documento "B" dei PDS ad uso esclusivo dei docenti con una struttura ipertestuale, rientra ancora nei progetti del DECS o questo importante supporto è stato abbandonato?

Innanzitutto teniamo a precisare che il gruppo operativo HarmoS ha fatto uno sforzo notevole nell'informare i docenti e i quadri a riguardo della prosecuzione dei lavori attorno al PDS; questo anche attraverso una pubblicazione consegnata a tutti i docenti della scuola dell'obbligo. Risulta quindi poco spiegabile che un docente come il primo firmatario dell'interrogazione non ne sia a conoscenza.

Sulla base del primo quadriennio di implementazione e dei riscontri emersi da parte degli attori della scuola ticinese è stato proposto un processo di perfezionamento del documento da attuarsi nel triennio 2018-2021 basato sui seguenti principi:

- maggiore leggibilità del documento, rendendone più essenziale la struttura e limitando le ridondanze e gli approfondimenti superflui;
- maggiore uniformità del documento, rafforzando l'impostazione comune delle diverse parti di cui si compone e rendendo più omogenei la struttura formale e il lessico impiegato;
- maggiore integrazione tra le diverse parti del documento, in particolare i piani disciplinari, le competenze trasversali e i contesti di formazione generale;
- maggior organicità tra il documento di base e i materiali di accompagnamento all'attuazione del PDS elaborati a cura della Divisione della scuola.

La stesura di documenti di accompagnamento declinabili anche attraverso una componente informatica rientra ancora nei progetti del DECS ed è in fase di riflessione.

10. Chi si occupa di questa fase di "rielaborazione" del PDS? Gli stessi autori del documento originale? Verranno tenuti in considerazione i riscontri del corpo docenti e dei direttori?

La fase di perfezionamento del Piano di studio è gestita dal Gruppo Interno di Pilotaggio così composto: Emanuele Berger (presidente), Matteo Piricò (capo progetto), Serena Ragazzi (coordinatrice operativa), Rezio Sisini per le scuole comunali, Tiziana Zaninelli per la scuola media, Claudio Della Santa per il Dipartimento formazione e apprendimento (DFA). Questo gruppo coordina il lavoro di perfezionamento e si occuperà delle parti generali del documento. Il lavoro di revisione delle parti disciplinari sarà svolto dai gruppi disciplinari, composti da esperti cantonali e formatori del DFA (didatti delle diverse discipline). In parte queste persone sono le stesse che hanno redatto la prima versione del documento, mentre in parte le persone sono cambiate. I gruppi disciplinari nel corso del processo di perfezionamento hanno la possibilità di associare altre persone ai lavori (docenti, direttori ecc.).

11. Senza nascondersi dietro a un dito, a detta di molti addetti ai lavori il PDS è un documento troppo esteso (quasi 300 pagine!) e difficilmente fruibile nella pratica quotidiana; è definito da alcuni un po' illusorio e pretenzioso, troppo poco vicino alla realtà delle aule scolastiche. Cosa risponde il DECS a queste critiche? In generale, com'è stato accolto dal mondo della scuola?

Considerato che il PDS, con le sue 280 pagine, racchiude indicazioni curriculari e metodologiche per tutti i cicli della scuola dell'obbligo (scuola dell'infanzia, scuola elementare e scuola media), se si operasse un raffronto quantitativo con i materiali

precedenti si constatarebbe che anche in precedenza i documenti erano piuttosto corposi. Il vecchio Piano di formazione per la scuola media contava 163 pagine, i Programmi di scuola elementare del 1984 (ultimo documento ufficiale) ne contavano 93, mentre gli Orientamenti curriculari per la Scuola dell'infanzia arrivavano a 16 pagine; a ciò bisogna aggiungere i "Documenti complementari", di 19 pagine per le scienze naturali, 18 per l'inglese, 34 per il francese e 16 per l'educazione musicale. In tutto i "vecchi" piani di studio per i tre ordini scolastici contavano 272 pagine, 359 se contiamo anche i Documenti complementari.

Venendo ai giorni nostri, forza è di constatare che il confronto del PDS con i "cugini" d'oltralpe allestiti nel quadro di HarmoS indica che il PDS ticinese conta ben 220 pagine in meno rispetto al

“cugino” romando (il *Plan d'études romand*) e 211 pagine in meno del “cugino” svizzero tedesco (il *Lehrplan21*).

Fatte queste considerazioni di tipo quantitativo, è però doveroso aggiungere che il piano di studio è un elemento centrale dell'insegnamento. Un discorso critico rivolto al piano che tenga unicamente conto del suo numero di pagine non rispetta di certo la sua importanza e la sua complessità. Si rimanda infine alla risposta alla domanda n. 13 per alcune indicazioni sulle azioni che si intendono intraprendere per rendere il documento maggiormente leggibile e fruibile.

- 12. La “programmazione per competenze”, elemento chiave del PDS, non arrischia di mettere in secondo piano i contenuti disciplinari e gli obiettivi di padronanza da trasmettere agli allievi? In altre parole: si è verificato se l'aver messo troppo l'accento sulle competenze trasversali a scapito dei traguardi disciplinari espliciti, non abbia generato pericolose derive ed effetti indesiderati nei docenti? Ricordo che nella Svizzera romanda la generalizzazione del PER (Plan d'Etude Romand) ha richiesto di ritornare a dare uno statuto chiaro alle discipline, ridefinendo obiettivi e traguardi in modo esplicito.**

La didattica per competenze, in accordo alla sua filosofia educativa, tende a incoraggiare un apprendimento situato e attivo, pertanto meno nozionistico e contemplativo. Per questo motivo l'approccio didattico è spesso criticato poiché si ritiene che una didattica per competenze vada a contrapporsi al sapere disciplinare. Usualmente questo genere di critiche proviene da chi ritiene che l'insegnamento per competenze sia un'emanazione dell'ultraliberismo, associando quindi a questo concetto pedagogico una critica politica più di fondo. In realtà diverse testimonianze e itinerari didattici basati sull'apprendimento per competenze mettono in evidenza la possibilità, in diversi casi, di giungere ad approfondimenti culturali e disciplinari anche più dettagliati e diversificati, soprattutto rispetto ad un approccio curricolare tradizionale. Per maggiori approfondimenti suggeriamo la lettura dell'articolo intitolato *Le competenze a scuola, Una strada verso la democratizzazione*, scritto da Emanuele Berger sulla Rivista *Verifiche* del 2014, dove questi elementi vengono esplicitati e dove, tra le altre cose, viene specificato che “L'approccio per competenze - che si contrappone ad un modello che incita ad assimilare le conoscenze senza interrogarsi sulla loro effettiva utilità - impiega una parte dei saperi di disciplinari come risorse per risolvere problemi, per realizzare progetti, per prendere decisioni. In questo modello gli allievi hanno l'opportunità di utilizzare le conoscenze come basi teoriche per un'azione maggiormente complessa”.

- 13. Come per “La scuola che verrà”, il PDS, come indicato più volte, propone cambiamenti di rilievo per il mondo della scuola, difficilmente comprensibili e assimilabili nel breve-medio termine. Non era meglio, a ragion veduta, promuovere un PDS più snello, basato sulle effettive priorità e articolando meglio aspetti teorici e riscontri pratici?**

Il perfezionamento del PDS va proprio in questo senso. L'obiettivo è quello di rendere il documento maggiormente leggibile, fruibile e coerente. A questo lavoro si affiancherà l'elaborazione di ulteriori materiali didattici, oltre a quelli già disponibili sul portale ScuolaLab. Questi ultimi consentiranno ai docenti di avere degli esempi concreti di applicazione del piano di studio in classe.

Il dialogo

A proposito del dialogo tra i vari organismi scolastici vengono poste le seguenti domande.

- 14. Come valuta il DECS il dialogo e la collaborazione con gli attori della scuola, in particolare tra la SESCO la CDD? E con altri settori (ad esempio il Collegio degli ispettori, il Collegio dei capigruppo del Servizio di sostegno pedagogico e gli operatori del sostegno pedagogico, e – naturalmente – con i rispettivi servizi legati alla Scuola media)?**

15. Cosa risponde il DECS alle incomprensioni sollevate dalla CDD?

Le "incomprensioni" sollevate dalla CDD a cui ci si riferisce nella domanda 15 sono contenute in due lettere della detta Conferenza inviate alla Commissione formazione e cultura del Gran Consiglio senza alcuna copia al DECS, a una delle sue unità e/o a qualche rappresentanza dei Comuni responsabili degli istituti comunali. Già a partire da questa stranezza formale si può comprendere come la conoscenza e l'uso delle usuali vie di servizio e quindi dei normali canali di dialogo istituzionale siano purtroppo lacunosi, contribuendo a generare eventuali incomprensioni. Venendo alla domanda 14, nello scambio di lettere e posizioni tra la CDD e il DECS avvenuto tramite la commissione parlamentare sono state affrontate alcune questioni che qui riassumiamo. La prima riguarda il tema della comunicazione. Le istanze cantonali che agiscono nel settore delle scuole comunali hanno riferito di condividere il principio dell'esistenza di un problema di comunicazione con i direttori degli istituti comunali e hanno chiesto alla CDD di prevedere, nel quadro delle sue riunioni, dei momenti dove la Sezione delle scuole comunali possa condividere con tutti i direttori riuniti la propria visione e discutere della messa in atto di strategie adeguate. Nella missiva si constatava come ciò non avvenisse a causa di un'eccessiva chiusura della CDD stessa, che in passato ha interpretato i momenti di incontro tra i suoi membri come un'occasione in cui discutere al suo interno, lasciando poco spazio a interventi esterni (nell'anno scolastico 2018/2019 il direttore della Sezione delle scuole comunali, che pure si era messo a disposizione a partecipare alle riunioni della CDD, è stato convocato in una sola occasione su un intero anno). Dedicare le riunioni alle discussioni interne è parzialmente comprensibile, ma nei fatti vanifica ogni tentativo di dialogo costruttivo basato su momenti per "creare maggiori sinergie per promuovere la co-costruzione di progetti che siano realmente condivisi", come richiesto dalla stessa CDD. Nel corso degli ultimi mesi le cose sembrano un poco mutare in meglio, processo che lo scrivente Consiglio si augura possa proseguire e consolidarsi.

Da notare che negli ultimi anni si sono creati gruppi di lavoro misti, dove i diversi portatori di interesse (tra cui anche rappresentanti della CDD) sono stati invitati per promuovere riflessioni verso la costruzione di posizioni condivise che contribuiscano al miglioramento della qualità della scuola, riflessioni che poi vengono presentate nei diversi consessi (comunalmente e cantonalmente) per poi discutere sulle modalità di attuazione dei progetti. Una modalità che sta dando dei risultati incoraggianti, ma che la CDD inspiegabilmente in passato ha criticato, "interrogandosi sulla loro utilità", una posizione che contrasta direttamente con la richiesta di una maggiore condivisione.

Più nel merito delle cosiddette "incomprensioni", nelle due lettere della CDD già menzionate i temi affrontati erano diversi. Chiamato a esprimersi su sollecito della Commissione formazione e cultura, a ognuno di essi il DECS ha dato una risposta articolata con copia alla stessa CDD che qui riprendiamo:

- a) in tema di organizzazione della frequenza della scuola dell'infanzia da parte dei piccoli allievi di tre anni (anno facoltativo), il DECS ha comunicato di ritenere le osservazioni della CDD condivisibili per quel che riguarda i dati e le motivazioni che portano a delle frequenze parziali, ma di dissentire sul fatto che la direttiva inerente a questo ambito debba rimanere invariata. Essa dovrà essere aggiornata dopo una riflessione interna che coinvolgerà anche la stessa CDD;
- b) sulla tematica della professione docente, la CDD collegava il presunto "crescente malessere" con alcuni elementi tra loro diversi sollevati da una missiva di un numeroso gruppo di docenti della scuola dell'infanzia che nel 2018 lamentavano una parificazione salariale a loro dire diversa da quella indicata dal DECS, un'insufficiente comunicazione relativamente alla sperimentazione "tempi di percorrenza nel primo ciclo HarmoS" (cfr. anche risposta alla domanda 2) e la presunta inopportunità della frequenza della scuola dell'infanzia da parte dei bambini di tre anni. Nella sua risposta lo scrivente Consiglio ha ricordato che in tema di parificazione salariale tra docenti di scuola dell'infanzia con refezione e scuola elementare la nuova scala stipendi permette alle docenti di beneficiare di un aumento di fr. 15'338.- annui al minimo della scala e di fr. 8'115.- al massimo rispetto alla situazione in vigore ancora pochi

anni fa (vecchia scala salariale prima dell'aumento di una classe di stipendio e dell'abbandono delle penalizzazioni introdotte negli anni '90); il Governo ha inoltre specificato come l'aggancio alla nuova scala salariale, come per tutti i dipendenti cantonali, fosse avvenuto in base alla carriera di ciascun docente, ovvero partendo dallo stipendio percepito fino al momento dell'introduzione della nuova scala, senza il recupero degli effetti delle misure di risparmio sul personale decise in passato, non contemplato dalla nuova legge approvata dal Gran Consiglio. In tema di comunicazione inerente alla sperimentazione in atto sui "tempi di percorrenza" scolastici, il Governo ha ricordato alla CDD come l'informazione a riguardo dei contenuti della sperimentazione e la messa a disposizione di materiali fosse stata pianificata con l'accordo dei direttori stessi, secondo due modalità che hanno avuto esiti diversi; laddove è stata condotta dall'ispettorato con la collaborazione delle direzioni ha funzionato bene, mentre negli istituti dove i direttori hanno deciso di occuparsene direttamente è avvenuta in modo parziale e incompleto. A proposito della presunta inopportunità della frequenza della scuola dell'infanzia da parte dei bambini di tre anni, lo scrivente Consiglio ha sottolineato infine di ritenere questa posizione alquanto sorprendente, poiché la decisione di mantenere l'anno facoltativo in Ticino dopo l'introduzione dell'obbligo scolastico a 4 anni non è altro che la conferma di una lunga tradizione della scuola dell'infanzia che, da decenni, prevede questa offerta scolastica, democraticamente confermata dal legislatore e massicciamente scelta dalle famiglie. Andando oltre la lettera delle docenti di scuola dell'infanzia richiamata dalla CDD, che contrariamente a quanto affermato dalla stessa Conferenza tratta temi che ben poco hanno a che fare con un presunto malessere o una presunta lontananza dei servizi cantonali dalla realtà della scuola, siamo certamente tutti consapevoli di quanto la professione di docente sia cambiata negli ultimi decenni, dove le trasformazioni che hanno investito la società in generale si ripercuotono anche sulla quotidianità scolastica, alle volte mettendo a dura prova la professionalità dell'insegnante. Questi cambiamenti obbligano l'istituzione scuola ad adeguare i propri approcci e a investire maggiormente nel creare le condizioni per permettere ai docenti di far fronte alle difficoltà che li toccano durante la loro carriera;

- c) in tema di garanzia della qualità della scuola pubblica, la CDD chiedeva di operare in questo senso tenendo in considerazione le risorse che operano sul territorio, menzionando, peraltro genericamente, alcuni ambiti nei quali questo sembrerebbe problematico (burocrazia onerosa, direttive, formazione di base, supporti). Della burocrazia (cfr. risposta alla domanda 1) e delle direttive (cfr. risposta alla domanda 2) abbiamo già detto. Per quanto riguarda la formazione di base degli insegnanti, il Consiglio di Stato ricordava nella sua risposta che il DFA della SUPSI, oltre alla formazione in aula, cura anche l'organizzazione della pratica in classe; questo avviene in stretto contatto con gli istituti scolastici comunali che collaborano con il DFA, coscienti del fatto che, per disporre di docenti validi occorre dare loro la possibilità di svolgere la pratica professionale presso gli istituti e che lo stretto legame tra DFA e istituti scolastici non debba essere vissuto come un onere, poiché risulta indispensabile per preparare, seguire, stimolare ed accompagnare correttamente i docenti anche nella loro pratica quotidiana;
- d) in tema di "misure di supporto di fronte a situazioni che pongono i docenti in difficoltà", nella sua risposta il Governo, dopo aver ricordato come sia indispensabile che l'istituto scolastico comunale prima di entrare in una logica rivendicativa verso il Cantone si organizzi nei fatti come una comunità professionale di apprendimento, cosa che implica per il direttore condurre innanzitutto il corpo docenti a riflettere per trovare assieme le misure adeguate da mettere in atto per affrontare situazioni o problemi particolari, ha elencato una serie di importanti supporti offerti dal Cantone; il Servizio di sostegno pedagogico, l'operatore che si occupa dei cosiddetti "casi difficili", il docente di lingua e integrazione (per i quali è appena stata decisa la loro cantonalizzazione), le Unità Scolastiche Differenziate, senza dimenticare il sostegno da parte degli ispettorati cantonali, spesso chiamati a condividere questioni particolari inerenti alla gestione della scuola. Da menzionare anche le recenti proposte di generalizzazione del docente di appoggio nella scuola dell'infanzia e la riduzione del numero massimo di allievi

nella scuola elementare da 25 a 22 presentata nel quadro del messaggio n. 7704 sul miglioramento delle condizioni quadro di insegnamento e apprendimento;

- e) sulla tematica dell'autonomia degli istituti di scuola comunale evocata dalla CDD, lo scrivente Consiglio ha sottolineato come sia sicuramente un obiettivo a cui mirare, purché ciò non vada a scapito della qualità degli stessi; è comunque innegabile che una loro completa autonomia possa essere raggiunta nel momento in cui il loro direttore disponga delle risorse adeguate (sia personali che finanziarie) per svolgere tutti i compiti attribuitigli dalle leggi e dai regolamenti, tenuto conto del fatto che le risorse finanziarie e di personale sono decise dalle autorità comunali e non dal Cantone. Il Consiglio di Stato ha riconosciuto la complessità del ruolo del direttore, la sua posizione delicata (da un lato dipendente dall'autorità comunale ma al contempo attore importante dell'applicazione delle indicazioni cantonali), le condizioni molto diverse in cui essi sono chiamati a operare, ma ha altresì ricordato che in base alla legge l'ispettorato cantonale deve assumere un ruolo di consulenza e vigilanza, non intervenire, come avviene ancora troppo spesso, per aiutare la direzione a gestire le situazioni critiche più diverse di sua competenza. In questo senso l'ispettorato va mantenuto forte, posizione che il DECS ha sempre difeso anche di fronte al Parlamento che non di rado ha avanzato idee volte piuttosto a una riduzione del suo ruolo, deve essere presente sul territorio ed intervenire per vigilare sulla qualità degli istituti scolastici, rinunciando a dei compiti che sono stati assunti dagli istituti comunali proprio nel segno dell'acquisizione di una maggiore autonomia da parte di questi ultimi. Anche per questa ragione in questo ambito è importante sviluppare il concetto di "istituto scolastico minimo", che intende precisare i criteri che concorrono ad assicurare un insegnamento e un apprendimento di qualità. In questi criteri rientrano naturalmente i direttori con il loro tempo d'occupazione, la loro formazione, le loro competenze;
- f) infine, sul tema della "visione condivisa della scuola", il Consiglio di Stato nella sua presa di posizione ha rilevato come tutte le azioni proposte sul territorio dalla Sezione delle scuole comunali e dal Collegio degli ispettori si rifanno ad una visione condivisa, che è stata presentata in un documento allegato. I direttori ricevono le informazioni dagli ispettori nel contesto delle Commissioni circondariali, che sono i luoghi preposti per discutere le decisioni ed attuare le strategie per metterle in atto.

16. Appurato che il dialogo sembra difficoltoso, cosa intende fare il DECS per ritrovare una comunicazione tra le parti costruttiva e professionale, elemento assolutamente indispensabile per far fronte alle sfide che il mondo della scuola richiede?

Il Dipartimento ritiene imperativo che dialogo e confronto siano ricondotti entro il perimetro e i canali del mondo scuola, così che lo scambio tra chi è chiamato a gestire e sviluppare il sistema scolastico e chi la scuola 'la fa ogni giorno' (per riprendere una formula cara agli interroganti) possa svolgersi in modo diretto e costruttivo. La Sezione delle scuole comunali ha sempre cercato e privilegiato questo approccio.

17. Secondo il DECS – oltre alle consuete incomprensioni fra attori sul campo e non – alcune difficoltà sono dovute anche a una visione diversa sul ruolo della scuola e i contenuti e/o i metodi dell'insegnamento?

La domanda contiene già parzialmente la risposta: conflitti e divergenze possono nascere anche da visioni diverse che gli attori hanno su un determinato oggetto, ma se così fosse è bene che queste divergenze vengano chiaramente esplicitate e circoscritte. Per questo motivo ribadiamo l'importanza di partecipare all'indispensabile dialogo tra le parti, in modo da affrontare i temi che concorrono a costruire una scuola di qualità, tralasciando quegli aspetti puramente rivendicativi che sottraggono importanti energie al dialogo costruttivo.

18. In merito alla domanda 4, potrebbe influire anche la burocratizzazione del mestiere o l'impostazione per cui l'insegnamento a scuola andrebbe standardizzato in tutto e per tutto a livello cantonale, malgrado una sensibile eterogeneità territoriale?

Nell'esercizio della sua professione il docente dispone di un'ampia autonomia, peraltro codificata all'art. 46 cpv. 1 della Legge della scuola del 1° febbraio 1990 (Lsc), che sancisce i principi della libertà di insegnamento e dell'autonomia didattica. Principi che sono vincolati, sempre in accordo al testo di legge, al rispetto delle leggi, delle disposizioni esecutive e dei piani di studio. Nello spirito della disposizione legale, che il DECS e lo scrivente Consiglio sposano ed applicano, il docente è sì un professionista dotato di una propria autonomia, ma allo stesso tempo egli opera entro un perimetro delimitato dall'orientamento che il Cantone ha scelto di dare al proprio sistema educativo. La natura dello statuto professionale del docente si pone quindi tra il dipendente e il libero professionista: come dipendente dello Stato deve rispondere a un determinato numero di obblighi ed esigenze, ma come professionista, visto il suo grado di formazione e la complessità del compito chiamato a svolgere, gli è concesso un ampio grado di autonomia nello svolgimento delle sue attività di insegnamento.

Al di là della legislazione scolastica, il docente, nella visione del sistema educativo ticinese, appartiene a una 'comunità di esperti' la cui qualità dipende per gran parte dall'autonomia e dalla gestione individuale attribuita ai collaboratori. Se il concetto è applicato alla scuola, gli insegnanti, ovvero i team di insegnanti e le loro classi, rappresentano dei sistemi autonomi e l'insieme è rappresentato dalla scuola intera come unità organizzativa.

Riguardo invece all'eterogeneità e alla presunta 'standardizzazione', oltre alla libertà d'insegnamento e all'autonomia didattica, il DECS difende con forza la necessità di promuovere un sistema scolastico equo, dove ogni allievo, indipendentemente dal luogo nel quale frequenta una scuola pubblica, possa disporre di eguali opportunità formative e della stessa qualità dell'insegnamento.

Per l'allestimento della presente risposta sono state impiegate circa 8 ore lavorative.

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

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Christian Vitta

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri