

Il Consiglio di Stato

Signora
Maddalena Ermotti-Lepori
Deputata al Gran Consiglio

Interrogazione n. 121.21 del 26 novembre 2021

La professione docente: mancano candidati per la scuola dell'obbligo, e si abbassano le qualifiche richieste, o addirittura si deroga ad esse, invece di migliorare le condizioni di lavoro?

Signora deputata,

l'interrogazione in oggetto pone una serie di quesiti sulle modalità di accesso alla formazione e alla professione dell'insegnante in Ticino, così come sull'attrattività della stessa. L'atto parlamentare si fonda sull'opinione, errata, secondo la quale il Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (DECS) abbassi i requisiti per l'accesso alla professione insegnante, assuma docenti senza qualifiche, deroghi ai requisiti minimi richiesti per legge, mentre parallelamente lo Stato non abbia intrapreso nessuna azione allo scopo di aumentare l'attrattività della professione, migliorandone le condizioni di lavoro.

Prima di rispondere alle domande poste osserviamo che le modifiche dei criteri di accesso ai percorsi formativi offerti dal Dipartimento formazione e apprendimento della SUPSI (DFA) rientrano nell'ambito della strategia adottata dal DECS per affrontare proattivamente le sfide poste dalla gestione del fabbisogno di personale insegnante. Nel 2015, sulla base delle indicazioni scaturite dalla prima indagine su questo fabbisogno, DECS e DFA avevano potenziato la capacità dell'Alta scuola pedagogica ticinese di formare nuovi docenti di scuola dell'infanzia ed elementare (progetto 'Cento matricole'). Le misure adottate di recente dal DECS, sempre in collaborazione con il DFA, intervengono invece sul piano delle condizioni di ammissione all'abilitazione. La prima consiste nell'istituzione di nuove modalità per il conseguimento del Master per l'insegnamento del tedesco nella scuola media: i candidati interessati a insegnare tedesco che non posseggono ancora una formazione disciplinare adeguata potranno ora acquisirla in parallelo alla formazione di docente attraverso dei corsi appositi istituiti dal DFA. La seconda consiste invece nell'introduzione di una modalità di accesso al Master per l'insegnamento della matematica nella scuola media per i candidati che non dispongono ancora di una formazione completa nella materia. Nel 2020 era stata inoltre introdotta la possibilità di ammettere alle formazioni che portano al conseguimento dell'abilitazione per l'insegnamento alla scuola dell'infanzia e alla scuola elementare dei candidati in possesso di una maturità professionale o specializzata o dei candidati ammessi sulla base di un dossier.

In termini generali occorre ricordare che, al di là delle contingenze legate al fabbisogno cantonale di docenti, l'ammissione al DFA di candidati in possesso di una formazione di tipo professionale rispecchia la volontà del legislatore svizzero di assicurare e regolamentare la permeabilità tra i diversi settori e percorsi che caratterizzano lo spazio formativo svizzero, favorendo il libero accesso alla formazione superiore e all'esercizio della professione di insegnante e garantendo allo stesso tempo la qualità della formazione. Le modifiche introdotte da DECS e DFA nell'ambito dell'accesso all'abilitazione rispettano gli obblighi formali e legali concordati a livello nazionale in seno alla Conferenza dei direttori della pubblica educazione (CDPE) mediante l'Accordo intercantonale sul riconoscimento dei diplomi scolastici e professionali del 18 febbraio 1993, rispettivamente le disposizioni del Regolamento concernente il riconoscimento dei diplomi d'insegnamento per il livello elementare, il livello secondario I e per le scuole di maturità del 28 marzo 2019.

Passando alla tematica dell'attrattività della professione docente, si osserva che la letteratura e la ricerca in campo educativo sono generalmente concordi nell'affermare che questa attrattività è influenzata da una serie di fattori riferiti alla formazione iniziale e continua, alle condizioni di lavoro, alle prospettive di carriera e al benessere¹. Specularmente, tra i principali piani di intervento su cui agire per rendere la professione insegnante maggiormente attrattiva possono essere citati la riorganizzazione della formazione iniziale, il miglioramento delle condizioni organizzative e salariali, la riforma dei percorsi di carriera e la modernizzazione della formazione continua.

Negli ultimi 10 anni in Ticino gli ambiti appena citati (che peraltro sono gli stessi a cui il testo dell'interrogazione fa riferimento) sono stati oggetto di interventi migliorativi. Senza entrare nei dettagli, possono essere menzionate la modifica della Legge sulla formazione continua dei docenti (2014), la riforma della formazione iniziale degli insegnanti con possibilità di lavorare durante la formazione per i docenti di scuola media e media superiore (2013) e per i docenti delle scuole comunali (2014), l'introduzione del progetto Linea a sostegno dei docenti in difficoltà (2013), nonché la modifica della Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti (2018) con una nuova scala salariale preceduta dall'abrogazione delle penalizzazioni salariali a inizio carriera per tutti i docenti, come pure dall'aumento speciale dei salari dei docenti comunali e dei docenti di lingua e integrazione.

Delle misure adottate nel campo dell'accesso ai percorsi di abilitazione e ai criteri di assunzione si è già detto all'inizio della premessa e qui ci si limita ad osservare che in Ticino, come accade nel resto dell'Europa, tali misure mirano anche a evitare che il percorso per assumere insegnanti diventi un processo eccessivamente lungo e poco flessibile e che, parallelamente, i percorsi formativi che portano all'abilitazione possano attrarre professionisti che operano in altri settori e persone che decidono di intraprendere una carriera nell'insegnamento più avanti nella vita lavorativa.

Accanto a queste misure sono inoltre da considerare i miglioramenti introdotti sul piano delle condizioni di insegnamento 'in aula'. Per la scuola media si ricorda l'abbassamento del numero massimo di allievi per classe da 25 a 22, l'aumento del numero di laboratori a effettivi ridotti e il potenziamento della dotazione oraria dei docenti di classe. Per le scuole comunali, invece, si rammenta il potenziamento dei docenti di appoggio,

¹ Lo studio più recente pubblicato in Europa è: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (2021). *Teachers in Europe Careers, Development and Well-being (Eurydice Report)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

l'introduzione della pausa meridiana per le docenti di scuola dell'infanzia e la cantonalizzazione dei docenti di lingua e integrazione, preceduta tra il 2011 e il 2015 dalla cantonalizzazione dei docenti di sostegno pedagogico.

Sempre in sede di premessa, accanto al concetto di 'attrattività professionale' è pure utile evocare quello affine riferibile alla 'soddisfazione professionale'. Il grado di soddisfazione degli insegnanti ticinesi è stato indagato a più riprese². L'ultima indagine in ordine di tempo risale a pochi mesi fa e coincide con il secondo studio indipendente promosso dall'Amministrazione cantonale per valutare la soddisfazione professionale dei propri dipendenti, docenti compresi³. Dai risultati dell'indagine, svolta da un ente indipendente, risulta che il 95% dei docenti che vi hanno partecipato è soddisfatto del proprio lavoro e che il 92% ha un lavoro che rispecchia le proprie aspettative. La soddisfazione generale rispetto al proprio lavoro è quindi molto buona. Inoltre, il 93% dei docenti che hanno partecipato all'inchiesta sceglierebbe di nuovo la scuola pubblica come datore di lavoro e si dichiara orgoglioso di lavorare per il sistema scolastico pubblico. I dati appena esposti hanno una portata globale e vanno certamente confrontati con i punti dell'indagine che testimoniano un grado di soddisfazione minore, in sintesi il sovraccarico di lavoro (indicato dal 58% dei rispondenti), gli strumenti di lavoro e l'ergonomia (considerati insoddisfacenti rispettivamente dal 38% e dal 37% degli intervistati), le possibilità di carriera e la retribuzione (l'impegno e la performance non sono riconosciuti in termini di stipendio per il 39% dei partecipanti). Il riferimento al concetto di 'soddisfazione professionale' permette quindi di bilanciare il quadro negativo tracciato dal testo dell'interrogazione sulla crisi della professione insegnante e, allo stesso tempo, va a rafforzare le considerazioni esposte pocanzi circa i fattori che possono contribuire ad aumentare l'attrattività della professione.

Se fin qui sono stati considerati i soli fattori interni alla scuola (condizioni salariali, formazione continua ecc.), non va comunque perso di vista che le problematiche legate all'attrattività professionale nel settore dei docenti hanno delle connessioni anche con i continui e rapidi cambiamenti sociali, demografici, culturali, economici e tecnologici. Si tratta di fattori esterni e complessi, che non possono essere affrontati intervenendo unicamente all'interno della scuola adottando un approccio orientato a una visione del docente come 'specialista' della propria disciplina di insegnamento, come sembra trasparire dal testo dell'interrogazione. Se da un lato, come indicato dalla Legge della scuola (LSc) l'insegnamento è e continua a essere una professione fondata sullo studio, sulla ricerca e sulla trasmissione del sapere che richiede al docente una costante formazione culturale e scientifica (LSc, art. 45 cpv. 3), d'altra parte lo strumento attraverso il quale l'insegnante mette in contatto il proprio sapere con gli allievi risiede nelle sue conoscenze e capacità pedagogiche e didattiche. Acquisire le conoscenze disciplinari di una data disciplina non implica l'acquisizione della capacità di riuscire a renderle intelleggibili agli allievi. In un contesto oggettivamente difficile, in cui le fragilità aumentano, la capacità del docente di relazionarsi con l'allievo, con la sua dimensione 'umana' e con il suo contesto socio-famigliare è fondamentale proprio per riuscire a rendere 'intelleggibile' la disciplina che insegna a tutti i suoi allievi. L'apertura verso candidati che dispongono

² Si veda ad esempio: Tamagni Bernasconi, K., & Tozzini, L. (1999). *Cultura della scuola e professione insegnante*. Bellinzona: Ufficio studi e ricerche.

³ I risultati dell'indagine, condotta da Ismat Consulting SA di Morges, sono stati comunicati ai dipendenti dell'Amministrazione cantonale, al Gran Consiglio e ai sindacati il 27 aprile 2022.

di titoli maggiormente orientati alle competenze professionali non può quindi essere automaticamente considerata come un 'abbassamento della qualità'.

Fatte queste premesse rispondiamo come segue alle domande poste.

1. Negli anni 2018, 2019, 2020 e 2021, quale è stata la percentuale di docenti neoassunti nelle scuole medie con titolo di master? E nei 4 anni precedenti (2014, 2015, 2016, 2017) quale è stata? Con questi dati, vorremmo capire se c'è stata una diminuzione dei docenti detentori di master, in seguito alla l'introduzione della nuova Legge stipendi del 2018 che, a differenza del passato, parifica dal punto di vista salariale i docenti detentori di master a quelli detentori di bachelor nella materia di insegnamento alle medie.

2. Se vi è stata una diminuzione dei docenti più qualificati nei titoli di studio, dissuasi dalle nuove condizioni salariali, non si teme che questo causerà un impoverimento delle conoscenze del corpo insegnante nelle scuole medie? Non si teme che la nuova impostazione incoraggi i futuri docenti delle scuole medie a limitare l'iter degli studi accademici (sapendo che per insegnare alle medie il master è superfluo)? E che d'altra parte coloro che invece hanno conseguito il master nella materia di insegnamento, vista la situazione in Ticino, scelgono o di restare a insegnare in Svizzera interna, o, se rientrano, di andare al medio superiore, dove il loro titolo è maggiormente riconosciuto e valorizzato, o di dedicarsi ad altra professione?

Le percentuali richieste dalla domanda 1 sono le seguenti:

Tabella 1a – percentuale di neoassunti nella scuola media in possesso di un Master (2018-2021)

	2018	2019	2020	2021	Media
%	79	71	59	67	69

Tabella 1b – percentuale di neoassunti nella scuola media in possesso di un Master (2014-2017)

	2014	2015	2016	2017	Media
%	53	71	71	63	65

Le tabelle 1a e 1b mostrano come nella scuola media il numero dei docenti neoassunti in possesso di un master rimane stabile durante i due periodi di riferimento. L'ipotesi formulata dall'interrogante – vale a dire che l'introduzione della nuova Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti (LStip) del 2018 abbia generato una diminuzione dei docenti detentori di master – non è dunque suffragata dalle cifre.

A margine dei dati appena esposti osserviamo che nell'atto parlamentare si afferma che la LStip "parifica dal punto di vista salariale i docenti detentori di master a quelli detentori di bachelor nella materia di insegnamento alle medie". In realtà questi nuovi insegnanti grazie alla nuova scala salariale hanno registrato un aumento di stipendio, per cui non hanno subito alcun tipo di dissuasione. Se prima lo stipendio annuo (classi 30-31) si situava tra fr. 84'762. - e fr. 117'502. -, dal 2018 esso si situa tra fr. 87'492. - e fr. 121'031.-. Si noti che questo confronto non considera le penalizzazioni salariali subite dai neodocenti e che sono rimaste in vigore per diversi anni con il regime salariale precedente. È certamente vero che un aumento salariale ancora maggiore è stato introdotto per le persone detentrici di un bachelor disciplinare, che precedentemente erano in classe 29-30 e quindi avevano uno stipendio annuo tra fr. 81'889. - e fr. 111'513.

- e che ora, al pari dei neodocenti con master, hanno un salario tra fr. 87'492. - e fr. 121'031.-. Con il passaggio al concetto del salario unico per funzione – vale a dire la funzione di docente di scuola media – il nuovo salario (più elevato di quello precedentemente più alto) è valido per tutti i neodocenti che hanno almeno il titolo disciplinare minimo (bachelor) per svolgere questa professione.

Non si concorda infine con l'interrogante quando afferma che la nuova impostazione salariale possa incoraggiare i futuri docenti delle scuole medie a limitare l'iter degli studi accademici al bachelor, sapendo che per insegnare alle medie il master non è strettamente necessario. L'esperienza indica che per gli studenti universitari la scelta di divenire insegnante alle scuole medie viene molto spesso presa posteriormente agli studi, quindi dopo la scelta di completare il bachelor con un master o meno, quando vengono vagliate le diverse possibilità offerte dal mercato del lavoro. Che per i detentori di un master disciplinare le possibilità occupazionali siano più ampie rispetto a quelle offerte ai detentori di un bachelor (nel settore scolastico come fuori da esso) è un principio che valeva prima dell'introduzione della nuova scala salariale come vale ora, per cui è poco verosimile che studenti universitari interessati a proseguire gli studi dopo un bachelor siano portati a rinunciarvi solo perché oggi, rispetto a qualche anno fa, pur a fronte di uno stipendio in ogni caso migliore, tra i detentori di un master o di un bachelor non vi è alle scuole medie un salario diverso.

3. Quanti sono i docenti nelle scuole medie che, per mancanza di candidati idonei e per la necessità (ovvia) di occupare comunque i posti, sono stati assunti in assenza dei requisiti? Si chiede il numero delle persone impiegate con un "Incarico limitato" negli ultimi cinque anni, e le materie insegnate. A tali docenti, manca solo la abilitazione (magari perché la stanno conseguendo) o anche i titoli di studio? Quanti sono (solo) senza abilitazione, quanti senza bachelor, e in quali materie?

I dati richiesti dalla domanda 3 sono esposti nella tabella seguente.

Tabella 3 – Docenti impiegati nella scuola media con incarico limitato, suddivisi per materia insegnata e in base al titolo di studio (anno scolastico 2017/2018 - anno scolastico 2020/2021)

	2021-22			2020-21			2019-20			2018-19			2017-18		
	persone fisiche	di cui abilitandi	senza bachelor disciplinare	persone fisiche	di cui abilitandi	senza bachelor disciplinare	persone fisiche	di cui abilitandi	senza bachelor disciplinare	persone fisiche	di cui abilitandi	senza bachelor disciplinare	persone fisiche	di cui abilitandi	senza bachelor disciplinare
amministr. e ICT	2	0	0	1	0	0	3	0	0	5	5	0	6	0	0
arti plastiche	12	7 ¹	1	12	9	1	12	9	1	10	7	0	7	4	0
docente diff. curr.	1	0	0	3	0	0	2	0	0	2	0	0	3	0	0
ed. alimentare	1	0	0	7	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ed. fisica	5	2	1	10	3	0	1	1	0	0	0	0	2	1	0
ed. musicale	1	1	0	2	0	0	0	0	0	6	5	0	7	6	0
ed. visiva	10	7 ¹	0	11	8	0	12	9	0	10	7	1	9	6	0
francese	23	3	0	18	6	1	20	11	0	20	9	0	23	9	0
geografia	12	8	0	18	9	0	12	6	0	10	5	0	2	2	0
inglese	5	0	0	9	5	0	14	8	1	8	5	0	8	7	1
italiano	29	16	0	24	17	0	16	11	0	5	4	0	3	1	0
latino	2	1	0	2	0	0	3	0	0	1	0	0	6	7	0
matematica	46	21	1	44	16	1	30	21	1	31	21	0	48	31	1
relig. catt.	22	0	1	18	0	0	14	0	1	14	0	0	12	2	0
relig. evang.	1	0	0	3	0	0	2	0	0	2	0	0	2	2	0
scienze nat.	3	2	0	4	1	0	2	2	0	5	4	1	4	4	0
sost. pedag.	2	0	0	4	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
storia delle relig.	6	0	0	5	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0
storia e ECCD	9	9	0	6	2	0	6	3	0	0	0	0	0	0	0
tedesco	38	9	0	24	3	4	23	5	1	16	6	4	10	4	3
Totale²	230	86	4	225	79	11	180	86	5	146	78	6	153	86	5

¹ I docenti in possesso di un'abilitazione in educazione visiva e arti plastiche sono conteggiati in entrambe le materie.

² La differenza tra il numero totale di persone fisiche con incarico limitato e il totale di abilitandi + persone non in possesso di un bachelor disciplinare corrisponde al numero dei docenti in possesso di un bachelor o master disciplinare, ma senza abilitazione valida.

Il numero di docenti impiegati con un incarico limitato e sprovvisti di un bachelor è stabile negli anni e si aggira attorno alle cinque unità. Il numero di docenti assunti con un incarico limitato in assenza di requisiti è dunque contenuto e, mediamente, si attesta attorno al 3%.

4. Per capire se riusciamo a richiamare e attirare in Ticino i nostri studenti dalle università della Svizzera interna, si chiede: negli ultimi sei anni, qual è stata la percentuale di abilitati all'insegnamento in Svizzera interna (tedesca o francese) e alla SUPSI-DFA sul totale di coloro che hanno concorso per un posto di insegnante in Ticino (sia a livello comunale, sia cantonale)? Negli stessi anni qual è stata la loro percentuale (con abilitazione a Locarno o in Svizzera interna) sul totale di coloro che sono stati effettivamente assunti dal DECS e dai Comuni?

I dati richiesti dalla domanda 4 in merito alle abilitazioni e alle assunzioni sono esposti nelle tabelle 4a, 4b e 4c.

Tabella 4a – Concorrenti per un posto di docente di scuola media suddivisi in base al luogo di abilitazione

	Concorrenti	Abilitati a Locarno	Abilitati nel resto della Svizzera
2016-17	439	174 (39.6%)	20 (4.6%)
2017-18	453	170 (37.5%)	23 (5.1%)
2018-19	543	199 (36.6%)	32 (5.9%)
2019-20	595	169 (28.4%)	36 (6.1%)
2020-21	558	121 (21.7%)	25 (4.5%)
2021-22	743	152 (20.5%)	35 (4.7%)

Nota: la differenza tra il numero di concorrenti e il totale degli abilitati a Locarno e nel resto della Svizzera, corrisponde al numero dei candidati non ammessi alla procedura in quanto privi dei requisiti necessari.

Tabella 4b – Nuovi docenti di scuola media suddivisi in base al luogo di abilitazione

	Nuovi assunti	Abilitati a Locarno	Abilitati nel resto della Svizzera	Abilitati con riconoscimento CDPE	Nuovi assunti in formazione
2016-17	129	100 (77.5%)	1 (0.8%)	3 (2.3%)	25 (19.4%)
2017-18	86	57 (66.3%)	3 (3.5%)	1 (1.2%)	25 (29.0%)
2018-19	131	90 (68.7%)	3 (2.3%)	4 (3.1%)	34 (25.9%)
2019-20	110	68 (61.8%)	3 (2.7%)	1 (0.9%)	38 (34.6%)
2020-21	127	57 (44.9%)	3 (2.4%)	1 (0.7%)	66 (52.0%)
2021-22	154	63 (40.9%)	7 (4.5%)	9 (5.9%)	75 (48.7%)

Tabella 4c – Nuovi docenti di scuola comunale suddivisi in base al luogo di abilitazione

	Nuovi assunti	Abilitati a Locarno	Abilitati nel resto della Svizzera	Abilitati con riconoscimento CDPE
2016-17	75	65 (86.7%)	9 (12.0%)	1 (1.3%)
2017-18	67	62 (92.5%)	3 (4.5%)	2 (3.0%)
2018-19	84	75 (89.3%)	8 (9.5%)	1 (1.2%)

RG n. 2019 del 27 aprile 2022

2019-20	67	57 (85.1%)	9 (13.4%)	1 (1.5%)
2020-21	92	72 (78.3%)	16 (17.4%)	4 (4.3%)
2021-22	121	108 (89.3%)	10 (8.3%)	3 (2.4%)

5. Negli anni 2018, 2019, 2020, 2021, quanti docenti sono assunti alle scuole elementari (ovviamente con il diploma della SUPSI) in assenza di maturità liceale (numero assoluto e percentuale)? Si chiede di suddividerli secondo il titolo di studio precedente l'ingresso alla SUPSI. E quanti frequentano oggi la SUPSI in assenza di maturità liceale (Suddivisi tra prima classe, seconda classe, terza classe di frequenza alla SUPSI)? E quanti si prevede la frequenteranno in futuro, quando saranno "a regime" le nuove condizioni di ammissione?

I dati richiesti dalla domanda 5 in merito alle assunzioni sono esposti nella tabella seguente.

Tabella 5 – Docenti di scuola comunale assunti in assenza di maturità liceale

	Nuovi assunti senza maturità liceale	Ripartizione in base ai titoli
2016-17	1	Maturità professionale (1)
2017-18	2	Maturità professionale (2)
2018-19	4	Maturità professionale (3) Maturità specializzata (1)
2019-20	4	Maturità professionale (4)
2020-21	7	Maturità professionale (7)

I dati riferiti alla frequenza al DFA della SUPSI sono invece i seguenti.

Tabella 6 – Studenti che frequentano il DFA in assenza di maturità liceale

	2020	2021
Domande di ammissione	123	66
Studenti ammessi	49	27
Titolo di studio presentato	Maturità professionale (46) Maturità specializzata (3)	Maturità professionale (23) Maturità specializzata (4)

A complemento dei dati riportati si informa che nel 2020 tre studenti ammessi hanno abbandonato la formazione durante l'anno, mentre due studenti non hanno superato l'esame (due a causa del francese, uno per l'italiano e uno per entrambe le materie). Nel corso dell'anno scolastico 2021/2022 non si è finora registrato nessun abbandono. Non è invece possibile al momento formulare delle previsioni per il futuro.

6. Il Dipartimento non intende fare eseguire uno studio indipendente che risponda alla domanda: perché la professione docente è meno attrattiva per i giovani? Quali possono essere i rimedi per attrarre giovani qualificati?

Alla luce delle considerazioni espresse in sede di premessa e tenuto conto dei dati presentati nelle risposte precedenti nei quali le ipotesi formulate dall'interrogazione non trovano conferma, non si ritiene per ora necessario condurre lo studio di cui alla domanda 6. Va poi ricordato che, restando nel campo delle indagini, il fabbisogno è ciclicamente oggetto di rilevamenti che dal 2015 sono condotti dalla Divisione della scuola in

RG n. 2019 del 27 aprile 2022

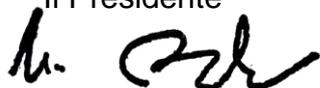
collaborazione con il DFA e con il Centro competenze innovazione e ricerca sui sistemi educativi (CIRSE).

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 12 ore.

Voglia gradire, signora deputata, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente



Manuele Bertoli

Il Cancelliere



Arnaldo Coduri