

Messaggio

numero
8253

data
22 marzo 2023

competenza
DIPARTIMENTO DELL'EDUCAZIONE, DELLA CULTURA E DELLO SPORT

Rapporto sulla mozione del 19 settembre 2022 presentata da Claudio Franscella e cofirmatari per il Gruppo de il Centro + Giovani del Centro “Competenza, consapevolezza e autonomia didattica degli insegnanti”

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

la mozione del 19 settembre 2022 “Competenza, consapevolezza e autonomia didattica degli insegnanti” chiede al Consiglio di Stato di valorizzare maggiormente, con procedure amministrative trasparenti, i profili di futuri docenti e dirigenti scolastici con esperienze e con titoli di studio che qualificano la loro solidità e competenza nell’ambito dell’insegnamento. In particolare si richiede che in sede di assunzione si riconoscano con coefficienti salariali specifici sia i titoli di studio particolarmente inerenti al settore e alla materia di insegnamento che eccedano il minimo legale richiesto, sia le esperienze lavorative pregresse nell’insegnamento.

I. PREMESSA

La mozione presenta in sede preliminare tutta una serie di considerazioni alle quali attribuisce lo statuto di ‘evidenze’, senza tuttavia che le stesse siano circostanziate: concetti come “Spinta verso l’omologazione”, “abbassamento dei requisiti minimi richiesti”, “indebolimento della dimensione culturale e scientifica delle discipline” ecc. sono chiaramente riconducibili alla posizione di alcune associazioni magistrali presenti sul territorio cantonale con le quali il Consiglio di Stato, per il tramite del Dipartimento dell’educazione, della cultura e dello sport (DECS), si è più volte confrontato da posizioni diverse.

Rispetto ad esempio al presunto abbassamento dei requisiti richiesti ai futuri docenti per l’esercizio della professione, lo scrivente Consiglio si è recentemente espresso ufficialmente attraverso le risposte all’interrogazione n. 24.22 e all’interrogazione n. 121.21. Da una lettura attenta delle risposte appare con chiarezza che le modifiche introdotte in Ticino in tema di requisiti richiesti ai futuri docenti riguardano in primo luogo i criteri di accesso ai percorsi di abilitazione all’insegnamento e non l’accesso effettivo alla professione (assunzione), che continua a essere subordinato all’ottenimento di un titolo abilitante. La distinzione è rilevante, perché a mente dello scrivente Consiglio l’insegnante necessita certamente di un’adeguata preparazione culturale (e disciplinare nel caso insegna una disciplina specifica), ma al contempo deve disporre di una solida preparazione pedagogico-didattica che, generalmente e fatte salve alcune eccezioni, non è prevista nei curricula universitari e viene acquisita in sede di abilitazione. In altre parole, come già indicato nella citata risposta all’interrogazione 121.21, “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 intelligibili agli allievi". Essere uno studioso o un ricercatore non equivale in alcun modo a essere un docente, cioè un professionista in grado di favorire l'apprendimento di ogni alunno, sviluppando il più possibile le sue competenze. In altri termini, un docente è colui che mette in atto quotidianamente il concetto di *educabilità*.

Occorre pure sottolineare che ogni modifica dei criteri di accesso ai percorsi di abilitazione è accompagnata da 'misure di compensazione', introdotte con lo scopo di assicurarsi di formare docenti competenti, come richiesto dai mozionanti. I candidati interessati a insegnare tedesco che non posseggono una formazione disciplinare adeguata, ad esempio, sono chiamati ad acquisirla in parallelo alla formazione di docente attraverso dei corsi appositi istituiti dall'ente abilitante; lo stesso vale per i candidati interessati all'insegnamento della matematica. Anche l'ammissione di candidati insegnanti di scuola dell'infanzia o elementare in possesso di un diploma professionale è subordinata alla valutazione di un dossier di candidatura che possa attestare reali potenzialità e sufficienti possibilità di successo nel portare a termine il percorso di abilitazione.

Prima di passare a valutare la proposta formulata dalla mozione presentiamo due ulteriori considerazioni.

La prima riguarda l'argomento secondo cui, a parere dei mozionanti, si sta assistendo a un indebolimento della dimensione culturale e scientifica delle discipline. L'argomento rimanda, sottotraccia, al dibattito inerente all'introduzione, in tutti i settori scolastici, della didattica per competenze. Anche in questo caso il Governo si è espresso in merito, l'ultima volta nella risposta all'interrogazione n. 69.18, nella quale lo scrivente Consiglio ha ricordato che 'competenze' e 'conoscenze' non sono concetti mutualmente esclusivi. Come indicato nella risposta appena menzionata, l'introduzione nella nostra scuola dell'obbligo di una didattica per competenze si iscrive all'interno di una linea di pensiero pedagogica che rimanda all'*éducation nouvelle* e ai suoi rappresentanti di maggior rilievo – come Heinrich Pestalozzi, Célestin Freinet, Maria Montessori, Don Milani – per i quali la scuola deve fornire ai propri allievi dei mezzi concreti per agire in modo tangibile sul mondo, ricorrendo tanto alle conoscenze quanto alle abilità che, in realtà, sono due facce di una stessa medaglia, vale a dire due componenti inscindibili dei processi di apprendimento. In altre parole, la competenza può essere considerata come la capacità di utilizzare conoscenze, abilità e attitudini in situazioni di apprendimento, professionali o personali. Adottare una prospettiva di questo tipo, nella quale conoscenze e capacità sono complementari, non significa nella maniera più assoluta negare l'importanza fondamentale del 'sapere'".

La seconda e ultima considerazione tocca invece il tema dell'autonomia didattica, tema che appare nel titolo della mozione ed è ripreso nel testo quando si parla dell'esigenza di disporre di docenti "didatticamente autonomi". L'autonomia didattica è un aspetto centrale dell'insegnamento e dell'esercizio della professione di insegnante, che tuttavia si presta a interpretazioni fuorvianti e che merita quindi di essere precisato. Per farlo, visto che sia lo scrivente Consiglio sia il DECS si sono già più volte espressi sul tema, sono di seguito riproposte le considerazioni esposte a questo proposito all'interno del rapporto sul progetto di riforma della scuola dell'obbligo "*La scuola che verrà*" che, sebbene risalgano al 2016, rimangono attuali: "L'interpretazione data al principio dell'autonomia del docente si riferisce al grado di indipendenza e di libertà del quale dispone nell'esercizio della propria professione. Sebbene il principio sia generalmente condiviso e ritenuto un tratto centrale

della professionalità del docente, i tentativi fatti a livello internazionale di formalizzare una sua definizione e descrizione hanno generato non pochi dibattiti nei quali, semplificando, i sostenitori di una professionalità vincolata da norme e da valutazioni (che tendono a considerare la scuola come un'organizzazione impersonale, guidata da una logica funzionale e orientata all'efficienza) si oppongono ai sostenitori di una professionalità svincolata (che tendono a considerare la scuola come una comunità che apprende, all'interno della quale la dimensione personale, relazionale e culturale prevale su quella funzionale). L'opposizione appena descritta tra professionalità vincolata e svincolata, pur schematica, si è manifestata anche nella procedura di consultazione sulla *Scuola che verrà*. Dalla lettura delle prese di posizione i due principi appaiono come inconciliabili e irriducibili: o gli insegnanti sono totalmente liberi nella loro azione professionale, anche dal 'renderne conto', oppure non lo sono per nulla, vittime di una 'funzionarizzazione' generata dalle richieste o dai vincoli prodotti dal sistema. In molti hanno poi sostenuto che il progetto di riforma intendesse intervenire sullo stile di insegnamento del docente e monitorarne le prestazioni, minacciando così il principio di autonomia, influenzando negativamente il grado di soddisfazione lavorativa e intaccando l'immagine del docente come professionista competente e reputato. Nessuno dei due estremi appena illustrati descrive la realtà della scuola ticinese o si presta a essere assunto come modello per la riforma. Occorre piuttosto individuare un punto di equilibrio, e una zona di intersezione tra le aree di competenza del sistema educativo e del docente. All'interno di questo perimetro il principio dell'autonomia e della libertà d'insegnamento restano inalterati. Autonomia non può tuttavia essere sinonimo di libertà assoluta: il docente appartiene a un'istituzione e, assieme a una molteplicità di attori, agisce all'interno del complesso sistema scolastico. Un'affermazione questa che sembra banale, eppure, determinare fino a quale punto debba spingersi la formalizzazione dei vincoli imposti dal sistema e del margine di autonomia del docente risulta essere un'operazione complessa e delicata. Ciò non significa in nessun caso, nel rispetto del principio di autonomia, che il singolo docente abbia l'obbligo di un risultato determinato in relazione a un singolo allievo, ma piuttosto che in quanto professionista, l'insegnante è consapevole di essere iscritto in un sistema e di esprimere la sua professionalità in funzione delle finalità definite da quest'ultimo. In altre parole, l'ideale a cui tendere è quello di un docente-professionista, capace di condurre attività pratiche che presuppongono una considerevole componente intellettuale e di lavorare in autonomia in seno a una collettività che regola il suo operato professionale. La dimensione collettiva e comunitaria rappresenta in effetti una componente centrale dei sistemi di esperti. Se è vero che il principio di autonomia richiede al docente indipendenza, capacità di autovalutazione e di riflessione sul proprio operato, è altrettanto vero che a queste attitudini si affianca l'esigenza di una condivisione e uno scambio tra i docenti stessi, nonché il confronto con chi all'interno della comunità scolastica è chiamato a gestire i processi pedagogici. I quadri scolastici e le direzioni assumono in effetti un ruolo determinante nel creare condizioni favorevoli per l'esercizio di una gestione autonoma delle attività di insegnamento: essi si pongono pertanto come mediatori tra il 'sistema scuola' e il sistema di esperti rappresentato dalle comunità scolastiche, definendo orientamenti locali che declinano gli orientamenti strategici globali in funzione delle specificità della comunità scolastica, verificandone l'attuazione e creando così condizioni quadro a sostegno dell'autonomia"¹. A margine delle argomentazioni appena ripresentate, si ricorda che l'autonomia didattica è molto ben codificata all'interno della LSc, che dichiara in effetti all'art. 46 cpv. 1 che al docente sono riconosciute la libertà d'insegnamento e l'autonomia didattica, nel rispetto

¹ *La scuola che verrà. Proposte per una riforma tra continuità e innovazione* (2016). Bellinzona: DECS, pp. 43-44.

delle leggi, delle disposizioni esecutive e dei piani di studio e che, cpv. 2, il docente deve svolgere la sua attività nel rispetto dei diritti degli allievi, tenuto conto della loro età, della particolarità del rapporto educativo e del carattere pluralistico della scuola.

II. NEL MERITO DELLA PROPOSTA

Per rispondere alla proposta avanzata nell'atto parlamentare vanno ripercorse le ragioni e le principali modifiche che hanno caratterizzato negli ultimi anni le normative inerenti agli stipendi dei docenti, in particolare la modifica della Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti (LStip) intervenuta nel gennaio 2017 (Messaggio 7181 dell'11 aprile 2016). Tematiche che il Consiglio di Stato aveva trattato nella risposta data il 15 aprile 2020 alle interrogazioni n.16.20, n.20.20 e n.43.20 e che verranno riprese per quanto necessario.

In generale, l'attribuzione di un salario ad un dipendente del settore pubblico è soggetta a diverse variabili, la più importante interessa la distinzione tra il salario attribuito in funzione del lavoro richiesto (parità di funzione – parità di salario) ed il salario attribuito in funzione dei titoli di studio conseguiti.

Per i docenti, un importante passo verso il principio della retribuzione per il lavoro richiesto è avvenuto con la nuova LStip. Scuole professionali a parte, 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 riceve uno stipendio che è indipendente dal titolo di studio disciplinare. Il titolo di studio disciplinare è semmai un requisito per accedere al percorso di abilitazione.

La differenza salariale tra una funzione di docente 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 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 la scuola media superiore 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.

Per questi ordini scolastici non è oggi opportuno tornare indietro, come richiesto dalla mozione, riconoscendo *“coefficienti salariali specifici” ai portatori di “titoli di studio particolarmente inerenti al settore e alla materia di insegnamento che eccedano il minimo*

legale richiesto". Oggi il titolo di studio (Bachelor, Master) è valutato come criterio per poter accedere all'abilitazione, ma non è più determinante per il salario iniziale. Ad esempio, il docente di scuola media abilitato e in possesso di un Bachelor percepisce lo stesso stipendio di un docente di scuola media abilitato in possesso di un Master, perché la loro funzione è la medesima. Richiamato l'art. 9 LStip e l'art. 51 del Regolamento dei dipendenti dello Stato (RDSt), va però detto che lo scrivente Consiglio può riconoscere uno stipendio iniziale maggiore quando ciò è giustificato da circostanze speciali, quali l'esercizio di una funzione analoga in un altro posto, una preparazione speciale e/o condizioni particolari; questa valutazione viene regolarmente svolta per tutti i docenti neo assunti presso le scuole cantonali.

Come detto più sopra il settore professionale ha regole diverse, perché l'abilitazione si svolge *"en emploi"*, come previsto dalla specifica legislazione federale; 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, che conseguirà successivamente. 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. Anche per questi docenti si applicano i principi sopra menzionati riferiti all'applicazione degli artt. 9 LStip e 51 RDSt.

III. CONCLUSIONI

Le differenze salariali e inerenti all'onere d'insegnamento attuali sono il risultato 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. Va comunque detto che con la nuova LStip del 2017 tutti i docenti cantonali, ad eccezione di alcune scuole del settore commerciale, hanno conosciuto sia un aumento del salario minimo sia un aumento del salario massimo.

In conclusione, visto quanto precede, il Consiglio di Stato ritiene che nei limiti delle attuali leggi, in particolare LORD e LStip, gli studi e le esperienze dei docenti neo assunti presso lo Stato del Cantone Ticino siano già ben valorizzati e non richiedano interventi supplementari.

Sulla base degli elementi illustrati si ritiene che l'ordinamento vigente fornisca già oggi gli strumenti necessari per poter valorizzare gli studi e le esperienze dei docenti neo assunti presso le scuole cantonali. In questo senso si chiede al Parlamento di respingere la mozione.

Messaggio n. 8253 del 22 marzo 2023

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

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Claudio Zali

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri