



Piano d'azione per un'istruzione di qualità: argomentario

Il problema: la mancanza di personale scolastico si accentua sempre di più

Ormai è diventato un rituale che si ripete all'inizio di ogni anno scolastico: i Cantoni comunicano il numero di posti vacanti nelle scuole e i media riportano la notizia a suon di titoli. Soltanto per il mese di agosto 2023, nella banca dati svizzera dei media si trovano **509 articoli sul tema della carenza di insegnanti**.

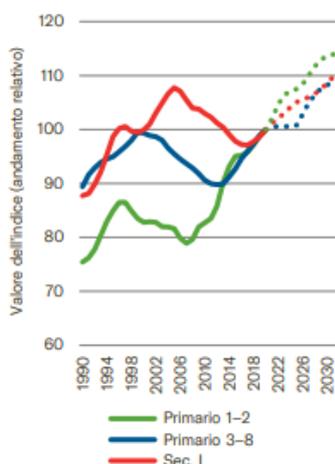
Il problema della mancanza di personale nelle scuole non scomparirà dall'oggi al domani. Al contrario: secondo gli scenari per il sistema di formazione dell'UST¹, **l'aumento del numero di allieve e allievi** nella scuola obbligatoria che si registra dal 2011 è destinato a perdurare. A giocare un ruolo chiave, oltre all'immigrazione, è anche il (lieto) incremento delle nascite: il numero di nascite nel 2021 è stato il più alto mai registrato dagli anni '70. Ne consegue che **tra il 2022 e il 2031 l'aumento del numero di allieve e allievi si attesterà tra l'8,2 e l'11,4%, a seconda del grado di scuola**. In termini assoluti, questo significa che nel 2031 nelle scuole obbligatorie ci saranno **circa 86 000 allieve e allievi** in più rispetto al 2021.

¹ UST, prospettive di formazione, Scenari 2022–2031 per gli insegnanti della scuola dell'obbligo, 2022: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/formazione-scienza/scenari-sistema.html>

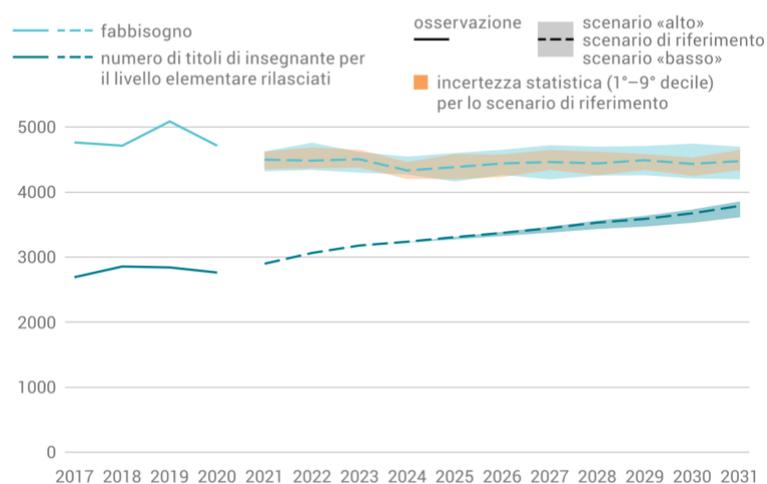
26 Previsioni sul numero di alunni nella scuola dell'obbligo

Scenario di riferimento; valore dell'indice 100: anno 2020

Dati: UST



Andamento del fabbisogno di nuovi insegnanti nel livello elementare e del numero di titoli di insegnante rilasciati



Fonte: UST – Prospettive per la formazione

© UST 2022

Per riuscire a gestire il numero crescente di allieve e allievi, tra il 2022 e il 2031 dovranno essere formati fino a 47 000 nuovi docenti. Tuttavia, nello stesso periodo le alte scuole pedagogiche rilasceranno probabilmente solo 34 000 diplomi. **Pertanto, nel prossimo futuro mancheranno circa 13 000 nuovi insegnanti.**

Inoltre, la carenza di personale non si limita al corpo insegnante, sebbene sia soprattutto questo il tema al centro del dibattito pubblico. Mancano anche logopedisti e logopediste, docenti in pedagogia specializzata e altre figure scolastiche.

Anche se l'età media delle insegnanti e degli insegnanti è scesa, **il 31% (scuola primaria) e il 35% (scuola secondaria) di loro ha più di 50 anni.**² Nel prossimo futuro, queste persone andranno in pensione e dovranno essere sostituite.

Per colmare la grave carenza di personale, sempre più Cantoni ricorrono all'assunzione di **persone senza diploma d'insegnamento**. Nel Cantone di Zurigo, ad esempio, circa 600 dei 18 000 posti di insegnante sono attualmente occupati da persone senza diploma d'insegnamento, il che equivale a una quota del 3% circa. In altri Cantoni questa percentuale è nettamente più alta. Meno grave, ma comunque non soddisfacente sul lungo termine, è il fatto che sempre più insegnanti e personale scolastico lavorino in posizioni per le quali non hanno una formazione adeguata. Attualmente nel Cantone di Berna, ad esempio, il 20% del personale insegnante non dispone della formazione adeguata alla propria funzione.

In sintesi: il problema della carenza di personale nelle scuole esiste da anni e continua ad aggravarsi. Il numero di allieve e allievi aumenta, mentre nei prossimi

² Rapporto sul sistema educativo svizzero 2023: <https://www.skbf-csre.ch/it/rapporto-sul-sistema-educativo/rapporto-sul-sistema-educativo/>

dieci anni un terzo del corpo insegnante andrà in pensione. Se non si adottano delle contromisure, il problema non scomparirà.

La conseguenza: la qualità dell'istruzione in Svizzera è in pericolo

I Cantoni riescono a coprire i posti vacanti sul breve periodo. Ma in che modo? Assumendo persone senza diploma d'insegnamento o con un diploma inadeguato, rinunciando a lezioni di sostegno (ad esempio nell'ambito della pedagogia specializzata o della logopedia), ricorrendo a docenti che sono già in pensione, incrementando i gradi di occupazione o aumentando le dimensioni delle classi. È ovvio che, **grazie all'improvvisazione e al grande impegno delle dirigenze scolastiche e dei team in loco, si trova sempre un modo per garantire le lezioni.** Sarebbe inammissibile che le bambine e i bambini non potessero esercitare il loro diritto all'istruzione scolastica per la mancanza di insegnanti.

Queste soluzioni però non devono diventare una regola, altrimenti comprometteranno la qualità dell'istruzione in Svizzera, con conseguenze per l'intero Paese. L'istruzione è un investimento nel futuro della Svizzera e della sua popolazione. Siamo orgogliosi del nostro sistema educativo permeabile e di alta qualità – e a giusto titolo. **Il successo economico della Svizzera e la sua stabilità democratica si basano sull'offerta di un'adeguata istruzione per il maggior numero di persone possibile.** Le allieve e gli allievi di oggi sono la forza lavoro specializzata e le elettrici e gli elettori di domani. L'istruzione offre un futuro a tutte le persone che vivono nel nostro Paese: è questo il vero «modello di successo svizzero».

Impiegare persone senza diploma d'insegnamento può funzionare provvisoriamente come soluzione d'emergenza, ma non deve diventare la norma. Insegnare nelle scuole di livello primario e secondario è un compito impegnativo, per cui è indispensabile avere una formazione e un'esperienza professionale adeguate. **A nessuno verrebbe in mente di far guidare un autobus a una persona senza licenza di condurre, oppure di assumere una dottoressa senza laurea in medicina, o un avvocato senza patente di avvocato. Perché lo stesso non dovrebbe valere per la professione di insegnante?**

Sul medio termine, l'allentamento dei requisiti per la professione di insegnante porta a una spirale negativa: se per insegnare non serve più una formazione, aumenta il carico di lavoro per il personale formato, cala lo stimolo a conseguire il diploma anche in un secondo momento, e alla fine ne risentono sia il prestigio che l'impegno nei confronti della professione. Questo, a sua volta, diminuisce l'attrattiva della professione e rende ancora più difficile invogliare le persone idonee a scegliere questo mestiere.

In sintesi: i Cantoni al momento riescono a coprire i posti vacanti improvvisando, spesso assumendo persone senza diploma d'insegnamento. Ma questa soluzione di emergenza non deve diventare una situazione permanente, altrimenti la qualità dell'istruzione sarà seriamente compromessa, così come il valore della professione di insegnante.

Le cause: il sovraccarico di lavoro e le sempre maggiori pretese

Il mestiere di insegnante è cambiato: l'attività principale dell'insegnamento è affiancata da un carico di lavoro e da pretese sempre maggiori.

- Il sistema scolastico è diventato più professionale. Questa professionalizzazione ha portato molti vantaggi, ma anche un aumento delle mansioni amministrative.
- La collaborazione tra scuola e genitori è più impegnativa e dispendiosa di un tempo.
- Con i nuovi mezzi di comunicazione, aumentano anche il tempo dedicato alla comunicazione e la richiesta di reperibilità degli insegnanti. Se prima il personale insegnante incontrava i genitori una volta all'anno, oggi i colloqui in presenza e al telefono sono decisamente più numerosi.
- Il numero di bambine e bambini con bisogni educativi speciali è aumentato, come anche i compiti di coordinamento (consulenza pedagogica, assistenza sociale scolastica, altro personale scolastico).
- Le scuole si sviluppano molto più rapidamente rispetto al passato, ad esempio in ambito informatico. Ne conseguono più corsi di perfezionamento e riunioni.

Molti di questi sviluppi sono positivi e fanno naturalmente parte di una società che cambia. Tuttavia, **le mansioni che si aggiungono alle lezioni richiedono sempre più tempo e concentrazione. Rimane così sempre meno tempo per il mandato di formazione**, per ciò che i docenti e le docenti vorrebbero fare di più: insegnare.

Le **pretese della società nei confronti della scuola e del corpo insegnanti** sono aumentate in modo esponenziale. Molte sfide sociali (problemi di dipendenza, violenza, mobbing, scelta della professione, ricerca di sbocchi lavorativi, ecc.) vengono oggi delegate completamente alla scuola. La stessa cosa si verifica sempre più spesso anche per l'educazione vera e propria. Più la mole delle mansioni aggiuntive cresce, maggiore è la probabilità di sovraccarico.

Il tasso di permanenza degli insegnanti è tradizionalmente molto alto rispetto ad altre professioni. Eppure, **se si considera la sola scuola dell'obbligo, le statistiche dicono che dopo cinque anni il 15% del personale insegnante non ci lavora più.³ Nel caso del personale insegnante giovane al di sotto dei 35 anni, si tratta addirittura del 20%.** In una situazione occupazionale già molto complicata, questa fluttuazione è troppo alta, come dimostrato dalle cifre assolute: **ogni anno circa 7 000 insegnanti lasciano il proprio lavoro (pensionamenti esclusi).**⁴

La tendenza al lavoro part-time riguarda l'intera società. Nella professione di insegnante, il lavoro part-time è diffuso da tempo. Ed è un bene, perché permette di conciliare famiglia e vita lavorativa. **Tuttavia, sempre più persone riducono il grado di occupazione a causa delle sempre maggiori pretese avanzate alle scuole.** In un sondaggio condotto tra il personale insegnante del Cantone di Berna nel 2023⁵, la preoccupazione per la propria

³ Rapporto sul sistema educativo svizzero 2023: <https://www.skbf-csre.ch/it/rapporto-sul-sistema-educativo/rapporto-sul-sistema-educativo/>

⁴ UST, prospettive di formazione, Scenari 2022-2031 per gli insegnanti della scuola dell'obbligo, 2022: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/formazione-scienza/scenari-sistema.html>

⁵ <https://www.bildungbern.ch/aktuell/kurzumfrage-teilpensen-auswertung>

salute – insieme alle responsabilità familiari – è stata di gran lunga la ragione più ricorrente per la scelta del lavoro part-time.

In sintesi: la professione dell'insegnante è diventata più impegnativa. I genitori e la società pretendono molto di più dalla scuola. Le mansioni amministrative e le altre attività non didattiche occupano uno spazio sempre maggiore. La conseguenza: resta meno tempo per le lezioni e, quindi, per l'istruzione delle allieve e degli allievi. Per soddisfare la richiesta di un insegnamento di alta qualità, il grado di occupazione viene spesso ridotto. Per tutti questi motivi, il bisogno di insegnanti e di altro personale nelle scuole continua ad aumentare.

Il piano d'azione per un'istruzione di qualità: la responsabilità è dei Cantoni

In quanto società, è nostro dovere investire nell'istruzione, perché è la base del successo economico e del benessere della Svizzera. Inoltre, l'istruzione è fondamentale per il funzionamento della democrazia diretta e per la convivenza sociale.

Il **diritto all'istruzione** è un diritto fondamentale e spetta a chiunque, soprattutto alle bambine e ai bambini, come sancito anche dalla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia. Ma la **promozione di un'istruzione di qualità** è anche un mandato costituzionale: secondo l'art. 61a della Costituzione federale, la Confederazione e i Cantoni provvedono insieme «a un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero».

Il settore dell'istruzione è **organizzato secondo una logica federalista**: fatta eccezione per i politecnici federali, la responsabilità delle scuole è prevalentemente dei Cantoni. Pertanto, le misure per garantire un'istruzione di qualità vanno adottate a livello cantonale.

Il piano d'azione per un'istruzione di qualità è un'iniziativa coordinata di LCH e delle associazioni cantonali delle insegnanti e degli insegnanti per garantire un'istruzione di qualità. A seconda delle specificità cantonali, l'attuazione avviene per mezzo di iniziative popolari, petizioni, interventi politici o azioni di altro tipo.

Obiettivo del piano d'azione è ancorare esplicitamente la qualità dell'istruzione come mandato nelle Costituzioni e nelle leggi cantonali e obbligare i Cantoni ad assumere un numero sufficiente di docenti e personale scolastico qualificato. Di seguito un esempio dell'iniziativa popolare prevista (nuovo testo della Costituzione in rosso):

Costituzione del Cantone di xy: art. 22, scuole

Testo della Costituzione	Spiegazione
¹ Il Cantone e i Comuni gestiscono scuole dell'infanzia e scuole pubbliche. L'insegnamento è aconfessionale e apolitico.	<i>Nella sua forma attuale, l'art. 22 cpv. 1 Cost. cant. stabilisce già determinati requisiti di qualità per l'insegnamento nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole pubbliche.</i>

	<i>L'insegnamento deve essere aconfessionale e apolitico.</i>
^{1bis} Il Cantone e i Comuni garantiscono su tutto il territorio un'istruzione di alta qualità adattata al livello delle allieve e degli allievi e mettono a disposizione le risorse necessarie a tal fine.	<i>L'art. 22 cpv. 1^{bis} della nuova Cost. cant. introduce il criterio della qualità delle lezioni. Il Cantone e i Comuni devono mettere a disposizione le risorse necessarie a tal fine. Spetta al Gran Consiglio attuare questa importante direttiva a livello legislativo. Nel farlo, il Gran Consiglio non solo deve tenere conto delle maggiori esigenze a livello di insegnamento scolastico, ma deve anche combattere la forte carenza di insegnanti.</i>
^{1ter} Il Cantone e i Comuni garantiscono la disponibilità di un numero sufficiente di insegnanti qualificati e di personale scolastico per l'istruzione di allieve e allievi e garantiscono che tali figure vengano assunte tenendo conto della loro formazione e delle loro competenze.	<i>Nell'art. 22 cpv. 1^{ter} della nuova Cost. cant. vengono inserite queste sfide: allieve e allievi devono avere a disposizione un numero sufficiente di insegnanti e personale scolastico qualificato; insegnanti e personale scolastico devono essere assunti tenendo conto della loro formazione e delle loro competenze; la loro attività principale deve essere l'insegnamento a beneficio delle allieve e degli allievi, senza l'ostacolo di eccessivi compiti di tipo amministrativo.</i>
^{1quater} Il Cantone e i comuni garantiscono che il lavoro di insegnanti e personale scolastico vada principalmente a beneficio di allieve e allievi.	<i>L'art. 22 cpv. 1^{quater} della nuova Cost. cant. conferma il principio affermato in precedenza.</i>
² Il Cantone e i Comuni possono assegnare sussidi alle scuole private che adempiono compiti pubblici.	
³ Il Cantone disciplina la vigilanza sulle scuole private e sull'insegnamento privato.	

Obiettivo delle azioni cantonali è ancorare l'istruzione di qualità come mandato costituzionale o legislativo nei Cantoni. Rinunciamo volutamente a misure dettagliate. L'attuazione del mandato spetta ai governi e ai parlamenti cantonali. Di seguito presentiamo alcune misure concrete per garantire un'istruzione di qualità.

Le nostre richieste: così è possibile garantire un'istruzione di qualità

Non esiste una sola misura capace di risolvere il problema della carenza di insegnanti nelle scuole. Piuttosto, servono una **serie di miglioramenti e adeguamenti**. Le misure presentate di seguito renderebbero il lavoro di insegnante nuovamente attrattivo e garantirebbero un'istruzione di qualità.

- **Sgravare il corpo insegnante dai compiti amministrativi** – Le docenti e i docenti devono potersi nuovamente concentrare sull'insegnamento. Per questo servono altre risorse che svolgano i compiti amministrativi al posto loro.
- **Meno lezioni per la maestra o il maestro di classe** – La maestra o il maestro di classe ha troppo poco tempo da dedicare alle allieve e agli allievi perché si deve occupare di molte altre mansioni: colloqui con i genitori, coordinamento del personale per l'assistenza scolastica, preparazione dei dossier di valutazione e delle pagelle, organizzazione delle settimane di progetto, ecc. È quindi necessario alleggerire il suo lavoro e fornirgli il sostegno adeguato affinché possa continuare a svolgere i suoi importanti compiti con la massima qualità.
- **Maggiore sostegno alla promozione delle allieve e degli allievi** – Il team teaching, l'assistenza scolastica assegnata in modo permanente o la presenza di altro personale specializzato forniscono durante l'insegnamento un valido sostegno per la classe e il corpo insegnanti. Questo tipo di offerte va ampliato e incentivato.
- **Formazione di classi meno numerose** – Classi più piccole sono una soluzione efficace per ridurre il carico di lavoro del corpo insegnante, che avrà così più tempo per ogni allieva e allievo. In questo modo, le insegnanti e gli insegnanti potranno lavorare con un grado di occupazione più elevato, e questo ridurrà a sua volta la necessità di assumere più insegnanti, nonostante le classi più piccole.
- **Obbligo di formazione per il personale insegnante senza diploma d'insegnamento** – In situazioni di emergenza, è ammesso impiegare persone senza formazione pedagogica per colmare carenze sul breve termine. Sul medio e lungo termine, però, una formazione è assolutamente necessaria. Senza formazione, la qualità dell'insegnamento è compromessa visto che mancano anche le nozioni professionali di base. Le persone sprovviste di un diploma d'insegnamento o con un diploma inadeguato che desiderano continuare a insegnare dovrebbero essere obbligate a seguire una formazione pedagogica, ricevendo un sostegno adeguato in termini economici e di tempo.
- **Maggior numero di offerte più adeguate per persone qualificate che vengono da altri settori** – Nel Cantone di Zurigo nell'anno scolastico 2022/23 circa 500 insegnanti hanno esercitato la professione senza diploma, ma meno di 20 (cioè il 4% circa) hanno iniziato una formazione presso l'alta scuola di pedagogia. Servono, quindi, offerte specifiche per queste persone che spesso si trovano nel mezzo della vita lavorativa e hanno una famiglia. In particolare, è necessaria una soluzione per la perdita di guadagno durante la formazione o la possibilità di completare gli studi mentre si lavora.
- **Più posti di formazione per insegnanti** – Il numero di ammissioni alle alte scuole di pedagogia deve aumentare del 30% nei prossimi dieci anni, altrimenti si rischia una carenza di oltre 10 000 insegnanti entro il 2031.
- **Migliore sostegno all'inizio della carriera professionale** – Il tasso di abbandono della professione è più alto nel personale insegnante che ha meno di 35 anni. Solo il 60% del personale docente appena formato lavora nelle scuole secondarie superiori a un anno dal diploma. Le insegnanti e gli insegnanti a inizio carriera hanno bisogno di una guida e di un sostegno mirato.

- **Armonizzazione dei salari e offerta di salari migliori nelle fasce più basse** – Le differenze salariali tra i Cantoni sono impressionanti e portano gli stessi a «rubarsi» gli insegnanti a vicenda. I Cantoni con salari bassi devono allinearsi, specialmente nelle fasce più basse, i cui salari non corrispondono più alle maggiori pretese avanzate al personale insegnante e scolastico in generale.