

Messaggio

numero

6713

data

14 novembre 2012

Dipartimento

EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT

Concerne

Riduzione del numero di allievi per classe nelle scuole elementari e medie e generalizzazione progressiva delle direzioni negli istituti comunali o consortili

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio il Consiglio di Stato sottopone all'esame del Gran Consiglio tre modifiche di legge riguardanti la scuola dell'obbligo. Si tratta in particolare

- della riduzione graduale a 22 del numero massimo di allievi per classe nelle scuole elementari;
- della riduzione graduale a 22 del numero massimo di allievi per classe nelle scuole medie;
- della progressiva generalizzazione del direttore negli istituti comunali o consortili.

Le proposte sono state annunciate nelle Linee direttive e Piano finanziario 2012-2015 e, per quanto riguarda gli interventi riferiti alle scuole comunali, le stesse hanno pure dato origine a una procedura di consultazione durante l'estate 2012 di cui si dirà in seguito.

Sempre con riferimento alle scuole comunali, queste proposte, come pure precedenti decisioni del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio, costituiscono una sorta di ultima "tranche" di controprogetto all'iniziativa popolare legislativa elaborata "Aiutiamo le scuole comunali - Per il futuro dei nostri ragazzi". Anche quest'aspetto sarà illustrato in altra parte del presente messaggio.

1. LA RIDUZIONE DEGLI ALLIEVI PER CLASSE NELLE SCUOLE ELEMENTARI

1.1 La proposta

Nel corso del presente anno scolastico la media di allievi per classe è di 18,4.

Questo dato si declina, in rapporto alle diverse tipologie di classi di scuola elementare, nel seguente modo:

- sezioni monoclasse: sono 640 su 791 pari all'81%, con una media di 18,6 allievi;
- sezioni di due classi: sono 120 su 791 pari al 15%, con una media di 17,3 allievi;
- sezioni di tre classi: sono 27 su 791 pari al 3,5%, con una media di 17,3 allievi;
- sezioni di quattro o cinque classi: sono 4 su 791 pari allo 0,5%, con una media di 15 allievi.

In un confronto intercantonale - i dati si riferiscono all'anno scolastico 2009/10 - il Canton Ticino si situava al 12° posto con 18,6 allievi per classe, mentre la media svizzera era di 18,9. Al primo posto si situava il Canton Ginevra con 16,1 allievi per classe e all'ultimo il Canton Zurigo con 20,7 allievi per classe.

Come noto il numero di allievi per classe è uno dei fattori che può incidere, anche se non in modo determinante, sulla qualità dell'insegnamento. Classi con effettivi ridotti possono avere, infatti, un influsso sull'insegnamento, sulle modalità di gestione della sezione, sulla differenziazione dell'insegnamento, ecc. Sebbene le ricerche condotte su questo tema abbiano portato a conclusioni non sempre univoche sull'effettiva portata dei benefici derivanti dalla riduzione del numero degli allievi, è convinzione del Consiglio di Stato che questa misura rappresenti un miglioramento delle condizioni quadro nelle quali avviene l'insegnamento, a vantaggio di allievi e docenti. Ovviamente a dipendenza dell'entità della riduzione questi benefici possono essere più o meno incisivi. Resta acquisito che almeno altrettanta importanza hanno altri fattori, come la formazione del docente, le metodologie utilizzate, le relazioni che s'istaurano tra le componenti scolastiche, il clima d'istituto, ecc. Senza esasperare gli effetti della riduzione del numero degli allievi sulla nostra organizzazione scolastica - anche perché già oggi il 91 % delle sezioni ha meno di 23 allievi per classe - la modifica proposta dal Consiglio di Stato contribuisce senza dubbio ad assicurare quelle condizioni quadro che consentono di svolgere in modo ulteriormente adeguato e funzionale l'attività di docente.

La proposta del Consiglio di Stato prevede quindi la riduzione progressiva degli allievi per classe da un massimo di 25 a un massimo di 22. Questo cambiamento comporta la modifica dell'art. 24 della Legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare.

L'adozione di questa norma determinerà pure il riesame dei criteri che definiscono ora il numero minimo e massimo di allievi nelle sezioni pluriclassi, criteri che saranno precisati nel Regolamento di applicazione della legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare. A titolo informativo i nuovi limiti saranno i seguenti:

- sezioni di due classi: massimo 20 allievi (attualmente: indicativamente 20);
- sezioni di tre classi: massimo 18 allievi (attualmente: indicativamente 20);
- sezioni di quattro o cinque classi: massimo 15 allievi (attualmente 20).

Per consentire ai Comuni un adattamento progressivo ai nuovi disposti di legge e di regolamento, che entreranno in vigore il 1 luglio 2013, il Consiglio di Stato ha elaborato una norma transitoria alla Legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare che consentirà ai Comuni:

- di applicare la norma del massimo di 22 allievi per classe alle sezioni che saranno istituite la prima volta nell'anno scolastico 2013/14 e così negli anni seguenti;
- di riconoscere ai Comuni la possibilità di mantenere la composizione delle sezioni istituite con l'anno scolastico 2012/13 anche negli anni successivi qualora gli effettivi superassero le 22 unità. Questa soluzione consentirebbe di evitare la ricomposizione delle attuali sezioni, di tener conto di possibili e oggettive difficoltà di natura logistica, di assicurare la continuità didattica ecc.

1.2 L'esito della consultazione presso i comuni

A fine agosto 2012 si è conclusa la consultazione avviata dal Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport nel mese di giugno presso i Comuni e le Delegazioni scolastiche consortili.

Tre i temi oggetto di verifica:

- a) la riduzione graduale a 22 del numero massimo di allievi per classe nelle scuole elementari;
- b) la progressiva generalizzazione del direttore negli istituti comunali o consortili;
- c) la rivalutazione degli stipendi dei docenti comunali.

L'esito, riferito alle prese di posizione pervenute (70), è sicuramente favorevole per quanto riguarda la riduzione degli allievi per classe.

Infatti, vi è una sostanziale adesione alla proposta formulata dal Dipartimento, anche perché in molti comuni il numero di allievi per classe nelle scuole elementari è generalmente inferiore alle 22 unità. La principale richiesta dei comuni favorevoli (54) è di avere una disposizione di legge sufficientemente elastica onde evitare che per un periodo determinato e transitorio di pochi anni, con un numero appena superiore di allievi al nuovo massimo, si debbano affrontare investimenti onerosi di edilizia scolastica. Alcune prese di posizione propongono che la legge autorizzi i comuni (e i Consorzi) a formare le classi d'intesa con i comuni confinanti e superando i confini giurisdizionali. Diversi comuni chiedono inoltre l'estensione della proposta anche alla scuola dell'infanzia in considerazione del fatto che a partire dal 2015/16 sarà implementato il concordato HarmoS e gli ultimi due anni di questo ordine di scuola diverranno obbligatori.

I comuni contrari (10) riferiscono di difficoltà logistiche ed economiche nell'attuare questa proposta. I comuni che non esprimono una chiara posizione (6) sostengono che la proposta vada approfondita e discussa. A loro dire una riduzione del numero di allievi nelle classi non implica necessariamente un miglioramento dell'insegnamento e dell'apprendimento, ma servono altre misure, per esempio una formazione di base e continua ricca e stimolante per i docenti. Inoltre questa proposta potrebbe implicare per i comuni un aumento dei costi per la refezione scolastica, i doposcuola, la scuola fuori sede, ecc.

1.3 Ripercussioni finanziarie e organizzative

Le ripercussioni finanziarie della proposta sono sostanzialmente legate agli oneri salariali per il maggior numero di docenti da assumere. L'analisi svolta dai servizi dipartimentali ha valutato che ad attuazione completa - vale a dire entro tre anni - il costo sarà di ca. 7,3 mio di franchi annui (compresi gli oneri sociali a carico dei Comuni), importo analogo a quello inizialmente prospettato. Di questo importo ca. il 39 % è posto a carico del Cantone e il rimanente dei Comuni coinvolti. La possibilità riconosciuta ai Comuni di ripartire su più anni l'adeguamento al nuovo numero di allievi per classe consentirà di distribuire su un lasso di tempo più ampio l'eventuale maggior onere finanziario.

I servizi dipartimentali hanno analizzato, Comune per Comune, l'impatto dei nuovi parametri di legge e di regolamento (per le pluriclassi) sul numero di sezioni da istituire. Si è presa come riferimento l'organizzazione dell'anno scolastico 2011/12. Complessivamente sarebbero state 53 le sezioni in più da istituire rispetto a quelle presenti nel 2011/12 (784). Ovviamente questo numero potrebbe subire una variazione a dipendenza dell'evoluzione demografica del singolo Comune.

Da parte degli ispettorati scolastici non sono state evidenziate, per i Comuni interessati, particolari difficoltà di natura logistica e anche la consultazione, tranne alcune eccezioni, non ha segnalato significativi problemi logistici. Un esame approfondito dovrà in ogni caso essere svolto dai singoli comuni tenendo conto dell'evoluzione della popolazione scolastica, dei nuovi parametri di legge e di regolamento e delle disponibilità logistiche.

In casi particolari e comprovati i comuni possono comunque sempre richiedere, in applicazione dell'art. 24 cpv. 1, la deroga al numero massimo di allievi per classe.

Valutazione dell'impatto finanziario sul Cantone e sui comuni in seguito al maggior numero di sezioni (l'importo per il 2013 è già stato considerato nel Preventivo cantonale):

Anno scolastico	Anno contabile	Cantone	Comuni (oneri sociali compresi)	Totale fr.
2013/14 (sett.-dic.)	2013	311 000	500 000	811 000
2013/14 e 2014/15 (sett.-dic.)	2014	1244 000	2 000 000	3 244 000
2014/15 e 2015/16 (sett.-dic.)	2015	2178000	3 500 000	5 678 000
2015/16	2016	2800 000	4 500 000	7 300 000

1.4 Altre considerazioni

Nel contesto della consultazione, ma anche a livello cantonale, è stato posto l'interrogativo a sapere per quale motivo non è ora proposta un'analoga riduzione del numero di allievi per classe nelle scuole dell'infanzia. Il Consiglio di Stato ha considerato sia l'aspetto istituzionale - la scuola dell'infanzia è attualmente una scuola facoltativa - sia le conseguenze logistiche connesse alla riduzione degli effettivi in questo settore scolastico sia l'attuale contesto finanziario. Si è quindi ritenuto - dopo attenta valutazione degli aspetti sopramenzionati - di posticipare al 2015/16 una riflessione relativa a questo settore scolastico. Com'è noto dal 2015/16 gli ultimi due anni di scuola dell'infanzia saranno considerati anni di scuola obbligatoria (Concordato HarmoS). Ne consegue che, fatte salve le importanti riserve di natura finanziaria, anche per questo settore scolastico potrebbero essere definite nuove modalità organizzative per la conduzione delle sezioni, dalla riduzione degli effettivi per classe (attualmente la media è di 20,7 bambini per classe) all'introduzione della figura del docente di appoggio, figura professionale attualmente già contemplata nella legislazione scolastica limitatamente al settore delle scuole elementari (art. 25 Legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare). Il tutto considerando pure il fatto che ogni sezione di scuola dell'infanzia è comprensiva di bambini di tre livelli di età. Da tener presente infine - vista l'impostazione logistica della scuola dell'infanzia - che l'eventuale sdoppiamento di sezioni in questo settore scolastico comporterebbe investimenti non indifferenti per i comuni, a maggior ragione in un periodo in cui la richiesta di scolarizzazione degli allievi di tre anni è sempre più elevata e raggiunge quasi l'80% della corrispondente fascia d'età: un primato a livello nazionale.

2. LA RIDUZIONE DEGLI ALLIEVI PER CLASSE NELLE SCUOLE MEDIE

2.1 La proposta

Le norme che regolano la composizione delle classi nelle scuole medie sono definite sia dalla Legge sulla scuola media sia dal regolamento di applicazione. Complessivamente la media di allievi per classe in questo settore scolastico è di 20,7. Questo dato non dà una visione completa della realtà organizzativa della scuola media poiché nei quattro anni che caratterizzano questa scuola vi sono disposizioni organizzative differenziate che regolano la composizione delle classi.

Queste si riassumono nei seguenti termini:

- a) In prima e seconda media le sezioni sono a classe intera e il numero massimo di allievi è di 25. Nell'anno scolastico 2012/13 la media è di 20,7 allievi per classe.
- b) In terza media prende avvio una progressiva differenziazione delle sezioni che si suddividono in:
 - gruppi a insegnamento comune (massimo 23 allievi; la media è di 20,3 allievi per gruppo);
 - corsi attitudinali o di base per matematica e tedesco (massimo 18 allievi nei corsi di base e una media di 12,7 allievi per corso; massimo di 25 allievi nei corsi attitudinali e una media di 17,5 allievi per corso);
 - corsi di latino e francese (massimo 25 allievi; la media è di 16,1 rispettivamente di 19,5 per corso);
 - corsi opzionali a effettivi ridotti (la media è di 13,6 per corso);
 - per educazione alle arti plastiche, educazione alimentare e cucina, laboratori d'italiano e scienze l'insegnamento ha luogo per mezze classi (la media è di 10,1 allievi per gruppo).
- c) In quarta media l'organizzazione è analoga a quella illustrata per la III media.

La proposta governativa - come annunciato dalle Linee direttive e Piano finanziario - si configura nella riduzione a 22 del numero massimo di allievi per classe nel primo biennio di scuola media. Inizialmente era stata prevista la sua introduzione a decorrere dal settembre 2013, poi le condizioni finanziarie del Cantone hanno imposto al Consiglio di Stato di posticiparne l'avvio al settembre 2014.

La misura - come già predisposto per le scuole elementari - sarà introdotta progressivamente e nell'anno scolastico 2014/15 interesserà le future classi di prima media e nel 2015/16 le prime e seconde medie.

2.2 Ripercussioni finanziarie e organizzative

Qui di seguito s'illustrano le ripercussioni finanziarie legate al primo biennio di scuola media:

Anno scolastico	Anno contabile	Cantone fr.
2014/15 (sett.-dic.)	2014	368'000
2014/15 e 2015/16 (sett.-dic.)	2015	1'692'000
2015/16	2016	2'869'000

I costi sono dovuti all'istituzione di nuove sezioni (5 nel 2014/15 e 8 nel 2015/16) e alla conseguente assunzione di docenti (si valuta la creazione di ca. 24 posti di lavoro).

Dal profilo logistico non dovrebbero esserci grosse difficoltà, salvo qualche eccezione, anche perché il periodo d'introduzione di questa modifica di legge avviene in corrispondenza alla prevista e avviata riduzione degli effettivi di scuola media. Le previsioni indicano, infatti, che a livello cantonale dai 12'295 allievi del 2011/12 si passerà a 11'685 allievi nel 2017/18. Il numero di sezioni dovrebbe conseguentemente diminuire di ca. 35 unità: Sono ovviamente possibili variazioni di questo trend nelle diverse regioni del Cantone. L'incidenza finanziaria della modifica proposta dal Consiglio di Stato è in pratica

assorbita dalla contemporanea diminuzione della popolazione scolastica e delle sezioni di scuola media.

2.3 La situazione del secondo biennio di scuola media

Come segnalato in precedenza, l'organizzazione del secondo biennio è assai diversificata e comporta la costituzione di gruppi con effettivi massimi differenziati.

In particolare, con la riduzione degli effettivi a 22 allievi nel primo biennio, potrebbe venire a crearsi una situazione anomala nel passaggio degli allievi e delle classi dalla seconda alla terza media. Infatti, essendoci dei massimi per classe diversi tra i due bienni in attuazione della proposta di cui al punto 2.1., è possibile, in alcuni casi limitati, che le classi debbano essere ricomposte per ottemperare alle rispettive disposizioni di legge o di regolamento. A titolo esemplificativo s'illustra la situazione di una sede di scuola media che, con 68 allievi in seconda media, può organizzare 4 sezioni, mentre gli stessi 68 allievi che dovessero accedere l'anno successivo alla terza media sarebbero ripartiti invece in 3 sezioni perché il numero massimo di allievi nel secondo biennio è di 23.

Questo fatto ha indotto il Consiglio di Stato ad approfondire questa particolare situazione che verrebbe a crearsi. Sulla base di precise simulazioni è stata infine considerata e condivisa la proposta di estendere anche al secondo biennio della scuola media il criterio dei 22 allievi massimi per classe.

Le conseguenze sul piano finanziario e organizzativo sono le seguenti:

Anno scolastico	Anno contabile	Cantone fr.
2016/17 (sett.-dic.)	2016	430'000
2016/17 e 2017/18 (sett.-dic.)	2017	1'728'000
2017/18	2018	2'604'000

Anche in questo caso l'onere finanziario è connesso all'istituzione di alcune sezioni in più (4 nel 2016/17 e 4 nel 2017/18 rispetto alla situazione definita dalle norme vigenti) e ad alcuni gruppi supplementari nei corsi attitudinali e opzionali. Complessivamente l'estensione al secondo biennio della scuola media del criterio di 22 allievi massimi per classe determina la creazione di ca. 21 posti di lavoro a tempo pieno.

Valgono anche in questo caso le considerazioni demografiche evidenziate in precedenza che delineano una riduzione degli effettivi nel periodo 2011/12 - 2017/18. Anche il maggior onere finanziario che deriverebbe da questa modifica di legge sarà in pratica compensato dal concomitante calo demografico e dal minor numero di sezioni istituite.

In conclusione il Consiglio di Stato con l'allegata modifica di legge propone di fissare a 22 il numero massimo di allievi per tutti e quattro gli anni di scuola media.

Questa modifica comporterà, a livello di norme di applicazione, l'adeguamento degli attuali articoli 36, 37 e 38 del Regolamento della scuola media. In particolare l'art. 37 che disciplina l'organizzazione del secondo biennio dovrà definire nei seguenti termini la composizione dei gruppi predisposti:

- insegnamento comune: massimo 22 allievi per gruppo;
- corsi di matematica e tedesco: massimo 18 allievi nei corsi di base, 22 nei corsi attitudinali;

- l'insegnamento dell'inglese in quarta avviene per gruppi eterogenei a effettivi ridotti, al massimo 16 allievi;
- corso di latino e francese: massimo 22 allievi per gruppo.

3. PROGRESSIVA GENERALIZZAZIONE DEL DIRETTORE NEGLI ISTITUTI COMUNALI O CONSORTILI

3.1 La proposta

Attualmente la figura del direttore è presente in numerosi istituti scolastici (44, di cui 29 a tempo pieno e 15 a metà tempo) e l'attività svolta copre buona parte delle sezioni di scuola dell'infanzia (71%), rispettivamente di scuola elementare (71%). Il direttore è un dipendente comunale e l'onere finanziario è interamente a carico del Comune.

La proposta del Consiglio di Stato da attuare nella presente legislatura è quella di completare la presenza territoriale di questa figura chiedendo a quei Comuni che non disponessero ancora di questa funzione direttiva di istituirla, di regola a tempo pieno, in collaborazione se del caso con i comuni vicini.

La presenza dei direttori consentirebbe di assicurare a tutti gli istituti comunali una conduzione scolastica adeguata e di sostenere il rinnovamento in atto e le modifiche che si prospettano con l'implementazione del Concordato HarmoS in Ticino. A partire dal 2015/16 infatti l'obbligo scolastico inizierà a quattro anni compiuti entro il 31 luglio (ev. deroga al 30 settembre su richiesta). Ciò significa che gli ultimi due anni della scuola dell'infanzia diventeranno obbligatori (il primo anno manterrà invece lo statuto facoltativo), i piani di studio saranno rinnovati, sono previste delle prove nazionali in determinate classi della scolarità, l'aggiornamento dei docenti dovrà essere intensificato ecc.

La figura dell'ispettore, di nomina cantonale, rimarrebbe comunque presente e assumerebbe soprattutto compiti di consulenza nei confronti dei direttori degli istituti comunali e di vigilanza generale. Si dovranno quindi precisare in modo esplicito i compiti dell'ispettore e quelli del direttore per evitare possibili doppioni.

Conseguentemente dovrà essere abolita la figura del "docente responsabile" presente in quei Comuni che non dispongono attualmente di un direttore d'istituto.

L'introduzione generalizzata della figura del direttore dell'istituto comunale comporterà quindi un adeguamento della Legge sulla scuola (art. 27) con l'abrogazione del cpv. 3 lett. d.) Per quei Comuni che non disponessero al momento dell'entrata in vigore della modifica di legge di un direttore è predisposta una norma transitoria che concede loro un lasso di tempo ragionevole per adeguarsi alla modifica di legge. L'obiettivo per questi Comuni è in ogni caso di procedere alla nuova organizzazione direttiva prima dell'inizio dell'anno scolastico 2015/16.

Accanto a questa importante modifica legislativa si propone, come già discusso e condiviso nella scorsa legislatura dalla Piattaforma di dialogo Cantone/Comuni, la modifica dell'art. 31 della Legge della scuola. L'obiettivo è di assegnare ai direttori degli istituti comunali dei precisi compiti di consulenza e di vigilanza pedagogica. Oggi questi compiti spettano all'ispettore scolastico che, se del caso, può delegarli al direttore. Con la modifica di legge s'intende quindi attribuire al direttore questi ambiti d'attività non per delega bensì per espressa volontà del legislatore.

Come evidenziato in precedenza all'ispettore scolastico resta la vigilanza generale e pedagogica sul comprensorio di sua competenza, in modo da assicurare sul piano cantonale la coerenza delle scelte di politica scolastica riguardanti la scuola dell'infanzia e la scuola elementare.

3.2 L'esito della consultazione presso i comuni

Sulla generalizzazione delle direzioni scolastiche si è manifestata una buona accoglienza. Ritenuto che già oggi molti comuni dispongono di questa figura professionale, a essere toccati dal provvedimento sarebbero soprattutto i comuni più piccoli o quelli situati in periferia. Da qui la necessità di costituire anche delle direzioni "intercomunali".

I Comuni favorevoli alla proposta (49) segnalano alcuni aspetti che dovranno essere precisati. Innanzitutto è necessario chiarire i compiti dei direttori separandoli e distinguendoli in modo preciso da quelli degli ispettori. Senza queste premesse vi è il rischio che si creino situazioni ambigue, fonte di possibili malintesi e tensioni, che nuocerebbero ai rapporti interni agli istituti. La nuova figura, per i comuni che attualmente non l'hanno, determinerà inevitabilmente dei nuovi oneri finanziari; da qui l'auspicio che quest'ultimi possano essere almeno in parte sussidiati dal Cantone, e ciò in considerazione dei nuovi compiti che questa figura assumerebbe, compiti in precedenza attribuiti agli ispettori. Diversi comuni chiedono pure una riorganizzazione degli ispettorati e del loro numero.

L'abolizione del docente responsabile e la creazione di una direzione in collaborazione con i comuni vicini trova consensi, ma anche qualche obiezione. Le principali osservazioni emergono dai piccoli comuni i quali sostengono che la figura del docente responsabile sia molto utile e importante perché conosce e vive la realtà territoriale ed è sempre presente in sede. Una direzione condivisa tra comuni non permetterebbe al direttore una presenza quotidiana e ne ridurrebbe l'efficacia.

Alcuni dei favorevoli auspicano pure che il direttore possa lavorare a tempo parziale. Infine un aspetto da non sottovalutare è rappresentato dalla formazione dei direttori.

I comuni contrari (11) sono soprattutto quelli di piccole dimensioni che ritengono la figura del docente responsabile adeguata. Con una direzione congiunta si andrebbe a toccare l'autonomia comunale e soprattutto si creerebbero oneri aggiuntivi insostenibili per le piccole comunità. Questi comuni sono spesso contrari alla direzione a tempo pieno.

I comuni che non esprimono un chiaro consenso o dissenso (10) sono perplessi sui compiti e sul ruolo che il direttore dovrà assumere.

3.3 Incidenze finanziarie

In base ad un esame svolto dall'Ufficio delle scuole comunali le nuove direzioni intercomunali determinerebbero l'istituzione complessiva di ca. 16 posti a tempo pieno, per un onere valutabile in ca. 2,1 mio di franchi annui da ripartire fra i Comuni coinvolti.

Questo importo, tenuta presente l'attuale ripartizione dei compiti tra Cantone e comuni, non sarà sussidiato dal Cantone.

Per contro il Cantone è disponibile a finanziare in parte la formazione dei direttori così da sostenere e favorire l'assunzione dei compiti che la legge assegna loro. L'impatto sulla gestione corrente (centro costi Aggiornamento) del Cantone è di ca. fr. 60 000. Questo importo può essere assorbito dai crediti attualmente stanziati per l'aggiornamento dei docenti e dei dirigenti scolastici.

3.4 Adattamento delle disposizioni di applicazione

Per quanto riguarda le ripercussioni sui regolamenti di applicazione, la presenza generalizzata delle direzioni scolastiche comporterà i seguenti adattamenti:

Regolamento di applicazione della legge della scuola

Art. 33 cpv.1 (modifica)

¹La composizione della direzione degli istituti comunali e consortili spetta al municipio, rispettivamente alla delegazione scolastica consortile, sulla base delle possibilità indicate all'art. 27 cpv. 3 della Legge della scuola.

Art. 36 lett. (modifica)

Per quanto riguarda le attività educative e l'insegnamento, riservate le competenze degli organi scolastici cantonali, il direttore:

- a) collabora con l'ispettore scolastico;
- b) assicura contributi e verifiche all'attività dei docenti mediante assistenza a lezioni, colloqui ed esame della documentazione didattica e dei piani di lavoro annuali;
- c) presta particolare assistenza ai docenti neoassunti;
- d) risponde a specifiche richieste dell'autorità parentale;
- e) richiede all'occorrenza l'intervento o la collaborazione degli organi scolastici cantonali previsti dall'art. 11 della Legge della scuola.

Art. 47 (abrogato)

Art. 65 lett. b) (modifica)

- b) nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole elementari: del collegio dei docenti, dell'assemblea dei genitori, del municipio o della delegazione scolastica consortile e, a seconda dei casi, del consiglio di direzione o della direzione.

Anche il Regolamento sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare deve essere modificato, in particolare l'art. 52.

Art. 52 cpv. 1 lett. c) d) e) ed f) (abrogato)

- c) assistono i direttori nei loro compiti di natura pedagogico - didattica;
- d) mantengono i contatti con i servizi specialistici, le autorità comunali e gli organi d'istituto;
- e) svolgono i compiti amministrativi previsti da leggi e regolamenti.

Altre contenute modifiche riguarderanno i regolamenti nell'ambito della sanità e in particolare le Direttive concernente l'esibizione obbligatoria di certificati medici nelle scuole (art. 2) e il Regolamento per il servizio dentario scolastico (art. 11).

4. RAPPORTO TRA LE MISURE PREVISTE DALL'INIZIATIVA POPOLARE LEGISLATIVA ELABORATA "AIUTIAMO LE SCUOLE COMUNALI - PER IL FUTURO DEI NOSTRI RAGAZZI" E LE PROPOSTE DEL CONSIGLIO DI STATO

Nel quadro delle Linee direttive e del Piano finanziario 2012-2015 il Consiglio di Stato si è espresso criticamente in merito alla citata e ad altre iniziative popolari, considerandola insostenibile così come proposta. Alcune richieste in essa contenute hanno comunque trovato parziale accoglienza e in questa sede si coglie l'occasione per evidenziarne lo stato di attuazione.

a) Misure già implementate:

1. obbligo per i comuni di accogliere gli allievi di 3 anni iscritti alla scuola dell'infanzia;
2. potenziamento e cantonalizzazione del Servizio di sostegno pedagogico.

b) Misure oggetto del presente messaggio:

1. misura inerente al massimo di 20 allievi per classe alla scuola elementare e massimi inferiori per le pluriclassi (art. 24). Il messaggio accetta la riduzione ad un massimo di 22 allievi per le monoclasse e a numeri inferiori per le pluriclassi ed estende questo intervento alla scuola media per evitare una rottura tra le due scuole dell'obbligo;
2. misura inerente all'istituzione del direttore in ogni istituto scolastico comunale (art. 40) La misura è accolta dal messaggio ma l'onere finanziario rimane a carico dei Comuni;
3. misura inerente all'aumento degli ispettori (art. 49). La proposta è respinta. Il Consiglio di Stato riconferma il contenuto del messaggio n. 6265 del 15.9.2009 e con il presente messaggio propone la progressiva generalizzazione dei direttori negli istituti comunali e la ripartizione dei compiti tra ispettori e direttori scolastici. Ne consegue, nel tempo, un indubbio vantaggio anche per il lavoro degli attuali ispettorati scolastici.

c) Misure con risposta negativa:

1. misura inerente alle nomine dei docenti e dei direttori (art. 10): si riconferma la situazione attuale che conferisce ai Municipi la competenza di nominare il personale scolastico;
2. misura inerente al sussidio dei direttori delle scuole comunali e dei docenti (art. 12): si riconferma l'impostazione secondo cui l'onere del direttore è a carico dei Comuni e il sussidio per i docenti è mantenuto nella forma prevista dall'attuale legislazione (si sussidia la sezione e non il singolo docente);
3. misura inerente al massimo di 20 allievi per classe alla scuola dell'infanzia (art. 16). Come segnalato al paragrafo 1.5 del presente messaggio la riduzione del numero di allievi per classe nella scuola dell'infanzia, non essendo ancora scuola obbligatoria, potrà essere oggetto di riflessione solo a partire dal 2015/16;
4. misura inerente alla cantonalizzazione dei docenti di attività speciali delle scuole comunali (art. 32). Si riconferma la vigente situazione. L'assunzione dei docenti e i relativi oneri spettano ai comuni.

d) Misure demandate ad altre politiche:

1. misure inerenti la generalizzazione dei servizi extrascolastici come il doposcuola sociale (art. 34), la scuola dell'infanzia a orario prolungato (art. 35), le refezioni scolastiche soprattutto nella scuola elementare (art. 37). Si tratta di competenze comunali sulle quali sta lavorando un apposito gruppo di lavoro. In questo

contesto si sta valutando l'introduzione di un modello di cofinanziamento Cantone/Comuni secondo gli indirizzi generalmente usati per i servizi di prossimità a carattere sociale.

Il Consiglio di Stato ritiene che quanto attuato in questi anni e quanto si prospetta negli anni futuri nel settore delle scuole comunali possa rappresentare una sorta di controprogetto all'iniziativa popolare legislativa elaborata.

Ragione per cui si invita il Gran Consiglio a respingere detta iniziativa per le motivazioni illustrate nella presa di posizione del 27 gennaio 2010 e le indicazioni contenute in questo messaggio. Inoltre si propone di vincolare l'entrata in vigore delle modifiche apportate alla legislazione per le scuole comunali al mancato successo dell'iniziativa.

Da qui l'inserimento nell'allegato disegno di legge della cifra IV che recita: "In caso di accettazione in votazione popolare dell'iniziativa popolare elaborata in materia legislativa del 26 agosto 2009 "per la modifica della legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare del 7 febbraio 1996" la presente legge decade limitatamente ai paragrafi I e II.

5. COMMENTO ALLE MODIFICHE PREVISTE NEL DISEGNO DI LEGGE

Il disegno legislativo allegato si suddivide in quattro cifre.

La prima e la seconda cifra hanno come riferimento le modifiche apportate alle scuole elementari per quanto attiene al numero di allievi per classe e alle direzioni degli istituti. La terza cifra si riferisce invece alla riduzione del numero di allievi nella scuola media, mentre la quarta cifra riguarda l'entrata in vigore delle modifiche di legge in rapporto all'esito dell'iniziativa popolare elaborata.

Qui di seguito si evidenziano alcune osservazioni puntuali riguardanti le modifiche di legge proposte.

5.1 Legge della scuola

Le modifiche riguardanti questa legge si riferiscono esclusivamente alla riforma delle direzioni degli istituti comunali.

Con l'art 27 cpv. 3 lett. b) si considera il fatto che i centri, anche in seguito alle aggregazioni, designano a volte più vicedirettori, mentre con la lett. d) e con l'art. 33 si prevede l'abrogazione della figura del "docente responsabile".

L'art. 31 invece precisa i compiti assegnati al direttore degli istituti comunali e consortili. La revisione apportata chiarisce i diversi ambiti d'intervento del direttore, rispettivamente dell'ispettore scolastico. Con queste modifiche il direttore degli istituti comunali assume per analogia gli stessi compiti attribuiti al direttore delle scuole cantonali.

L'abrogazione dell'art. 62a è conseguente all'entrata in vigore il 1 agosto 2012 della Legge sulla pedagogia speciale. Con quell'atto legislativo involontariamente non si era proposta l'abrogazione di questa norma transitoria.

Infine la norma transitoria inserita nel disegno di legge consente ai comuni di introdurre progressivamente le modifiche apportate con il presente messaggio. In pratica i comuni sprovvisti delle direzioni hanno tempo fino al 31 agosto 2015 per predisporre la direzione

scolastica. In questo lasso di tempo restano in vigore - per questi comuni - le norme di legge vigenti.

5.2 Legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare

Le modifiche apportate ad alcuni articoli di questa legge si riferiscono alla generalizzazione delle direzioni scolastiche e alla scomparsa della figura del "docente responsabile".

È il caso dell'art 7 cpv.1 lett.b) che abroga la designazione da parte del Municipio del docente responsabile, rispettivamente la sua nomina (art. 7 cpv. 3). In conformità a questo cambiamento deve pure essere adeguato l'art.54 cpv.1.

Le altre modifiche riguardano invece la riduzione del numero di allievi per classe. Di conseguenza si modifica l'art. 24 ai cpv. 1,3 e 4. Con le modifiche all'art. 32 cpv.2 - 4 si precisa che l'insegnamento delle attività creative è attribuito al docente titolare e ad un docente che lo coadiuva. Ne consegue che queste funzioni sono già ora considerate nel computo del contributo forfetario per sezione riconosciuto dal Cantone (cfr. art. 34 della Legge sugli stipendi degli impiegati e docenti).

Il cpv. 3 riconferma che l'introduzione del docente di educazione fisica e di educazione musicale è una facoltà concessa ai comuni in quanto, per formazione, questi compiti possono essere assunti anche dai docenti titolari. In pratica i comuni hanno fatto largo uso di questa facoltà (il docente di educazione fisica copre l'89 % delle sezioni e quello di educazione musicale il 96 %). Non essendo una figura obbligatoria, l'intero onere è a carico dei comuni, tranne il caso di docenti titolari impossibilitati per ragioni mediche a impartire le lezioni di educazione fisica. Il vigente cpv. 4 è sostituito dal nuovo cpv. 3.

Infine le due norme transitorie assicurano un'entrata graduale delle disposizioni. In pratica per un discorso di continuità didattica e organizzativa al più tardi con l'anno scolastico 2017/18 tutte le sezioni di scuola elementare avranno al massimo di 22 allievi per classe, mentre le direzioni scolastiche saranno generalizzate con l'anno scolastico 2015/16, data d'entrata in vigore in Ticino di HarmoS.

5.3 Legge sulla scuola media

La modifica dell'art. 21 è riferita a tutte le classi di scuola media. La norma transitoria disciplina l'entrata in vigore di questa disposizione a partire dall'anno scolastico 2014/15. In pratica con l'anno scolastico 2017/18 tutte le sezioni di scuola media avranno un effettivo massimo di 22 allievi per classe indipendentemente dall'organizzazione predisposta per la singola classe.

5.4 Iniziativa popolare elaborata

In base al dispositivo della cifra IV l'entrata in vigore delle modifiche che riguardano la scuola elementare (cifre I e II) sono condizionate al ritiro o alla mancata approvazione in votazione popolare dell'iniziativa popolare elaborata.

Per contro l'entrata in vigore delle modifiche riguardanti la scuola media è indipendente dalla decisione riguardante la citata iniziativa popolare elaborata.

6. EFFETTI FINANZIARI

Di seguito vengono riassunti gli effetti finanziari del messaggio (a regime l'aumento della spesa per il personale docente è stimata dell'1.5% per inflazione, scatti e promozione automatici).

anno	riduzione allievi per classe scuole elementari		riduzione allievi per classe primo biennio di scuola media		riduzione allievi per classe secondo biennio di scuola media		direzione istituti comunali o consortili		totale	
	sul Cantone	sui Comuni	sul Cantone	sul Cantone	sui Comuni	sul Cantone	sui Comuni			
2013	311'000	500'000	-	-	316'000	311'000	816'000			
2014	1'244'000	2'000'000	368'000	-	1'417'000	1'612'000	3'417'000			
2015	2'178'000	3'500'000	1'692'000	-	2'100'000	3'870'000	5'600'000			
2016	2'800'000	4'500'000	2'869'000	430'000	2'131'500	6'099'000	6'631'500			
2017	2'842'000	4'567'500	2'912'035	1'728'000	2'163'473	7'482'035	6'730'973			
2018	2'884'630	4'636'013	2'955'716	2'604'000	2'195'925	8'444'346	6'831'937			

L'effetto finanziario per il Cantone stimato nelle LD (tabella sui nuovi compiti) era di 2.4 milioni nel 2013, 4.8 milioni nel 2014 e 7.2 milioni nel 2015. La differenza è legata al posticipo dell'introduzione della riduzione degli allievi di scuola media e alla diversa articolazione degli effetti finanziari tra anno scolastico e anno contabile.

7. COERENZA CON LD/PF

Gli interventi proposti dal presente messaggio sono contemplati nelle Linee direttive e Piano finanziario 2012-2015. In particolare la riduzione del numero di allievi per classe nelle scuole elementari come pure nelle scuole medie e la progressiva generalizzazione delle direzioni scolastiche delle scuole elementari sono evidenziate nella scheda n.1 "Scuola dell'obbligo e docenti" del capitolo Formazione, lavoro e sviluppo economico. Questi interventi figurano pure fra i nuovi compiti di legislatura (cfr. tabella 1).

8. CONCLUSIONI

Il Consiglio di Stato ritiene che con la presentazione di questo messaggio si pongono le premesse per un intervento qualificato nella scuola dell'obbligo. Sia la riduzione del numero di allievi sia la generalizzazione della figura del direttore d'istituto comunale pongono le premesse per un ulteriore sviluppo di questi settori scolastici in un periodo in cui si stanno rivedendo i piani di studio in vista dell'attuazione del Concordato HarmoS.

Pur in condizioni economiche difficili l'autorità cantonale, come pure le autorità comunali, intendono riservare alla scuola la dovuta attenzione, consapevoli dell'importanza che ha un'adeguata formazione per il futuro dei giovani, per la loro crescita umana e culturale e per lo sviluppo economico del Cantone.

Parimenti con le proposte qui contenute e con quelle già attuate il Consiglio di Stato ritiene di aver dato ulteriori risposte concrete ad alcune richieste contenute nell'iniziativa popolare "Aiutiamo le scuole comunali - Per il futuro dei nostri ragazzi", che si propone conseguentemente di respingere.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

che modifica alcune norme della legislazione scolastica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 14 novembre 2012 n. 6713 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge della scuola del 1. febbraio 1990 è modificata come segue:

Art. 27 cpv. 3, lett. b), c) e d)

- b) al direttore, coadiuvato da uno o più vicedirettori, oppure
- c) al direttore, coadiuvato dal consiglio di direzione.
- d) abrogata

Art. 31 lett. d), e) e f), g), h) e i) (nuove)

- d) svolge opera di vigilanza e di consulenza pedagogico-didattica nei confronti dei docenti e presenta all'autorità di nomina e all'ispettorato una relazione annuale sull'insegnamento impartito nell'istituto;
- e) collabora con l'ispettore nella funzione di promozione, vigilanza e consulenza pedagogico-didattica;
- f) redige il rapporto sui docenti al primo anno di nomina, sui docenti incaricati e supplenti e, qualora sia necessario, sui docenti nominati;
- g) richiama o, secondo i casi, segnala all'Autorità di nomina e all'ispettore il docente nel cui comportamento egli ravvisa un'infrazione delle leggi o delle disposizioni di applicazione;
- h) prende, in caso di urgenza, le decisioni necessarie, informando tempestivamente il consiglio di direzione laddove esiste;
- i) supplisce, per brevi periodi, i docenti titolari assenti, compatibilmente con gli impegni di direzione.

Art. 33

Abrogato.

Art. 62a

Abrogato.

Norma transitoria

È dato tempo fino al 31 agosto 2015, ai comuni e ai consorzi che non si sono ancora dotati di una direzione, di adeguarsi. Fino a quella data, per quei comuni e per quei consorzi, rimangono in vigore l'art. 27 cpv. 3 lett. d) e l'art. 33.

II.

La legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare del 7 febbraio 1996 è modificata come segue:

Art. 7 cpv. 1 lett. b)

b) abrogata

Art. 7 cpv. 3

³La nomina e l'incarico dei direttori e dei vicedirettori hanno luogo su rapporto dell'ispettore e successivo preavviso della Commissione scolastica.

Art. 24 cpv. 1, 3 e 4

¹Le sezioni di scuola elementare non possono contare meno di 11 né più di 22 allievi.

³I criteri per la definizione del numero delle sezioni per ogni sede sono stabiliti dal Regolamento.

⁴Il Regolamento stabilisce effettivi differenziati per le pluriclassi.

Art. 32 cpv. 2, 3 e 4

²L'insegnamento delle attività creative è impartito dal docente titolare e da un docente che lo coadiuva.

³I Municipi hanno la facoltà di assumere docenti con preparazione specifica per l'insegnamento dell'educazione fisica e dell'educazione musicale.

⁴Abrogato.

Art. 54 cpv. 1

¹I requisiti e i compiti del direttore e del vicedirettore sono stabiliti dalla Legge della scuola e dal relativo Regolamento.

Norme transitorie

Il numero di allievi per sezione di cui all'art. 24 cpv. 1 si applica alle sezioni formate a partire dall'anno scolastico 2013/14. I comuni e i consorzi possono mantenere sezioni con più di 22 allievi se formate prima dell'anno scolastico 2013/14.

Fino al 31 agosto 2015, per i comuni e i consorzi che non si sono ancora dotati di una direzione in base alle modalità definite dalla legge della scuola, rimangono in vigore l'art. 7 cpv. 1 lett. b) e cpv. 3 e l'art. 54 cpv. 1 della vigente legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare.

III.

La legge sulla scuola media del 21 ottobre 1974 è modificata come segue:

Art. 21

Le classi della scuola media, salvo casi di forza maggiore, non devono avere più di 22 allievi.

Norma transitoria

Il numero di allievi per classe di cui all'art. 21 si applica alle classi di prima media nel 2014/15, di prima e seconda media nel 2015/16, di prima, seconda e terza media nel 2016/17 e nelle quattro classi di scuola media nel 2017/18.

IV.

In caso di accettazione in votazione popolare dell'iniziativa popolare elaborata in materia legislativa del 26 agosto 2009 "per la modifica della legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare del 7 febbraio 1996" la presente legge decade limitatamente alle cifre I e II.

V.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore il 1° luglio 2013 per le cifre I, II e IV e il 1° luglio 2014 per la cifra III.