

# Rapporto parziale 2 di minoranza 1

numero	data	Dipartimento
<b>6713 R2 parz.2</b>	9 settembre 2013	EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT
Concerne		

## **della Commissione speciale scolastica sul messaggio 14 novembre 2012 concernente la riduzione del numero di allievi per classe nelle scuole elementari e medie e generalizzazione progressiva delle direzioni negli istituti comunali o consortili**

### **1. PREMESSA**

Il presente rapporto concerne unicamente la proposta di riduzione del numero massimo di allievi per classe da 25 a 22 nelle scuole elementari e medie, in quanto con il rapporto parziale della Commissione scolastica del 3 giugno 2013 e successiva decisione del Gran Consiglio del 20 giugno è stata data luce verde alla generalizzazione progressiva delle direzioni negli istituti comunali e consortili.

Non si può ignorare che i messaggi n. 6713 e n. 6713A costituiscono un parziale controprogetto all'iniziativa popolare legislativa elaborata «Per la modifica della legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare del 7 febbraio 1996» denominata anche «Aiutiamo le scuole comunali. Per il futuro dei nostri ragazzi», consegnata alla Cancelleria dello Stato il 2 novembre 2009 corredata da 9882 firme.

Da allora sono passati 3 anni e 10 mesi, ben oltre quanto statuito dalla Costituzione.

Ma la stessa iniziativa ha origini ben precise che si possono far risalire alla votazione del 18 febbraio 2001 quando l'elettorato del Canton Ticino aveva respinto, con 74.1% di NO l'iniziativa popolare denominata «per un'effettiva libertà di scelta della scuola» che postulava un sostegno economico agli allievi delle scuole private.

Il popolo ticinese, con quella decisione, oltre a confermare la propria opposizione al finanziamento di scuole private, esprimeva l'auspicio per un rafforzamento delle istituzioni scolastiche, per una politica di investimenti nel settore della formazione e per una cessazione delle misure di risparmio che anno dopo anno andavano a penalizzare la scuola e i docenti.

All'indomani della votazione non erano mancate promesse di maggiori investimenti per un effettivo progresso della scuola pubblica. Qualche piccola riforma è in effetti arrivata, accompagnata però anche da nuove misure di risparmio, in particolare con il preventivo 2004. Il bilancio non può certo dirsi soddisfacente: in effetti, accanto a un importante e giustificato sviluppo del settore universitario, è mancato uno sforzo parallelo per il miglioramento della scuola dell'obbligo.

Ora con il messaggio n. 6713 sono arrivate queste due proposte concrete già preannunciate nelle Linee direttive e Piano finanziario 2012-2015. La Commissione scolastica ha voluto trattare separatamente la generalizzazione delle direzioni degli istituti comunali, rinviando ulteriormente una decisione sulla riduzione del numero massimo di allievi per classe da 25 a 22, che è ora oggetto del presente rapporto.

## 2. LA RIDUZIONE DEL NUMERO MASSIMO DI ALLIEVI PER CLASSE

### 2.1. Aspetti pedagogici

Dovrebbe essere evidente a tutti che un numero minore di allievi in un'aula scolastica favorisce risultati migliori nell'apprendimento e una maggior attenzione del docente di fronte ai problemi di ogni singolo allievo. La discussione semmai si può fare riguardo all'ampiezza di questi indubbi vantaggi.

La scuola ticinese si fonda sui principi dell'inclusione, dell'eterogeneità e dell'equità. In una stessa classe convivono allieve e allievi con diverse capacità cognitive e con diverse situazioni familiari e socioeconomiche.

Lo dimostra il fatto che, considerando gli ultimi 10 anni, la percentuale di allievi inseriti nelle classi di scuola speciale varia dal 2 al 2.4% a fronte di una media svizzera che si situa tra il 4.9 e il 6.2%.

La scuola deve quindi poter offrire a tutti le medesime opportunità formative, indipendentemente dall'origine, dal ceto o da altre differenze. Le prove internazionali dimostrano che la nostra scuola, pur non raggiungendo quote di eccellenza, riduce notevolmente lo scarto tra i risultati migliori e quelli più scarsi. Per far sì che questi principi possano trovare un'effettiva realizzazione è necessario applicare una differenziazione pedagogica che permetta nella misura più ampia possibile un insegnamento personalizzato. È innegabile che differenziazione e insegnamento personalizzato possono essere più facilmente messe in pratica con un numero di allievi ridotto.

Sul tema sono state effettuate alcune interessanti ricerche.<sup>1</sup>

La **ricerca STAR** (Student-Teacher Achievement Ratio) condotta tra il 1985 e il 1989 ha coinvolto 11600 allievi di 80 scuole suddivise, a dipendenza dalla zona geografica della loro ubicazione, in 4 diverse tipologie: scuole metropolitane, urbane, suburbane e rurali.

Allievi e insegnanti sono stati inseriti in maniera casuale in sezioni piccole (13-17), regolari (22-25) e regolari con teaching assistant, cioè un insegnante supplementare presente durante la lezione. La ricerca ha seguito gli allievi dai 5 agli 8 anni, cioè dall'ultimo anno di scuola dell'infanzia alla terza elementare. Al termine di ogni anno sono stati somministrati dei test in lettura e in matematica per studiare l'evoluzione dei risultati scolastici degli allievi.

La ricerca ha dimostrato che sia in lettura sia in matematica gli allievi delle sezioni più piccole ottengono risultati significativamente migliori, in qualsiasi zona e in qualsiasi classe. Anche se i risultati più marcati si osservano durante la prima classe, è stato dimostrato che l'effetto di un numero ridotto di allievi è cumulativo e che i risultati ottenuti in ogni classe successiva continuano a migliorare di un quarto dello scarto totalizzato durante la prima classe.

Per contro, tra le sezioni regolari, quelle con un teaching assistant ottengono gli stessi risultati di quelle senza, suggerendo quindi che la presenza di un adulto in più non permette di compensare il numero di allievi della sezione.

Gli effetti sono più marcati per gli allievi delle scuole metropolitane, frequentate da un gran numero di allievi neri e di ceti sociali sfavoriti. Jeremy Finn e Charles Achilles hanno mostrato che, nella maggior parte dei casi, il vantaggio degli allievi di colore era da due a tre volte maggiore di quella dei bianchi. Ogni classe frequentata in una sezione piccola, apporta agli allievi un beneficio a lungo termine, i cui effetti sono visibili anche parecchi anni dopo essere rientrati in una sezione regolare. Seguendo gli allievi della ricerca negli anni successivi, Alan Krüger e Diane Whitmore hanno così dimostrato che il fatto di aver

---

<sup>1</sup> Le considerazioni sulle tre ricerche sono tratte da una conferenza di Emanuele Berger (ricercatore SUPSI) tenuta nel marzo 2010.

frequentato una sezione piccola, anche solo per un anno, è stato sufficiente per ridurre del 54% lo scarto tra allievi neri e bianchi nei test d'entrata al College 12 anni più tardi.

La **ricerca CSPAR** (Class Size and Pupil Adult Ratio) conferma sostanzialmente I risultati di STAR.

Grazie all'analisi qualitativa essa indica anche alcune delle cause che aumenterebbero l'efficacia dell'insegnamento:

- a) in una piccola sezione il docente dedica il 10% di tempo in più all'insegnamento e rispettivamente il 10% in meno ai vari aspetti burocratici e al mantenimento della disciplina;
- b) in una piccola sezione gli allievi lavorano in gruppi più piccoli, aumentando così la loro concentrazione e la qualità del lavoro svolto;
- c) in una piccola sezione il docente dedica più tempo ai feed back individuali e gli allievi comunicano maggiormente con il docente;
- d) in una piccola sezione il docente dedica più tempo alla lettura ad alta voce dei singoli allievi.

Anche i risultati dello **studio francese RTC** (Réduction de la taille de classe) evidenziano come il numero di allievi per sezione rappresenta un valido strumento per la democratizzazione della riuscita scolastica: la differenza già esistente tra il numero di allievi per sezione all'interno e all'esterno della ZEP (zone éducation prioritarie, regioni dove si trovano ceti più sfavoriti), permette infatti di ridurre del 10% lo scarto della riuscita scolastica tra i due gruppi.

In sintesi le tre ricerche dimostrano che gli allievi in classi piccole (13-17 allievi) ottengono migliori risultati nell'apprendimento della lingua e della matematica rispetto agli allievi in classe grandi (22-25 allievi), anche quando in queste ultime vi sono docenti d'appoggio al docente principale. Questa constatazione vale in particolare per gli allievi socialmente sfavoriti e gli effetti positivi crescono con la durata della permanenza nelle classi piccole e si mantengono nel tempo.

Quindi, proprio per favorire le pari opportunità per tutti, una riduzione del numero massimo di allievi per sezione va preso seriamente in considerazione anche nelle nostre scuole dell'obbligo.

## **2.2. Aspetti quantitativi**

Quali saranno gli effetti della riforma sull'organizzazione delle sezioni nei singoli Comuni e quali problemi logistici e finanziari potrebbe comportare? Il tema è stato lungamente dibattuto in Commissione con un balletto di cifre che ha provocato un po' di confusione.

Rispondendo a una sollecitazione della Commissione, il Consiglio di Stato (ris. 2499 del 15 maggio 2013) ha aggiornato e precisato i dati attuali e le prospettive per i prossimi anni. In particolare fornisce le seguenti indicazioni:

Nelle **scuole elementari**, in base ai dati dell'anno scolastico 2012-2013, le sezioni che sarebbero toccate dalla riforma sono 98, il 12,4% del totale, e gli allievi 2'242, il 15,4% del totale. L'aumento netto del numero di sezioni è però di 31 e la media dal 18.4 attuale scenderà a 17.7 unità. I Comuni o Consorzi interessati sono 58 (di cui alcuni nel frattempo aggregati). Questo se le modifiche dovessero essere applicate immediatamente e indistintamente per tutti. L'entrata in vigore a tappe e un certo margine di manovra lasciato ai Comuni per situazioni particolari, potranno determinare lievi variazioni rispetto alle cifre indicate.

Nel **settore medio**, sempre stando ai dati attuali, si avrebbe un incremento di 21 sezioni (da 588 a 609) La media del numero di allievi per classe passerebbe dagli attuali 20.7 a 20.

Una questione che ha suscitato alcune preoccupazioni tra i commissari e quindi va approfondita concerne le **sezioni monoclasse o pluriclasse**, limitatamente al settore elementare, in quanto nella scuola media il problema non si pone.

Attualmente per le sezioni pluriclassi il regolamento (art. 16) prescrive indicativamente 15-20 allievi, con possibilità di deroghe.

Il nuovo regolamento dovrà precisare il numero massimo da prevedere per le pluriclassi, per le quali il messaggio prevede di lasciare invariato a 20 il numero massimo di allievi nelle biclassi, di ridurre da 20 a 18 per le triclassi e a 15 per le poche sezioni con più di tre classi.

Nell'anno scolastico 2012-13 la ripartizione era la seguente:

	monoclassi	biclassi	triclassi	tetraclassi	pentaclassi	totale
sezioni	640	120	27	1	3	791
allievi	11'939	2'082	466	13	47	14'547
I	2'439	423	45	0	10	2'917
II	2'371	518	38	6	8	2'941
III	2'320	369	169	3	6	2'867
IV	2'244	487	117	2	9	2'859
V	2'565	285	97	2	14	2'963
media	18.7	17.3	17.3	13.0	15.7	18.4

Si osserva che le monoclassi costituiscono l'81% del totale e le biclassi il 15%.

Andando nei particolari si constata che:

60 monoclassi superano attualmente i 22 allievi (due addirittura con 26);

25 biclassi hanno più di 20 allievi e 8 ne hanno più di 22;

12 triclassi su 27 hanno oltre 18 allievi.

Sempre secondo i calcoli effettuati con i dati attualmente disponibili, la riforma comporterebbe in 7 istituti su 58 una riduzione di pluriclassi a favore di monoclassi, mentre in 18 istituti su vi sarebbe delle riduzioni di monoclassi a favore di pluriclassi.

In questo secondo caso le situazioni specifiche degli istituti, le fluttuazioni di allievi dovute alla mobilità, rispettivamente l'introduzione a tappe del provvedimento permetteranno di considerare la situazione caso per caso, con l'obiettivo di evitare di spezzare le classi per quanto possibile, rispettivamente di mantenere le monoclassi. La temuta proliferazione di pluriclassi va dunque relativizzata.

La **consultazione presso i Comuni** ha registrato il consenso di 54 Comuni e il parere contrario o dubbioso di 16. Nel frattempo le ultime aggregazioni hanno già cancellato alcuni di essi. Le motivazioni dei contrari si riferiscono generalmente a difficoltà logistiche ed economiche. Alcuni affermano pure che una riduzione del numero di allievi nelle classi non implica necessariamente un miglioramento dell'insegnamento e dell'apprendimento.

Come spesso accade numerosi Comuni non si sono espressi, ma in questo caso dovrebbe valere la massima "chi tace acconsente".

**L'impatto finanziario**, ampiamente illustrato nel messaggio, e aggiornato dal Consiglio di Stato il 3 settembre 2013, può essere stimato, a riforma conclusa nel 2018 (o più

probabilmente visto il rinvio nel 2019), a 10.0 milioni, di cui 2.5 a carico dei Comuni e 7.5 a carico del Cantone.

Negli anni precedenti gli importi previsti sono inferiori. Un investimento più che giustificato e del tutto sopportabile in particolare per i Comuni.

Quanto a possibili problemi logistici, i dati della simulazione e i margini di manovra lasciati ai Comuni confermano che essi non dovrebbero essere rilevanti, tanto nel settore elementare quanto nel medio.

### **3. L'INIZIATIVA POPOLARE DEL 2009**

#### **3.1 Richieste accolte**

- Potenziamento e cantonalizzazione del Servizio di sostegno pedagogico: M 6428, approvato il 19 ottobre 2011.
- Obbligo per i Comuni di accogliere gli allievi di 3 anni che si iscrivono alla scuola dell'infanzia: M 6467 (HarmoS), approvato il 7 novembre 2011.
- Istituzione del direttore in ogni istituto scolastico comunale. Contrariamente all'iniziativa l'onere finanziario rimane però interamente a carico dei Comuni: M 6713, accolto parzialmente il 20 giugno 2013.

#### **3.2 Richieste respinte**

- Aumento degli ispettori scolastici, richiesto anche nella mozione del 4 giugno 2007 presentata da Francesco Cavalli e cofirmatari. Il Consiglio di Stato riconferma il contenuto del messaggio n. 6265 del 15.9.2009. La misura è sostituita dalla progressiva generalizzazione dei direttori.
- Nomine dei docenti e dei direttori: il Consiglio di Stato riconferma la situazione attuale che conferisce ai Municipi la competenza di nominare il personale scolastico;
- Sussidio cantonale per direttori e docenti: viene riconfermata l'attuale 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).
- Riduzione a 20 del numero massimo di allievi per classe nella scuola dell'infanzia. Questa misura potrà però essere riconsiderata al momento in cui, a seguito del concordato HarmoS, gli ultimi due anni della scuola dell'infanzia saranno obbligatori.
- Cantonalizzazione dei docenti di attività speciali delle scuole comunali. Si riconferma la situazione che assegna ai Comuni l'assunzione dei docenti e i relativi oneri.

#### **3.3 Richieste ancora inevase**

- Non sono ancora state prese in considerazione le varie proposte di miglioramento e generalizzazione dei servizi extrascolastici (doposcuola, scuola dell'infanzia a orario prolungato, refezioni nelle scuole elementari) dove si assiste attualmente a un'evidente disparità tra i Comuni. C'è comunque l'impegno ad affrontare il problema.
- Tuttora inevasa è ovviamente anche la riduzione del numero massimo di allievi per classe nelle scuole elementari, oggetto del messaggio n. 6713 e del presente rapporto.

#### **3.4 Bilancio**

Di fronte a questa situazione non si può certo affermare che quanto richiesto dall'iniziativa sia stato in gran parte realizzato. Anzi i due punti qualificanti erano proprio la riduzione del

numero massimo di allievi per classe e il potenziamento dei servizi extrascolastici. Se quest'ultima è stata rinviata alle sempre complesse trattative tra Cantone e Comuni, la questione del numero di allievi per classe non può in alcun modo essere accantonata o sostituita da misure di altro genere.

Il messaggio n. 6713 propone una riduzione a 22 del numero massimo mentre l'iniziativa ne chiede 20, e una analoga riduzione per il settore medio non contemplata dall'iniziativa.

#### **4. CONFRONTI INTERCANTONALI**

Secondo i dati pubblicati dall'Ufficio federale di Statistica, relativi al 2009 e 2010, risulta che, per la scuola obbligatoria, la spesa per allievo è in Ticino (Cantone e Comuni) di CHF 13'594 contro una media svizzera di CHF 19'208.

Si constata inoltre che la spesa pro capite totale per la formazione è di CHF 3113 in Ticino contro un dato nazionale di CHF 3768. Il nostro Cantone si posiziona così al quartultimo posto, seguito solo da Soletta, Uri e Vallese. Ai primi posti troviamo Basilea Città (5'943), Ginevra (5'394) e Friburgo (4'379).

Nel 2006, inoltre, la spesa pubblica per l'educazione rappresentava il 20.5% della spesa pubblica totale, dato inferiore di 3 punti percentuali rispetto alla media svizzera.

Pur con tutta la prudenza dettata dalle peculiarità dei diversi Cantoni che possono influenzare leggermente i calcoli statistici, sono dati che devono far riflettere e che dovrebbero convincere tutti del fatto che per la formazione si deve e si può investire di più.

#### **5. CONCLUSIONE**

La minoranza della Commissione speciale scolastica è convinta che la riduzione del numero massimo di allievi per classe nella scuola dell'obbligo rappresenti un deciso progresso in quanto consente agli insegnanti di dedicare maggiore attenzione ai singoli allievi. Chi è contrario a questa riforma obietta che per la qualità della scuola ci vuole "ben altro". Sarebbe più corretto dire che, accanto a questa misura, ne sono auspicabili anche altre. Respingere questa proposta concreta significa invece rinviare il tutto non fare niente per qualche anno ancora in attesa di non meglio precisate "grandi riforme".

Cominciamo quindi con questa piccola modifica che risponde, sia pure parzialmente, all'iniziativa popolare elaborata per la modifica della legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare del 7 febbraio 1996, denominata "Aiutiamo le scuole comunali. Per il futuro dei nostri ragazzi".

La scuola pubblica obbligatoria è un tassello fondamentale nella struttura educativa e formativa della nostra società: essa permette di intervenire a favore di un sano sviluppo dei ragazzi e di dotarli di strumenti indispensabili alla loro riuscita in una realtà sempre più competitiva, complessa, con modelli famigliari e sociali in crisi. Investire precocemente e preventivamente in questo ambito permette di ottenere risultati per tutta la società e anche di prevenire ulteriori spese riparatorie (in ambito sociale e formativo).

La minoranza della Commissione speciale scolastica chiede quindi al Gran Consiglio di approvare la modifica legislativa, in modo che possa entrare in vigore al più presto, parallelamente ad altre riforme connesse con il concordato HarmoS.

Per la minoranza 1 della Commissione speciale scolastica:

Francesco Cavalli, relatore  
Crivelli Barella - Lepori - Malacrida

## **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;
- visto il rapporto parziale 2 di minoranza 1 9 settembre 2013 n. 6713 R2 parz. 2 della Commissione speciale scolastica,

#### **d e c r e t a :**

##### **I.**

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

#### **Art. 24 cpv. 1, 3 e 4**

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

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

<sup>4</sup>Il Regolamento stabilisce effettivi differenziati per le pluriclassi.

#### **Norma transitoria**

Il numero di allievi per sezione di cui all'art. 24 cpv. 1 si applica gradualmente, a partire da quelle di prima elementare, alle sezioni formate a partire dall'anno scolastico che inizia dopo l'entrata in vigore della modifica di legge. I comuni e i consorzi possono mantenere sezioni con più di 22 allievi se formate prima di tale anno scolastico.

##### **II.**

**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 gradualmente, a partire da quelle di prima media, alle sezioni formate a partire dall'anno scolastico che inizia dopo l'entrata in vigore della modifica di legge.

### **III.**

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 alla cifra I.

### **IV.**

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.  
Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.