

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7696 R	8 giugno 2020	EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT
Concerne		

**della Commissione formazione e cultura
sull'iniziativa parlamentare 14 marzo 2019 presentata nella forma
elaborata da Sergio Morisoli per il Gruppo La Destra per la modifica
dell'art. 55 della Legge della scuola (Libertà di stare a mensa o a casa per
gli allievi della scuola dell'infanzia)
(v. messaggio 21 agosto 2019 n. 7696)**

1. L'INIZIATIVA IN SINTESI

L'iniziativa parlamentare *“Libertà di stare a mensa o a casa per gli allievi della Scuola dell'infanzia”* presentata in forma elaborata da Sergio Morisoli il 14 marzo 2019, per il Gruppo La Destra, chiede di modificare l'impostazione della mensa per i bambini della Scuola dell'infanzia.

Attualmente nel 96% delle sezioni di Scuola dell'infanzia, i bambini (tranne casi particolari) dopo un certo periodo di ambientamento durante il quale frequentano la scuola solo di mattino, si fermano anche il pomeriggio e consumano il pasto con i loro compagni e gli insegnanti. Solo poche sezioni conoscono ancora la Scuola dell'infanzia senza refezione, in genere per carenze logistiche che non permettono di istituirla. Il momento del pasto è considerato parte integrante dell'attività pedagogica e didattica, la frequenza è di conseguenza obbligatoria. L'iniziativa parlamentare del deputato Sergio Morisoli chiede di modificare l'attuale normativa per far sì che questo momento si trasformi in un semplice servizio di mensa, quindi facoltativo.

L'autore dell'iniziativa e il suo gruppo (La Destra) ritengono che la libertà dei genitori di scegliere se far frequentare o no ai loro figli la “mensa” per la Scuola dell'infanzia debba essere fissata e garantita dalla legge, nel rispetto del principio della parità di trattamento che, secondo gli iniziativaisti, attualmente è parzialmente violato. Al momento, infatti, il 4% delle sedi della scuola dell'infanzia è privo di una mensa e le famiglie coinvolte hanno la libertà di tenere a casa a pranzo i loro figli. Secondo gli iniziativaisti, tale libertà deve essere concessa anche alle famiglie delle sedi con la mensa; in caso contrario, la parità di trattamento sul territorio cantonale sarebbe violata.

A parte il fatto che dove vige la Scuola dell'infanzia senza refezione non sussiste alcuna alternativa (e quindi libertà di scelta) tra “mensa” facoltativa o pranzo a casa, essendo solo questa seconda opzione quella data, concretamente l'iniziativa propone di modificare l'art. 55 della legge della scuola dell'1 febbraio 1990 aggiungendo una lettera (lett. f) come riportato qui di seguito:

Art. 55

I genitori hanno il diritto:

- a) *di essere informati sulla situazione scolastica dei propri figli;*
- b) *di essere compiutamente informati sull'ordinamento dell'Istituto;*
- c) *di presentare osservazioni al singolo docente o operatore scolastico specializzato, rispettivamente agli organi dell'Istituto, i quali sono tenuti a rispondere direttamente;*
- d) *di proporre istanza d'intervento agli organi scolastici o alle autorità scolastiche immediatamente superiori contro le decisioni o l'operato dei singoli docenti, operatori scolastici specializzati o organi scolastici subordinati;*
- e) *di partecipare alla vita dell'Istituto secondo le modalità stabilite dagli art. 41 e segg. della presente legge;*
- f) **di scegliere se beneficiare o no per i propri figli che frequentano le scuole dell'infanzia del servizio di refezione scolastica offerto dalla sede (nuovo).**

2. LA RISPOSTA DEL CDS

Nella sua risposta (cfr. Messaggio n. 7696), il CdS ricorda che l'introduzione della refezione nella SI nel nostro Cantone ha incontrato il favore delle famiglie (73-75% al primo anno, 98% il secondo e il terzo). Oggi, il 96% delle sezioni ha una mensa per i bambini e i Comuni che non ne hanno una sono ben decisi a costruirla.

Il testo del Messaggio ripercorre la storia, l'evoluzione e il significato del concetto di refezione scolastica nel nostro Cantone e conclude chiedendo al Parlamento di non sostenere l'iniziativa parlamentare in oggetto perché costituirebbe un passo indietro rispetto al presente per molte ragioni. Segue un riassunto delle ragioni del CdS.

• La storia della refezione nel Canton Ticino

La refezione scolastica è un sistema molto radicato nella nostra realtà sin dal 1928, con la fondazione delle case per i bambini, e già da allora aveva assunto, come ricorda anche Chiara Simoneschi Cortesi in un recente articolo ¹, un *“importante compito educativo e di integrazione sociale”*. Compito che, prosegue ancora l'autrice, *“da sempre (vedi targa commemorativa per l'istituzione dell'Asilo Ciani alla fine dell'Ottocento) viene svolto dalla mensa per i bambini della scuola dell'infanzia.”*

La tradizione della refezione nel nostro Cantone ha avuto poi un'importante diffusione durante il periodo bellico con l'aiuto della Confederazione e dagli anni '50 si è consolidata fino a coprire, come si è detto più volte, il 96% delle sezioni al momento attuale.

• Aspetto educativo della condivisione del pasto

La condivisione del pasto alla Scuola dell'infanzia ha una forte componente educativa e implica il coinvolgimento dell'insegnante nella funzione didattica che gli è propria. Il fine della refezione è chiaramente definito anche dalla Legge sulla scuola dell'infanzia del 1996, all'art. 37 cpv. 3:

Art. 37

³Nelle scuole dell'infanzia la refezione è parte integrante dell'attività educativa e, quindi, il docente titolare ne è responsabile. Il Municipio può assumere un'altra persona con adeguati requisiti di idoneità che affianchi il docente titolare.

La funzione educativa della mensa è fondamentale e riconosciuta dalle famiglie. È un vero e proprio progetto educativo e formativo anche dal punto di vista nutrizionale, considerato parte integrante del

¹ Chiara Simoneschi Cortesi, *«La mensa per i bambini non è un ristorante»*, CdT, 29.11.2019.

contesto scolastico. Educa al gusto fin dalla prima infanzia e aiuta a socializzare. “Mangiare insieme” è giudicato altamente educativo da pedagogisti di indiscusso valore, sia per le attività pratiche che implica che per la formazione all’autonomia. Contribuisce a sviluppare la capacità di autocontrollo e l’attitudine a cooperare. L’attività della refezione fa dunque parte a pieno titolo della formazione prevista per i bambini della SI e rientra perciò nelle mansioni dell’insegnante.

Considerare la refezione alla stregua di un semplice servizio del tipo “ristorante per bambini” a disposizione dei genitori che ne hanno bisogno vanifica il senso e il valore di questa lunga tradizione della scuola ticinese.

Un tale cambiamento avrebbe anche ripercussioni negative sugli insegnanti. Come si spiega nel Messaggio 7696, le/i docenti di scuola dell’infanzia che oggi hanno la refezione (ossia, la quasi totalità), si ritroverebbero ricollocati *“nella funzione di docente della scuola dell’infanzia senza refezione. La riduzione di salario a tempo pieno tra le due funzioni è dell’ordine del -15% all’inizio della carriera e del -8% al massimo delle relative scale salariali”*.². È facilmente prevedibile inoltre che una decurtazione salariale danneggi l’attrattiva della professione di docente della Scuola dell’infanzia. Oltre a ciò, i Comuni dovrebbero assumere altro personale per seguire esclusivamente il momento del pasto.

- **Approccio alla refezione nella Scuola dell’infanzia**

Si tenga presente che il primo approccio al momento del pasto è molto graduale e rispettoso dei bisogni dei bambini.

Dal 2016, nel nostro Cantone è obbligatorio inserire alla SI i più piccoli in modo graduale. I primi due mesi di frequenza (settembre e ottobre) sono per tutti un periodo di osservazione durante il quale i bambini vanno alla scuola dell’infanzia solo 4 mezzogiornate la settimana, senza refezione. Entro la fine di ottobre, scuola e famiglia si accordano per definire la frequenza, secondo i bisogni del bambino, con l’obiettivo di arrivare a un inserimento a tempo pieno (ciò che comprende anche la refezione).

- **II / la consulente alimentare**

Per fronteggiare problemi particolari legati specificamente all’alimentazione, come allergie e intolleranze, è stata introdotta la figura della consulente alimentare. La positiva collaborazione tra famiglie, docenti e direzioni permette di affrontare e risolvere le problematiche che si pongono.

- **Revisione della legge**

Infine, si dice nel Messaggio, la semplice aggiunta di un capoverso all’articolo 55 della Legge della scuola del 1° febbraio 1990 non è possibile; per introdurre un cambiamento come quello richiesto nell’iniziativa si renderebbe necessaria una revisione importante della Legge sulla Scuola dell’infanzia e la Scuola elementare del 7 febbraio 1996, che in diverse disposizioni legittima il modello vigente.

- **Conclusione**

Per tutte le ragioni sopraesposte, il CdS chiede al Gran Consiglio di non sostenere l’iniziativa parlamentare perché rendere la refezione facoltativa rappresenta un passo indietro rispetto alla situazione attuale.

² Messaggio n. 7696 *“Rapporto del Consiglio di Stato sull’iniziativa parlamentare 14 marzo 2019 presentata nella forma elaborata da Sergio Morisoli per il Gruppo La Destra per la modifica dell’art. 55 della Legge della scuola (Libertà di stare a mensa o a casa per gli allievi della scuola dell’infanzia)”*

3. AUDIZIONI

3.1 Pareri a sostegno dell'iniziativa

La Commissione formazione e cultura, nella seduta del 21 ottobre 2019, ha incontrato **Sergio Morisoli**, autore dell'iniziativa e - sullo stesso oggetto - i signori **Enrico Ferrari**, **Alessandro Perucchi**, **Evelina Baranzini**, **Alice Comi**, **Gaia Panarisi**, **Diego Stephani**, **Lisa Stephani**, rispettivamente presidente e membri dell'Associazione per il rispetto di un'infanzia pedagogicamente equa (**ARIPE**).

Ricordiamo che l'Associazione ARIPE, a detta dei suoi membri, è un'associazione apartitica di genitori scontenti dell'obbligatorietà della mensa al primo anno di scuola dell'infanzia. L'Associazione oggi conta 262 membri. Il mese di ottobre 2019 aveva indirizzato al CdS una richiesta di moratoria sospensiva circa le direttive emanate dal DECS il 10 marzo 2017 in merito alla frequenza della Scuola dell'infanzia. La richiesta di moratoria era motivata con la considerazione che per un bambino di 4 anni, l'obbligo di frequentare la mensa scolastica è "insalubre" (sic!) e per le famiglie tale obbligo costituisce una violazione alla parità di trattamento.

Qui di seguito sono sintetizzate le **argomentazioni più importanti degli iniziattivisti e dei membri di ARIPE**.

- **Sergio Morisoli** sostiene che l'apparato statale non deve invadere certi spazi personali, ad esempio quelli della pausa pranzo delle famiglie. Pur riconoscendo la valenza formativa della refezione, ritiene che la famiglia sappia fare altrettanto. Infine precisa che il costo dell'edificazione delle mense non deve essere ammortizzato imponendo la frequenza della mensa ai più piccoli. L'ideologia di Stato, conclude, schiaccia quelle poche libertà che ancora rimangono alle famiglie.
- **Alessandro Perucchi** prende la parola per l'**Associazione ARIPE**. Esordisce dicendo che il Ticino è l'unico Cantone ad aver introdotto l'obbligatorietà della refezione. Precisa che la proposta di ARIPE non è quella di abolirla, ma di abrogarne l'obbligatorietà, in base al principio di sussidiarietà, secondo il quale se un ente è capace di svolgere appieno il suo compito, l'ente superiore non deve intervenire; in altri termini, lo Stato non deve fornire un aiuto laddove la famiglia è in grado di sopperire ai suoi bisogni. Precisa che le sue richieste sono giustificate dal reale bisogno di alcune famiglie di pranzare con i figli perché è l'unico momento in cui genitori e figli possono incontrarsi. Si appella alla Costituzione citando dapprima l'ultimo paragrafo del Preambolo, in particolare il passo in cui il legislatore afferma che la forza di un popolo si commisura al benessere del più debole dei suoi membri. In seguito, il signor Perucchi evoca alcuni capoversi dell'articolo 8, in cui si dichiara che tutti i cittadini sono uguali e nessuno deve essere discriminato. Afferma che, in Ticino, l'articolo 8 della Costituzione non è rispettato perché chi abita nei Comuni con la refezione, non potendo pranzare con i figli per quattro giorni la settimana, è discriminato rispetto a chi abita negli altri Comuni. Il signor Perucchi non contesta il valore formativo attribuito della condivisione del pranzo, chiede però che i bambini siano svincolati dall'obbligo di frequenza. Questo, secondo la visione dell'Associazione ARIPE di cui è portavoce, faciliterà la vita alle maestre della Scuola dell'infanzia e alle cuoche. Conclude dicendo di essere venuto a parlare nella speranza di trovare un'intesa ed evitare così il lancio di un'iniziativa popolare.

3.2 Pareri contrari all'iniziativa

Durante la seduta commissionale del 10 febbraio 2020, il **capoufficio delle Scuole comunali, signor Rezio Sisini**, in audizione, ha comunicato che è stato creato un gruppo di lavoro che sta approfondendo diversi ambiti legati alla Scuola dell'infanzia: inserimento nella SI degli allievi di 3 anni, refezione, riposo pomeridiano, pausa pranzo per docenti (o in altri momenti della giornata). Il gruppo è formato dal capoufficio stesso, dalla sua sostituta, da una direttrice, da un'ispettrice, da un rappresentante del DFA e da due docenti SI. Per la fine di giugno 2020 uscirà un rapporto dettagliato (che comprenderà dati, istoriato, aspetti pedagogici e didattici, confronti con il resto della Svizzera) e fungerà da riferimento per la Scuola dell'infanzia. Sebbene i lavori non siano ancora conclusi, Rezio Sisini ha confermato i contenuti del messaggio governativo in questione (7696), contrario a lasciare libertà di scelta in merito alla frequenza della refezione alla SI.

4. PRESE DI POSIZIONE

Sul tema, infine, si è espressa anche la **Conferenza dei direttori degli Istituti scolastici comunali (CDD)**, attraverso una lettera datata 13 marzo 2020. Essa è contraria all'iniziativa e sottoscrive le conclusioni del Consiglio di Stato, segnatamente nei seguenti aspetti:

- Il pranzo condiviso porta con sé significative attività pratiche, importanti per lo sviluppo del bambino;
- Il momento della refezione è una situazione a forte pregnanza affettiva e sociale, è un luogo privilegiato per una prima educazione igienico alimentare ed è un momento di vita sociale ricco e intenso;
- mangiare assieme a scuola è una situazione problema autentica che stimola competenze riguardanti tutte le aree dello sviluppo infantile.

La CDD precisa inoltre che devono essere garantite condizioni e presupposti contestuali e organizzativi che permettano alle docenti e ai bambini di vivere questo momento della quotidianità scolastica secondo i principi elencati in precedenza.

5. DISCUSSIONE DELLA COMMISSIONE

La Commissione ha discusso prima di tutto sulle conseguenze pratiche che avrebbe la realizzazione della proposta di rendere la refezione facoltativa alla SI.

Come hanno fatto notare anche le maestre della Scuola dell'infanzia, la refezione fa parte di un lavoro didattico molto strutturato e preparato e non si riduce alla sola alimentazione. Per questa ragione, la sua frequenza, introdotta gradualmente come si è detto, è obbligatoria. Se alcuni allievi sono sistematicamente assenti, l'aspetto formativo integrato nel programma verrebbe a cadere. Inoltre la giornata scolastica sarebbe inopportunosamente spezzettata, a scapito dell'apprendimento, delle relazioni sociali e dell'organizzazione didattica. Non giova a nessuno questa incoerenza e differenziazione educativa.

Rendere il momento del pasto alla SI facoltativo provocherebbe anche una modifica della definizione della funzione delle docenti. Le insegnanti, da "docenti di Scuola dell'infanzia con refezione" diventerebbero "docenti di Scuola dell'infanzia senza refezione". Come è stato spiegato nel Messaggio 7696, la riduzione di salario a tempo pieno tra le due funzioni

è dell'ordine del -15% all'inizio della carriera e del -8% al massimo delle relative scale salariali.

A questo si aggiunge una questione logistica e pratica: se le "mense" diventano un servizio alle famiglie, usato liberamente, sono molto complicate da organizzare. Per quanto riguarda il tempo trascorso alla refezione, i bambini, dopo il periodo di ambientamento, consumano 4 pasti la settimana (su 21 pasti in totale) presso la mensa della Scuola dell'infanzia per 36 settimane l'anno.

Nel caso in cui ci siano bambini che hanno difficoltà o problemi specifici, questi hanno sempre potuto usufruire di una deroga, sono stati autorizzati a tornare a casa per il pranzo e non ci sono state difficoltà o forzature. Infatti, i bambini di tre anni, in Ticino, hanno sempre frequentato la refezione della Scuola dell'infanzia senza che ciò sollevasse contestazioni di sorta.

Gli stessi iniziativaisti hanno riconosciuto che già al momento attuale le direzioni e i docenti di alcune Scuole dell'infanzia vanno incontro ai bisogni delle famiglie, concedendo delle deroghe all'obbligatorietà del pasto a scuola (nei Comuni dove la refezione organizzata esiste, cioè nel 96% dei Comuni). In altri casi, siamo a conoscenza di veri e propri "progetti ad hoc" volti a risolvere problematiche alimentari, al fine di inserire progressivamente e con sensibilità gli allievi (coinvolgendo il consulente alimentare).

L'aspetto finanziario è molto importante: se il tempo della refezione è considerato tempo di insegnamento (come stabilito dalla Legge sulla scuola dell'infanzia del 1996), allora rientra nell'ambito della scuola dell'obbligo, quindi, per sentenza del Tribunale federale, lo Stato deve assumerne i costi, tranne per quella parte di risparmio della famiglia.

Ad esempio, se la refezione adesso costa al massimo 5 franchi a pasto, quindi 730 franchi all'anno per allievo, diventando facoltativa, il prezzo per ogni bambino potrebbe crescere anche in maniera significativa, ciò che costituisce oggettivamente un aggravio per ogni famiglia. Il rincaro del prezzo del pasto, anche se colpisce maggiormente le famiglie con più figli, incide comunque su tutte le famiglie, sia su quelle che hanno un reddito basso, sia su quelle che hanno un reddito alto. Se la refezione diventa facoltativa, il regime di finanziamento cambia totalmente.

Una libertà di scelta come quella voluta dall'iniziativa potrebbe mettere in difficoltà, inoltre, i Comuni più piccoli, spesso nelle regioni più discoste del Ticino: se in una sede con pochi allievi ve ne fossero alcuni che, con regolarità, decidessero di mangiare a casa, potrebbe essere non più sostenibile e giustificato il costo della cuoca e il Comune rinunciarebbe al suo ruolo. Questo scenario, non irrealistico, metterebbe in difficoltà le famiglie che invece desiderano che i propri figli restino in sede a pranzare.

Ricordiamo, poi, i non indifferenti investimenti promossi e assunti dai Comuni per dotarsi, anche in questi ultimi anni, di refezioni e cucine per il servizio della mensa. I Comuni hanno investito nella costruzione di refettori perché le Autorità riconoscono alla refezione anche un'utilità sociale, oltre che educativa, in quanto permette al nucleo familiare di organizzare il proprio tempo in modo da poter lavorare serenamente. Le famiglie hanno bisogno di costruire un'autonomia economica, per non pesare sulla collettività.

Non va dimenticato, infine, che la richiesta proviene da un numero di famiglie estremamente esiguo e non porta nessun vantaggio a tutte le altre, che invece sono contente dell'organizzazione attuale e riconoscono la funzione educativa del pasto a scuola 4 volte alla settimana.

6. CONCLUSIONE

La **Commissione formazione e cultura**, in base a tutte le considerazioni espresse in precedenza, ritiene di poter condividere parte delle motivazioni esposte nell'iniziativa elaborata del deputato Sergio Morisoli e chiede perciò al Governo:

- **di allestire una proposta legislativa volta a prevedere l'abolizione dell'obbligo di frequenza della refezione per i bambini iscritti al primo anno di Scuola dell'infanzia (anno facoltativo);**
- **di mantenere l'obbligo di frequenza della refezione per i bambini del primo e del secondo anno obbligatorio di Scuola dell'infanzia;**
- **di elaborare un sistema flessibile di deroghe alla frequenza della refezione a favore dei bambini che frequentano il primo anno obbligatorio di Scuola dell'infanzia. In casi eccezionali, le deroghe possono essere concesse fino a dicembre per i bambini che frequentano il II anno obbligatorio di Scuola dell'infanzia;**
- **di iscrivere tali deroghe alla frequenza del primo anno obbligatorio e della prima metà del secondo anno obbligatorio (fino a Natale) nel Regolamento delle scuole comunali.**

Nell'attesa che una lista precisa dei casi di deroga sia elaborata dal DECS con le istanze scolastiche preposte (ispettorati e direzioni comunali) e sperimentata per il tempo necessario, chiediamo che, già a partire dal prossimo anno scolastico 2020/2021, sia data priorità alla negoziazione tra istituto scolastico e genitori per definire i modi e i tempi di eventuali richieste di esonero dalla frequenza della refezione durante il primo anno obbligatorio della Scuola dell'infanzia, fino a dicembre del II anno obbligatorio.

Inoltre, per facilitare l'integrazione di regimi alimentari vegetariani o vegani, si chiede di elaborare dei menù settimanali maggiormente inclusivi e facilmente adattabili a questo tipo di scelte alimentari. Con l'intento di rafforzare ulteriormente la valenza educativa del momento di refezione alla Scuola dell'Infanzia, auspichiamo in generale una maggiore attenzione a ciò che viene consumato durante i pasti, non solo dal punto di vista nutrizionale ma anche per quanto riguarda la loro sostenibilità. Il sostegno a un'alimentazione a base di prodotti biologici e a km 0, la riduzione del consumo di carne, la lotta contro gli sprechi alimentari e l'inclusione di regimi alimentari "alternativi" dovrebbero diventare dunque elementi cardine della refezione presso la Scuola dell'Infanzia.

La Commissione è cosciente che la gestione del momento educativo della refezione sia un impegno sempre più gravoso per le docenti di Scuola dell'infanzia, le quali - lo ricordiamo - non beneficiano di una pausa nell'arco dell'intera giornata. **La risposta, doverosa, a questa situazione non è tuttavia da ricercare nella facoltatività della refezione** bensì nei contenuti proposti nel messaggio governativo n. 7704, attualmente al vaglio della Commissione.

Concludendo, rileviamo che proposte e iniziative di politici e società civile volte promuovere cambiamenti e/o novità nel mondo della scuola sono assolutamente legittime. Visto che in tali iniziative si riscontrano spesso richieste diversificate o addirittura agli antipodi, è indispensabile che il DECS, la Commissione Formazione e Cultura e il Plenum tutto le affronti con autorevolezza, professionalità e coerenza, privilegiando convincenti risposte dal profilo educativo, pedagogico e didattico. Come è stato fatto, a nostro modo di vedere, per l'analisi e le conclusioni relative al tema in oggetto.

La Commissione formazione e cultura raccomanda alle colleghe e ai colleghi di sostenere il presente rapporto.

Per la Commissione formazione e cultura:

Daniela Pugno Ghirlanda, Aron Piezzi, Alessio Ghisla e Michele Guerra, relatori
Biscossa - Ermotti-Lepori - Gardenghi -
Ghisletta - Guscio - Imelli - Käppeli - Morisoli -
Polli - Robbiani - Speciali - Tenconi - Tonini