

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Massimiliano Ay
Deputato al Gran Consiglio

INTERPELLANZA 1° marzo 2019

Scuole a gestione privata di ispirazione religiosa e finanziamento pubblici

Signor deputato,

rispondiamo in forma scritta alla sua interpellanza citata a margine.

La sua interpellanza parte dal presupposto secondo cui gli istituti privati oggetto dell'atto parlamentare debbano essere considerati delle scuole speciali cantonali a tutti gli effetti. A sostegno dell'affermazione vengono fatti valere due argomenti, quello relativo al finanziamento pubblico del quale beneficiano detti istituti, nonché quello relativo alla collocazione istituzionale degli stessi che, sempre secondo quanto da lei riportato, sarebbero direttamente subordinati alla Sezione della pedagogia speciale (SPS) del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (DECS) al pari dei due istituti cantonali di scuola speciale.

Prima di rispondere alle domande poste occorre precisare lo statuto di questi istituti privati.

Il loro finanziamento è regolamentato dalla legge cantonale per l'integrazione sociale e professionale degli invalidi (Lispi) del 14 marzo 1979, dalla Legge sulla pedagogia speciale (Lps) del 15 dicembre 2011 e dalla Legge sui sussidi cantonali (Lsuss) del 22 giugno 1994. Rispetto agli scopi della Lispi, gli istituti menzionati sono considerati come enti privati senza scopo di lucro riconosciuti che assumono iniziative o che svolgono un'attività nel quadro della legge (art. 2 lett. b). I costi di esercizio, l'acquisto di arredamento, di attrezzature e simili sono finanziati tramite la formula del contributo globale associato al contratto di prestazione. La modalità e le procedure per la determinazione del contributo versato dal Cantone avviene in collaborazione fra i servizi dei due Dipartimenti interessati, il Dipartimento della sanità e della socialità (DSS) e il DECS. Il DSS si occupa della stipulazione formale dei contratti di prestazione, ritenute le indicazioni fornite dai servizi del DECS per le prestazioni di pedagogia speciale. Le sovvenzioni versate agli istituti privati distinguono la parte standard (personale tecnico e amministrativo e costi di esercizio) da quella individualizzata (personale pedagogico, terapeutico e educativo e costi di esercizio). L'attribuzione di un contributo da parte del Cantone, vincolato alle modalità appena illustrate, non autorizza tuttavia a paragonare gli istituti privati senza scopo di lucro oggetto della presente interrogazione a istituti scolastici pubblici. Si tratta di enti privati riconosciuti che erogano delle prestazioni, quindi, ricorrendo alla terminologia utilizzata dalla Lps, di prestatori privati di prestazioni nell'ambito della pedagogia speciale (artt. 14 e 17).

La SPS, riferendosi alla Lps, definisce misure di pedagogia speciale e interventi educativi in strutture diurne o che offrono la residenza degli allievi in istituti privati riconosciuti. Appartengono a questa categoria le misure che il Cantone non è in grado di mettere in atto ricorrendo alle risorse attribuite ai due istituti cantonali di scuola speciale, organizzati logisticamente in maniera diffusa su tutto il territorio (le classi di scuola speciale dei due istituti, Sottoceneri e Sopraceneri,

si trovano nei palazzi scolastici delle scuole ordinarie). Si tratta ad esempio di misure riferite ad allieve o allievi il cui handicap richiede una costante cura di tipo medico o infermieristico, oppure di allieve o allievi che necessitano di una presa a carico in situazione di internato (per ragioni mediche o educative). Oltre a determinare le misure di pedagogia speciale da adottare, la SPS vaglia le assunzioni o le dimissioni dei beneficiari da questi istituti e, con il DSS, vigila sul rispetto delle disposizioni legali legate al finanziamento e all'esercizio di questi prestatari. Le attività svolte in questo ambito dal Cantone, nello specifico dalla SPS, non autorizzano ad affermare che gli istituti privati al centro dell'atto parlamentare siano subordinati alla sezione (e, per estensione, alla Divisione della scuola e al DECS), come invece è il caso degli istituti scolastici cantonali.

Fatte queste premesse, rispondiamo come segue ai quesiti posti dal suo atto parlamentare.

1. Il Dipartimento è a conoscenza di queste situazioni? Se sì, non rileva il DECS in questo tipo di gestione una violazione del principio della neutralità religiosa dell'insegnamento?

Il DECS è ovviamente a conoscenza di queste situazioni. Gli istituti in questione non sono istituti scolastici cantonali, bensì prestatari di servizi che il Cantone non può erogare nell'ambito della pedagogia speciale per le ragioni illustrate nella premessa. L'assunzione del personale avviene sulla base dei criteri stabiliti dal DECS (abilitazione all'insegnamento specializzato) e tutte le strutture sono dotate di una direzione pedagogica di stampo laico, ad eccezione della Direzione dell'Istituto Canisio garantita da un religioso coadiuvato da un coordinamento pedagogico laico (cfr. risposta alla domanda 7).

2. Rispetto a quanto dichiarato dall'on. Gendotti nel 2008, la linea del DECS sulla neutralità religiosa nella scuola si è modificata? Se sì, in base a quali motivazioni politiche e giuridiche?

No, non vi è stata alcuna modifica.

3. Il Dipartimento conferma il sussidio di questi enti? Se sì, in che quota percentuale?

- a. Quali sono le motivazioni istituzionali, giuridiche e pedagogiche per delegare ad associazioni e fondazioni private di stampo dichiaratamente religioso, e che lavorano secondo questi principi, un lavoro delicato e importante come quello educativo e formativo?
- b. Qual è il senso e l'opportunità economica di trasferire un simile servizio pubblico a dei privati? Il costo sarebbe lo stesso anche in caso di gestione pubblica?
- c. In riferimento alla domanda precedente, qualora vi fosse un risparmio di spesa, esso come è generato?
- d. Perché queste situazioni problematiche si verificano solo nell'ambito della pedagogia speciale? Le persone con disabilità fisica o psichica sono ritenute più affini a un simile "trattamento" educativo?

Il DECS eroga i contributi agli istituti in questione in accordo alle modalità esposte nella premessa. La quota parte DECS dei contributi del Cantone versati al Centro oto-logopedico Sant'Eugenio equivale al 90%, per l'Istituto San Pietro Canisio al 50%, per l'Istituto Sant'Angelo al 60% (dati Consuntivo 2017). La quota restante dei contributi cantonali è di spettanza del DSS.

Lo scrivente Consiglio ribadisce che il ricorso alle prestazioni fornite dagli istituti in questione avviene nei casi in cui sono richieste misure di pedagogia speciale, educative o mediche (o di queste tre categorie cumulate), richieste conseguenti all'organizzazione diffusa dei due istituti di scuola speciale pubblici. Un'organizzazione che, se da un lato garantisce una certa prossimità tra casa e scuola agli allievi e alle loro famiglie e un'inclusione nelle sedi scolastiche ordinarie, dall'altra non permette di concentrare allievi con casistiche che necessitano di prese a carico particolari.

Occorre qui ricordare che, storicamente, enti privati come quelli a cui si interessa l'interrogante hanno preceduto il Cantone e l'ente pubblico nella presa a carico degli allievi che oggi sono inseriti nelle scuole speciali, per cui se nel tempo vi è stato un trasferimento, esso è avvenuto dai prestatori privati agli istituti pubblici e non viceversa.

4. Rispetto alle condizioni di lavoro e ai contratti collettivi, chiediamo:

- a. Le condizioni di lavoro (salari mensili, orari di lavoro, rapporto proporzionale docente/personale educativo-allievo) degli insegnanti e del personale terapeutico, pedagogico (ecc.) sono parificate nei casi 2. e 3. al settore della scuola speciale pubblica cantonale, e nel caso 1. alle scuole elementari comunali?
- b. I contratti collettivi, ove presenti, hanno condizioni pari al pubblico?

Le condizioni salariali del personale che si occupa della presa a carico degli utenti (docenti, personale educativo, personale curante e terapeutico) sono individualizzate. Per i docenti valgono le normative del settore pubblico (LORD, LStip e regolamentazioni CDPE e SEFRI per il riconoscimento dei diplomi). Il passaggio alla nuova scala salariale degli impiegati e docenti cantonali è stata l'occasione per chiarire le funzioni del personale presso i prestatori privati. Per il personale educativo, curante e terapeutico il quadro di riferimento è il contratto collettivo per il personale occupato nelle istituzioni sociali del Cantone Ticino. Per le attività sanitarie (p.es. ergoterapista) è richiesta l'autorizzazione di libero esercizio rilasciata dall'Ufficio di sanità.

5. Rispetto alla situazione pedagogica negli istituti, chiediamo:

- a. Quali pratiche di natura religiosa vengono svolte in essi? In caso esse avvengano, a chi è delegato formalmente l'incarico di tenere suddette pratiche?
- b. Vi sono simboli religiosi (es: crocifisso) appesi nelle aule?
- c. Vi sono obblighi per gli studenti di aderire a pratiche di natura religiosa?
- d. Con quali motivazioni è ritenuto opportuno un insegnamento e un'educazione dichiaratamente religiosi?

Le prestazioni richieste e finanziate dallo Stato non prevedono pratiche o insegnamenti religiosi, che ovviamente non possono essere imposti agli allievi utenti. Quanto ai simboli religiosi presenti o non presenti presso questi tre istituti privati, non siamo in grado di rispondere, come non possiamo dare riscontro dei simboli religiosi eventualmente presenti presso gli studi di altri prestatori privati riconosciuti dal Cantone (studi di ergoterapia, logopedia ecc.).

6. Rispetto alla situazione dell'Istituto Sant'Eugenio, in base alle informazioni in nostro possesso, chiediamo:

- a. Quali competenze pedagogiche e gestionali ha il comitato dell'associazione?
- b. In quale misura esso interviene nella direzione pedagogica dell'istituto?
- c. Quali benefici ritiene di avere la divisione della scuola, nella fattispecie la sezione della pedagogia speciale, nel delegare la gestione a questa associazione.
- d. Sul sito si legge che "l'Associazione continua e continuerà ad avere bisogno del sostegno di molti benefattori per realizzare il suo obiettivo: quello di diventare ogni giorno di più un luogo di competenza unico e prezioso per quei bimbi del nostro Centro oto-logopedico che necessitano un approccio multidisciplinare". Ciò significa che vi è una quota di attività ulteriore, siccome il centro è interamente sussidiato dal Cantone, coperto da donazioni private?

Il Centro oto-logopedico Sant'Eugenio fornisce due tipi di servizi, uno scolastico e l'altro terapeutico. La struttura è composta da classi ad effettivo ridotto i cui allievi possono parimenti

essere seguiti in terapia logopedica e /o psicomotoria presso il centro stesso. A differenza di una classe speciale vera e propria, l'insegnamento proposto è differenziato ma fa riferimento a pieno titolo al Piano di studio della scuola dell'obbligo ticinese (PDS); per questo motivo la sorveglianza pedagogico-didattica dell'insegnamento è garantita da parte della Divisione della Scuola per mezzo della Sezione delle scuole comunali. Il centro accoglie dei bambini (58) con deficit uditivo o con disturbi specifici del linguaggio (p.e. dislessia o disgrafia). Storicamente il centro accoglieva soprattutto bambini sordi, ma con il tempo la proporzione di allievi con disturbi specifici del linguaggio (DSL) è diventata preponderante. La parte scolastica si avvale di strumenti pedagogici e didattici sia specifici alle problematiche di questi allievi che inerenti alle discipline previste dal PDS e non è finanziata dal Cantone.

Parallelamente al percorso scolastico, il centro eroga terapie logopediche, che sono misure di pedagogia speciale che, se richieste, possono essere finanziate dal Cantone. Per alcune situazioni (due nel 2018) il centro oto-logopedico ha richiesto e ottenuto il finanziamento per un accompagnamento da parte di operatori pedagogici per l'integrazione con delle competenze specifiche nella lingua dei segni. Oltre ai contributi cantonali la struttura riscuote delle rette per un totale di fr. 80'000.- annui (dati Consuntivo 2018).

Per una rivalutazione delle attività proposte dall'Istituto Sant'Eugenio è all'opera uno specifico gruppo di lavoro nel quale, oltre al Sant'Eugenio, all'Ufficio invalidi del DSS (UI) e alla SPS, è coinvolta anche la Sezione delle scuole comunali. Obiettivo del gruppo di lavoro è la revisione degli obiettivi e delle prestazioni della struttura finanziate dal Cantone.

L'Assemblea sociale è l'organo supremo dell'associazione e come tale sceglie la direzione dell'istituto. Il direttore sceglie il personale amministrativo e scolastico e per quest'ultimo sottopone alla SPS le scelte per validazione. L'attuale direttore pedagogico del centro è il signor Pietro Celo, che ha un dottorato in pedagogia ottenuto presso un'università italiana e si è specializzato nel corso della carriera nella lingua italiana dei segni e nella comunicazione per le persone sorde. Il 17 giugno è stata comunicata la risoluzione del suo contratto di lavoro per ragioni legate alla conduzione della struttura.

7. Rispetto all'Istituto Canisio, in base alle informazioni in nostro possesso, chiediamo:

- a. Quali competenze pedagogiche e gestionali ha il comitato della fondazione?
- b. In quale misura esso interviene nella direzione pedagogica dell'istituto?
- c. La formazione del responsabile dell'istituto è ritenuta sufficiente per la gestione dello stesso?
- d. Qual è la quota di finanziamento pubblico all'attività dell'istituto?

L'istituto Canisio ha un'offerta formativa preprofessionale (con il progetto pilota iniziato nell'autunno 2018) e professionale in un contesto residenziale. La struttura accoglie 15 allievi con importanti ritardi nello sviluppo affettivo e cognitivo, le cui origini possono essere biologiche e/o contestuali. I ragazzi che frequentano questa struttura hanno di regola un'età che corrisponde a quella degli allievi della scuola media, ma che in alcuni casi può superare anche i 18 anni. L'obiettivo è il consolidamento delle capacità degli allievi e lo sviluppo di nuove competenze trasversali. A questi 15 allievi vanno aggiunti 11 giovani che sono accompagnati nella costruzione di un progetto di inserimento professionale. Per ogni allievo è elaborato un progetto pedagogico individualizzato per anno scolastico.

Il consiglio di fondazione è l'organo supremo dell'istituto ed è composto da almeno 5 membri, quattro dei quali rappresentano la Chiesa e uno il Cantone. Le sue prerogative sono di ordine strategico mentre la gestione quotidiana e operativa è affidata a un direttore. L'attuale direttore è in funzione dall'ottobre 2000 ed è il signor Salvatore Costantino, un religioso con un diploma di educatore ottenuto nel 1998. Accanto al direttore operano dei coordinatori pedagogici che gestiscono i diversi settori. La direzione operativa dell'istituto di Riva San Vitale è gestita

direttamente dal responsabile locale della fondazione, il cui operato è amministrato dalla congregazione dei Servi della Carità.

Per la quota di finanziamento si veda la risposta alla domanda 3.

8. Rispetto all'Istituto Sant'Angelo, in base alle informazioni in nostro possesso e in riferimento al seguente articolo del 2011, chiediamo:

- a. Quali competenze pedagogiche e gestionali ha il comitato della fondazione?
- b. In quale misura esso interviene nella direzione pedagogica dell'istituto?
- c. È confermata la gestione vicina a Comunione e Liberazione della Fondazione Sant'Angelo?
- d. È stato in seguito sottoscritto un contratto collettivo di lavoro delle Istituzioni sociali del Canton Ticino, riducendo la situazione di precariato di gran parte del personale, che viene licenziato a fine di ogni anno scolastico ed eventualmente riassunto all'inizio dell'anno successivo (salario versato per 11 mesi)?

L'istituto Sant'Angelo è frequentato da allievi con problemi cognitivi e difficoltà di sviluppo che richiedono un inquadramento più importante di quello che le scuole speciali cantonali possono offrire. La struttura mette a disposizione ad esempio spazi maggiormente adeguati per quegli allievi che necessitano di un ambiente educativo 'contenitivo', difficilmente ottenibile nelle scuole pubbliche cantonali. Per ogni allievo viene elaborato un progetto pedagogico individualizzato per anno scolastico. Da due anni a questa parte l'istituto sta inoltre elaborando e testando un dispositivo di accompagnamento per ragazzi con un disturbo dello spettro autistico, un progetto-pilota affidato a una loro docente che lavora parzialmente anche come operatrice pedagogica per l'integrazione impiegata dalla SPS. Parallelamente, questa struttura ha un'offerta residenziale che permette ad alcuni studenti che risiedono lontani e/o per i quali la situazione familiare lo esige (8 nel 2018) di beneficiare di un luogo di vita sicuro e sorvegliato. Questi allievi non beneficiano però necessariamente delle misure di scolarizzazione speciale offerte sul posto dall'istituto. Inoltre, i posti residenziali sono talvolta impiegati dalle Autorità regionali di protezione dei minorenni per dei collocamenti urgenti.

La fondazione è amministrata da un consiglio di fondazione che nomina la direzione dell'istituto. Dall'agosto del 2018 è stato introdotto un comitato di direzione che ha il compito di organizzare le diverse attività della fondazione e di rappresentarla verso l'esterno. Questo organo è attualmente coordinato dalla signora Marilena Pulieri, mentre gli altri membri (tre) hanno la responsabilità dei diversi settori di attività. La signora Pulieri ha il riconoscimento CDPE per l'insegnamento nel settore prescolastico e ha seguito una formazione post-magistrale (sistema italiano) nell'ambito della disabilità.

Le condizioni di lavoro dei collaboratori dell'istituto sono specificate dal regolamento interno del 16 aprile 2012 e non dal Contratto collettivo di lavoro (come accade ad esempio anche per l'OTAF e per l'Istituto Canisio). La retribuzione è calcolata in 13 mensilità.

9. Rispetto alla verifica della qualità, quali sono gli strumenti di controllo pubblico dettagliato sull'operato e la qualità del servizio offerto dalle strutture?

La vigilanza è svolta dall'UI, responsabile per la parte educativa extrascolastica e d'internato, e dalla SPS, responsabile per la parte scolastica. Tutte le assunzioni e dimissioni di allievi relative alla parte scolastica sono vagliate dalla SPS. L'assunzione è valutata positivamente nel caso in cui, per esigenze socio-famigliari o per specificità dell'intervento, è necessario far capo a questo tipo di offerta particolare.

10. Esiste una valida ragione per cui queste strutture scolastiche, in quanto sussidiate dal cantone, non vengono gestite direttamente dal Cantone sotto la sezione della pedagogia speciale, piuttosto che sotto la sezione delle scuole comunali in collaborazione con la prima? Il DECS ha intenzione di intraprendere dei passi verso la gestione pubblica?

Le strutture al centro dell'atto parlamentare offrono competenze in ambiti specifici e prestazioni extrascolastiche e di internato che la scuola speciale pubblica non offre.

La scuola speciale pubblica in Ticino, peraltro da molti anni, è strutturata in modo che le classi 'speciali' siano inserite nei contesti scolastici ordinari e per quanto riguarda l'estensione dell'offerta extrascolastica agli allievi delle scuole speciali si cerca di entrare in sinergia con le scuole regolari. Come già detto, l'organizzazione diffusa delle classi di scuola speciale non permette tuttavia di creare una massa critica sufficiente per proporre un'offerta specifica accresciuta, destinata a quegli allievi che hanno bisogno di prese a carico particolari.

L'alternativa sarebbe probabilmente la costruzione ex-novo di un istituto con capacità residenziali di proprietà del Cantone. Un istituto di questo tipo riprenderebbe quelle attività attualmente svolte dai prestatori privati che, comunque, sono controllate sulla base del modello di partenariato sociale ben conosciuto nel settore della disabilità. Una tale alternativa non è oggi considerata, anche perché non implicherebbe solo la presa a carico della parte scolastica, ma anche della parte non scolastica (extrascolastica, sociale ed educativa), che comunque non compete alla SPS.

Le diverse prestazioni e attività offerte dai privati sono comunque sempre rivalutate alla luce dei cambiamenti delle esigenze degli allievi. Come già detto nella risposta alla domanda 6, per quanto riguarda le attività proposte dall'Istituto Sant'Eugenio è all'opera un gruppo di lavoro nel quale oltre al Sant'Eugenio, all'UI e alla SPS, è coinvolta anche la Sezione delle scuole comunali, con lo scopo di rivedere obiettivi e prestazioni della struttura.

Per l'allestimento della presente risposta sono state impiegate circa 8 ore lavorative.

Voglia gradire, signor deputato, l'espressione della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:

Christian Vitta

Il Cancelliere:

Arnoldo Coduri