

Messaggio

numero

6265

data

15 settembre 2009

Dipartimento

EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 4 giugno 2007 presentata da Francesco Cavalli e cofirmatari “Potenziare gli ispettorati delle scuole comunali”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

in riferimento a questo atto parlamentare il primo firmatario ha richiesto, in data 22 ottobre 2008 e 16 marzo 2009, una presa di posizione in merito da parte del Consiglio di Stato. Dal profilo formale sono scaduti i termini indicati dall'art. 101 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato per una presa di posizione dell'Esecutivo. In considerazione del fatto che la Commissione scolastica del Gran Consiglio ha deciso di discutere prossimamente questo atto parlamentare e dell'impegno assunto dal Consigliere di Stato Gabriele Gendotti in una recente seduta della Commissione di fornire alcune considerazioni in merito ai contenuti della mozione, qui di seguito si formulano le nostre osservazioni sul tema affrontato dalla mozione.

Con riferimento al potenziamento degli ispettorati scolastici, correttamente la mozione rammenta la riunificazione amministrativa introdotta nel 2002 che ha comportato - dal profilo dell'organizzazione - la costituzione di un unico ufficio (Ufficio delle scuole comunali) in sostituzione dei due precedenti uffici (Ufficio dell'insegnamento primario e Ufficio dell'educazione prescolastica), la riduzione del numero degli ispettorati scolastici (da 4 ispettori/trici di scuola dell'infanzia e 9 ispettori/trici di scuola elementare si è passati a 9 ispettori/trici delle scuole comunali).

Sul tema della riunificazione il Consiglio di Stato si è espresso in occasione della risposta 16.10.2001 data all'interrogazione di C. Franscella e cof. del 14.9.2001 e alla stessa si rinvia.

In questa sede si riprendono per contro alcuni obiettivi di questa riunificazione e si evidenziano alcuni provvedimenti adottati dal Consiglio di Stato.

Gli obiettivi perseguiti sono stati i seguenti:

- maggior funzionalità e semplificazione dei rapporti con le autorità comunali;
- razionalità ed efficacia degli interventi;
- semplificazione delle procedure amministrative;
- riesame delle risorse attribuite ai circondari scolastici;
- ridefinizione dei ruoli e dei compiti degli ispettori e delle altre istanze coinvolte;
- esame di delega ai direttori degli istituti comunali.

Gli obiettivi indicati sono stati in larga misura raggiunti, pur senza sottacere alcune difficoltà e resistenze incontrate; restano ancora da perseguire alcuni aspetti legati alla delega di attività ai direttori degli istituti comunali di cui si dirà in seguito.

Com'è noto ognuno dei 9 ispettorati è composto di un ispettore/trice, del capogruppo del servizio del sostegno pedagogico, del personale amministrativo. Le sedi sono ubicate nel Mendrisiotto (2), Luganese (3); Locarnese (1), Bellinzonese (2), Tre Valli (1).

L'ispettore nell'esercizio delle sue funzioni ha la possibilità di far capo agli assistenti di alcune discipline; inoltre con la modifica del regolamento SI/SE è stata istituita la Commissione di circondario (comprensiva dell'ispettore, del capogruppo e dei direttori e dei docenti responsabili) e all'ispettorato è stato assegnato un credito da gestire in modo autonomo per le attività di animazione e di consulenza. Questi provvedimenti stanno dando esiti positivi, segnatamente per quanto riguarda gli aspetti più qualitativi legati alla conduzione dell'attività scolastica.

Con la parziale modifica del ruolo del capogruppo e il potenziamento delle segreterie è pure stato possibile sgravare l'ispettore di alcuni compiti amministrativi, assicurando nel contempo una presenza continuata del personale amministrativo. Presente in tutti e nove i circondari scolastici il capogruppo del sostegno pedagogico è stato chiamato ad assumere nuovi compiti nella conduzione generale del circondario e non solo, come prima, ad occuparsi degli allievi che seguono il sostegno pedagogico. Proprio per questo motivo il nuovo cpv. 1 dell'art. 81 del Regolamento sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare precisa ora che "il capogruppo collabora con l'ispettore nella conduzione del circondario".

Con la riunificazione amministrativa la dotazione complessiva di personale del settore delle scuole comunali è stata sostanzialmente mantenuta (31,5 i posti attribuiti nel 2001 contro i 30 posti attualmente assegnati) a dimostrazione del fatto che la ristrutturazione amministrativa non ha avuto obiettivi di contenimento o di risparmio. Le riduzioni intervenute successivamente per ossequiare le indicazioni del Gran Consiglio hanno inciso sulle funzioni di segretariato e non hanno riguardato le altre figure professionali (ispettore, capogruppo).

Nello stesso periodo di tempo (2001/02 – 2008/09) si è registrata la seguente evoluzione quantitativa:

	2001/02	2008/09	VARIAZIONE
Allievi scuole infanzia	8117	8044	- 133
Sezioni scuola infanzia	378	386	+ 8
Allievi scuola elementare	15123	14855	- 268
Sezioni scuola elementare	801	789	- 12
Docenti di scuola dell'infanzia e di scuola elementare trasformati in posti di lavoro a tempo pieno	1778 persone pari a 1443 posti a tempo pieno	1847 persone pari a 1440 posti a tempo pieno	+ 69 persone - 3 posti
Assistenti di disciplina designati dal Cantone per collaborare con gli ispettorati (in posti di lavoro a tempo pieno)	4,2	5,37	+ 1,17
Direttori degli istituti comunali (in posti di lavoro)	34 persone pari a 27 posti di lavoro a tempo pieno	46 persone pari a 36,5 posti di lavoro a tempo pieno	+ 12 persone + 9,5 posti
Percentuale di sezioni di scuola dell'infanzia e di scuola elementare che dispongono di una direzione scolastica a tempo pieno o parziale	56%	68%	+ 12%
Rapporto tra il personale direttivo e ispettivo presente nel territorio e numero di posti di docente a tempo pieno	un posto direttivo (isp/ass./capgrup./dir/vic edir) ogni 29 posti docente a tempo pieno	un posto direttivo (isp/ass./capgrup./dir/vic edir) ogni 24 posti docente a tempo pieno	

Se risulta vero che la riunificazione ha comportato per gli ispettori scolastici la necessità di gestire un numero più elevato di docenti e di sezioni rispetto al passato, va comunque rammentato che vi sono stati in contemporanea il potenziamento del segretariato, l'attribuzione di nuovi compiti ai capigruppo di sostegno, l'aumento degli assistenti di materia e, fatto non trascurabile, l'aumento del numero delle sedi coperte da una direzione a tempo pieno o a metà tempo.

Il Consiglio di Stato riconosce che la conduzione di un istituto scolastico, come pure di un circondario scolastico, comporta un impegno importante derivante dalla complessità insita nella gestione della scuola stessa e dai rapporti che ne derivano con autorità comunali, docenti, genitori, istituto di formazione, ecc. A tutti i dirigenti scolastici l'impegno richiesto è sempre più importante.

Proprio per queste ragioni la funzione di ispettore, per la quale è ora richiesto un titolo accademico (master o licenza) non può più esercitarsi negli stessi termini del passato, ma deve essere riconsiderata alla luce delle risorse disponibili, delle collaborazioni possibili con altre figure direttive e di conduzione presenti nel territorio (capigruppo del sostegno, assistenti di discipline, direttori degli istituti comunali, ecc.).

In riferimento a quest'ultimo gruppo di operatori – i direttori degli istituti comunali – è bene qui rammentare che la Legge della scuola attribuisce loro il compito di collaborare “con l'ispettore di circondario nella funzione di consulenza e di vigilanza pedagogico-didattica” (art. 31 lett. d), collaborazione che si specifica poi, nell'art. 36 del Regolamento di applicazione, “nell'assumere i compiti pedagogici e didattici che questi (ndr. l'ispettore) gli attribuisce sulla base delle indicazioni cantonali e nel prestare particolare assistenza ai docenti neoassunti”.

A giudizio del Consiglio di Stato è soprattutto quest'ultima la strada da percorrere, cioè quella di precisare meglio i rispettivi compiti di ispettore scolastico e di direttore dell'istituto scolastico in modo tale che non vi siano doppioni, con evidenti vantaggi per entrambe le parti, e che si concretizzi ulteriormente il principio della delega sancito dal regolamento. Si tratta di un aspetto importante, già affrontato e discusso in passato con non poche difficoltà, che l'autorità cantonale ha recentemente riproposto nel contesto dei lavori del Gruppo “flussi Cantone - comuni”, a maggior ragione se si considera l'importante copertura oggi assicurata dai direttori degli istituti scolastici (il 68 % delle sezioni) ai quali spettano - per legge e regolamento - compiti non solo di carattere amministrativo ma anche di ordine pedagogico-didattico. Da parte dei rappresentanti dei comuni vi è stata ampia disponibilità a riprendere questo argomento e a ricercare le soluzioni più funzionali nell'intento di valorizzare la funzione di direttore degli istituti scolastici e di evitare possibili sovrapposizioni di attività.

Un aumento quantitativo degli ispettorati scolastici richiesto dalla mozione, aumento che comporta necessariamente un corrispondente aumento di altre figure (capigruppo e personale amministrativo), al momento non può entrare in linea di conto anche in riferimento alle riconfermate decisioni del Gran Consiglio in materia di riduzione del personale. Ne consegue che solo la revisione dei compiti e la delega di alcune attività ai direttori degli istituti scolastici o ad altre figure professionali presenti nel settore, possono contribuire a raggiungere gli obiettivi che sono alla base dell'atto parlamentare presentato. Da ultimo il Consiglio di Stato prende atto che il tema dell'aumento del numero di ispettori scolastici è parte integrante delle proposte contenute nell'Iniziativa popolare elaborata per la modifica della legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare del 7 febbraio 1996 presentata il 26 agosto 2009.

Il nuovo art. 49a fissa a 12 (+3) il numero degli ispettorati scolastici.

Per le considerazioni che precedono il Consiglio di Stato ritiene che non vi siano i presupposti per accogliere la mozione presentata.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Gendotti

Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: Mozione 04.06.2007

MOZIONE

Potenziare gli ispettorati delle scuole comunali

del 4 giugno 2007

Dal settembre 2002 è in vigore l'unificazione amministrativa delle scuole comunali (scuole dell'infanzia e scuole elementari). Ciò ha comportato l'abolizione dell'Ufficio dell'educazione prescolastica e dell'Ufficio dell'insegnamento primario e la loro sostituzione con l'Ufficio delle scuole comunali.

Però i circondari delle scuole elementari con a capo un ispettore 9 erano e 9 sono rimasti anche dopo l'unificazione, con un evidente aumento del numero di sezioni e di docenti da seguire.

La tabella, relativa all'inizio dell'anno scolastico 2006-07, mostra chiaramente la dimensione dell'impegno degli ispettorati.

Circondario	Sezioni SI	Sezioni SE	Totale Sezioni	Allievi SI	Allievi SE	Totale Allievi	Docenti
I	41	84	125	883	1646	2529	196
II	38	78	116	793	1456	2249	198
III	48	89	137	929	1693	2622	200
IV	60	111	171	1255	2089	3344	240
V	45	83	128	919	1583	2502	195
VI	41	94	135	826	1788	2614	214
VII	35	89	124	757	1695	2452	208
VIII	48	103	151	1043	1980	3023	244
IX	31	65	96	615	1217	1832	152
Totale	387	796	1183	8020	15147	23167	
Media	43	88	131	891	1683	2574	

L'unificazione dei due settori ha dunque comportato un aumento delle sezioni per circondario che va da un minimo del 39% a un massimo del 54% con una media del 49%.

I dati sui docenti includono anche i docenti speciali e di sostegno pedagogico, parecchi dei quali sono attivi in più circondari, per cui vengono omessi il totale e la media per circondario. È però evidente che ogni ispettore deve esercitare la vigilanza su circa 200 docenti.

I compiti degli ispettori definiti dall'articolo 52 del Regolamento della Legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare comprendono, accanto a mansioni amministrative e di vigilanza, anche la consulenza ai docenti, la promozione e l'organizzazione della formazione continua, per la quale dispongono di un credito annuale di poche migliaia di franchi. Inoltre essi devono sovente assumere il ruolo di mediatori tra docenti, autorità comunali e genitori.

La parte amministrativa deve essere ovviamente svolta completamente (nemmeno le segreterie sono state potenziate) per cui a soffrirne è soprattutto l'aspetto pedagogico. Anche volendo tener conto della collaborazione da parte delle direzioni degli istituti (39 in tutto di cui un terzo a metà tempo) e degli assistenti per le materie speciali che seguono solo una parte dei docenti, risulta evidente che le 130 sezioni in media per circondario, con punte fino a 170, non possono certo essere seguite in modo adeguato.

Come la scuola media, anche quella elementare è vieppiù confrontata con nuovi problemi che vanno oltre il suo mandato formativo. I docenti delle scuole comunali devono quindi spesso trasformarsi in assistenti sociali o psicologi, e ciò finisce con avere ripercussioni negative sulla qualità dell'insegnamento vero e proprio.

Una richiesta di riorganizzazione degli ispettorati delle scuole comunali era già contenuta nell'iniziativa parlamentare di Raoul Ghisletta "Diritto per le famiglie e i bambini ticinesi ad avere scuole comunali di qualità sull'intero territorio cantonale" del 13 dicembre 2001, accolta dal Gran

Consiglio il 24 febbraio 2003. Da allora però non è stato realizzato praticamente nulla di quanto auspicato dall'iniziativa.

Per garantire una qualità della scuola comunale uniforme su tutto il territorio, con la presente mozione si chiede di procedere a un potenziamento degli ispettorati delle scuole comunali, tramite un aumento e una riorganizzazione dei circondari.

Francesco Cavalli
Bertoli - Carobbio - Corti - Ghisletta D. - Ghisletta R. -
Kandemir Bordoli - Lepori - Mariolini