Rapporto

numero	data	Dipartimento
6413 R	7 febbraio 2011	DECS / DI

Concerne

della Commissione speciale scolastica
sul messaggio 26 ottobre 2010 concernente alcune prime proposte di modifica nei rapporti Cantone-Comuni in materia scolastica

Con il messaggio in esame, il Consiglio di Stato informa il Gran Consiglio sullo stato attuale dei lavori svolti nell'ambito del progetto «Cantone-Comuni: flussi e competenze» e chiede di adottare alcune modifiche legislative per meglio definire la ripartizione di compiti e responsabilità tra il Cantone e i Comuni in settori di competenza del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport.
Si tratta del primo risultato concreto del progetto «Cantone-Comuni: flussi e competenze», avviato a fine 2005 e rilanciato in questa legislatura secondo quanto indicato in particolare nel secondo aggiornamento delle Linee Direttive.

1. LE GRANDI LINEE DEL PROGETTO «CANTONE-COMUNI: FLUSSI E COMPETENZE»

1.1 Gli ambiti prioritari e gli obiettivi generali

Come indicato nelle Linee Direttive, ed in particolare nel secondo aggiornamento, la tematica della revisione della ripartizione di compiti, competenze e oneri tra Cantone e Comuni ha assunto una rinnovata importanza nella seconda metà della presente legislatura. Dopo aver definito impegni e mandati dei diversi attori coinvolti, sia a livello politico che a livello operativo, la Piattaforma ha individuato quattro ambiti prioritari sui quali si è focalizzato il progetto "Flussi e competenze":

a) Territorio: pianificazione locale e regionale, edilizia, catasto.
b) Settore anziani: case anziani, servizi a domicilio e d'appoggio.
c) Socialità: assistenza pubblica, tutorie, servizi "anti-disagio", asili nido.
d) Scuole comunali: scuole dell'infanzia e scuole elementari.

L'impostazione dei lavori è stata determinata dagli obiettivi generali seguenti:

a) ridurre i costi di produzione dei beni pubblici per Cantone e Comuni e quindi per i cittadini;
b) rivedere l'attuale impostazione degli ambiti tematici prescelti, alla ricerca di soluzioni che consentano di accrescere l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica;
c) attribuire ad un solo livello istituzionale, quello ritenuto più adeguato, le competenze decisionali e finanziarie con l'intento di semplificare i rapporti tra Cantone e Comuni e di riconoscere maggiore autonomia ai Comuni;
d) offrire ai cittadini servizi di qualità a costi contenuti.

1.0064

1.2 La struttura operativa

La Piattaforma ha assunto il ruolo di «Comitato politico» del progetto. Essa è stata costantemente aggiornata sull'avanzamento dei lavori e, ad ogni riunione, ha dato anche indicazioni concrete per il proseguimento degli approfondimenti.
Il lavoro pratico è stato svolto da un piccolo Gruppo operativo (4 persone) con due rappresentanti dell'Amministrazione cantonale e gli attuali segretari di ACUTI e CoReTi. Il Dipartimento delle istituzioni ha assicurato il supporto operativo. Nella fase iniziale e di impostazione il Gruppo operativo è stato guidato dal prof. Angelo Rossi che ha concluso il suo mandato a fine marzo 2010.
A questo proposito sono sorti alcuni dubbi in seno alla Commissione sulla rappresentatività degli attori coinvolti, considerate le vicissitudini a tutti note concernenti l'ACUTI. Durante l'audizione del 22 novembre scorso, il prof. Diego Erba ha sottolineato di aver partecipato alla Piattaforma esclusivamente su temi di natura scolastica e che allora sia ACUTI che CoReTi erano ancora rappresentative dei Comuni e hanno dato il loro consenso alle proposte del DECS.

1.3 Risultati per la legislatura in corso

Per la legislatura in corso, la Piattaforma ha deciso di concentrare l'attenzione sui temi della scuola, del territorio e della cura alle persone anziane. Ha invece rinviato alla prossima legislatura gli approfondimenti per il settore della socialità.

Per il "settore scolastico" si è giunti alle proposte del messaggio in esame.

Per il "settore anziani" la Piattaforma ha deciso di confermare, nelle grandi linee, l'ordinamento attuale e di rinunciare a scenari quali la cantonalizzazione o la regionalizzazione del settore Case per anziani e Servizi di assistenza e cure a domicilio. Dovranno invece essere approfondite e proposte soluzioni che permettano di attribuire ai Comuni (anche a quelli che non sono proprietari, direttamente o indirettamente di una casa per anziani) maggiori possibilità di co-decisione (a livello di pianificazione delle strutture e dei servizi ma anche nell'allestimento dei contratti di prestazione) in considerazione del fatto che si assumono i 4/5 della spesa. Le proposte da approfondire per raggiungere questo obiettivo saranno discusse dalla Piattaforma entro fine 2010.

Infine, per il "settore territorio", entro fine 2010 la Piattaforma indicherà le priorità da realizzare nella prossima legislatura.

Considerazioni della Commissione

La Commissione esprime le sue perplessità sul rapporto raggiunto, ai suoi occhi insoddisfacente, tra obiettivi e risultati. Un risultato assai modesto se considerati i tempi di realizzazione dei lavori e, soprattutto, i pochi risultati ottenuti.
Il DECS si è impegnato a trovare possibili revisioni di compiti con conseguenze anche di natura finanziaria.
Il messaggio indica che altri Dipartimenti stanno partendo solo ora, con scadenze diluite nel tempo. La Commissione, ipotizzando che le resistenze nei diversi ambiti siano all'origine della difficile ridefinizione di compiti tra Cantone e Comuni, valuta negativamente la situazione e chiede al Consiglio di Stato di rafforzare ulteriormente gli sforzi volti al raggiungimento degli obiettivi che il progetto si prefigge.

2. PRIME PROPOSTE NEL SETTORE SCUOLA

Le proposte presentate nel presente messaggio scaturiscono dai lavori condotti dal Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport negli ultimi anni nel contesto delle iniziative volte a perfezionare e a rivedere i rapporti Cantone-Comuni in ambito scolastico. Gli approfondimenti svolti si sono inseriti nell'attività promossa dalla Piattaforma dove sono stati regolarmente discussi, esaminati e condivisi.
Con il presente messaggio si presentano le prime conclusioni scaturite dai lavori commissionali che riguardano sostanzialmente tre tipologie d'intervento:

- modifiche di carattere amministrativo con ripercussioni finanziarie (cfr. proposte per diritti d'autore e per materiale scolastico allievi scuole private);
- revisioni dei compiti e ripercussioni finanziarie che ne conseguono (cfr. proposte relative al trasporto allievi di scuola media e all'edilizia scolastica comunale);
- modifiche di alcune disposizioni di legge conseguenti a iniziative parlamentari o a richieste di maggior autonomia per i Comuni (cfr. ammissione dei bambini di tre anni alla scuola dell'infanzia e assunzione dei docenti di appoggio).

Questo messaggio va letto come il primo di una serie di altre proposte, nel quale è stata inserita la scolarizzazione dei bambini di tre anni per una questione di unità di materia, non rientrando nell'analisi della divisione dei compiti tra Cantone e Comuni.

Con il messaggio n. 6428 dello scorso 14 dicembre il Consiglio di Stato ha dato seguito al potenziamento (iniziativa 16 febbraio 2009 presentata da Nicoletta Mariolini e cofirmatari) e alla "cantonalizzazione" del Servizio di sostegno pedagogico la cui entrata in vigore è prevista con l'anno scolastico 2012-2013.

Altri temi attualmente in fase di approfondimento sono:

- la diversa ripartizione dei compiti tra ispettori scolastici e direttori degli istituti comunali (mozione 4 giugno 2007 presentata da Francesco Cavalli e cofirmatari "Potenziare gli ispettorati delle scuole comunali"). Il Consiglio di Stato formulerà le sue proposte in un secondo messaggio governativo;
- la preannunciata Legge sulla pedagogia speciale. Si intende consolidare la pratica in atto e cioè:
  - richiedere la collaborazione dei Comuni in ambito logistico (norma già contemplata dalla Legge sulla scuola dell'infanzia e scuola elementare - art. 42);
  - sancire il principio che il finanziamento degli interventi è totalmente a carico del Cantone.

3. LE MODIFICHE PROPOSTE CON IL PRESENTE MESSAGGIO

La Commissione, dopo attenta valutazione, ha preso conoscenza dell'analisi e delle misure proposte con il presente messaggio condividendone gli obiettivi, le modifiche, i tempi di attuazione e le conseguenze finanziarie.

La Commissione ha accolto senza alcun problema le modifiche concernenti i diritti d'autore, il materiale scolastico e il trasporto degli allievi delle scuole medie, sottolineando come quest'ultima misura rappresenti un importante risparmio per tutti i Comuni.
La misura che prevede maggior autonomia ai Comuni nell'assunzione dei docenti d'appoggio per le pluriclassi scarta il sussidiamento cantonale del docente d'appoggio così

come richiesto dall'iniziativa popolare "Aiutiamo le scuole comunali - Per il futuro dei nostri ragazzi". Per questa ragione la misura non fa l'unanimità della Commissione.
La Commissione ha accordato un'attenzione particolare all'ammissione dei bambini di tre anni nelle scuole dell'infanzia, accogliendo molto favorevolmente la misura che prevede il rafforzamento dell'ammissione. Questa proposta risponde ai contenuti dell'iniziativa nella forma generica di Monica Duca Widmer per il Gruppo PPD "per la modifica della Legge sulla scuola dell'infanzia: rafforzare il diritto di frequenza per i bambini di tre anni" del 23 marzo 2010.

Gli iniziativisti concordano di ritenere evasa la loro iniziativa con questo messaggio.

Le modifiche concernenti l'edilizia scolastica hanno invece preoccupato la Commissione che ha chiesto maggiori ragguagli al dipartimento competente.

Il DECS ci ha precisato che il principio del sussidio cantonale per l'edilizia scolastica comunale è previsto dall'art. 43 della Legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare, mentre le norme di applicazione sono raccolte nel Regolamento concernente il sussidio delle spese dell'edilizia scolastica dei Comuni e dei consorzi (del 9 giugno 1972).
Abbiamo preso conoscenza dei dati riguardanti i vari sussidi erogati dal 1999 al 2010 e quali sono stati i Comuni che hanno beneficiato del sussidio, la natura dell'intervento, l'entità dell'investimento e l'importo sussidiato concludendo che mediamente negli ultimi 10 anni l'importo sussidiato totale corrisponde a circa il 9% dell'investimento globale (vedi allegato).

Segnaliamo inoltre che l'art. 9 del regolamento sopraccitato regola il tema del possibile sussidio a seguito di riattamenti e ampliamenti di scuole già esistenti. Il CdS ci comunica che la politica messa in atto ha preso in considerazione al fine del sussidiamento unicamente le nuove costruzioni e non le ristrutturazioni o i risanamenti di edifici scolastici esistenti. Le ragioni di tale pressi sono da ricondurre al fatto che non si ritiene opportuno sussidiare due volte un edificio scolastico, considerando che normalmente lo stesso ha già beneficiato per la sua realizzazione di un contributo cantonale. Questa impostazione è stata recentemente contestata da un Comune che ha inoltrato un'istanza di riesame alla precedente presa di posizione governativa.

Il messaggio propone l'abolizione di qualunque sussidio sull'edilizia scolastica comunale. Attualmente oltre ai sussidi citati nell'allegato, il Cantone assicura una consulenza ai progettisti incaricati di realizzare nuovi edifici scolastici comunali.
La proposta di modifica vuole limitare al Cantone l'azione di consulenza (su richiesta) e abrogare la concessione del sussidio a favore dell'edilizia scolastica (a decorrere dal 01.01.2015) per evitare così procedure amministrative e burocratiche per dei sussidi sostanzialmente contenuti.

Su questo punto la Commissione si trova in disaccordo rispetto al messaggio governativo. Ritiene sia importante mantenere questo sussidio, anche se contenuto, in quanto potrebbe stimolare ed incentivare alcuni Comuni ad intraprendere la strada di un miglioramento della propria edilizia scolastica e, per alcuni Comuni con particolari difficoltà finanziarie, potrebbe essere comunque utile per affrontare grossi investimenti. Si ritiene sia essenziale che il Cantone non debba disimpegnarsi del tutto da questa importante visione della scuola.

4. INCIDENZA FINANZIARIA DELLE MODIFICHE E TEMPISTICA DI ATTUAZIONE

La tabella seguente, tenendo conto dell'entrata in vigore delle misure proposte, riassume le incidenze finanziarie e le modalità di compensazione per i maggiori oneri assunti dal Cantone e dai Comuni.

Misura	Impatto finanziario 2011 in fr.	Impatto finanziario 2012 in fr.	Impatto finanziario 2013 in fr.	Impatto finanziario 2014 in fr.	Impatto finanziario 2015 in fr.
Diritti d'autore		53 000			
Materiale scolastico	248 000				
Trasporto allievi scuole medie		3 200 000			
Ammissione bambini di tre anni	-	-	-	-	
Docente d'appoggio	-	-	-	-	
Totale importo da compensare	248 000*	3 253 000*	-	-	

*a carico del Cantone

Il Consiglio di Stato indica che la compensazione finanziaria avverrà con una corrispondente riduzione del sussidio cantonale alle scuole comunali nell'anno successivo a quello indicato e negli anni successivi e sulla base dei dati di consuntivo, come precisato nei decreti legislativi allegati.
Nel complesso le proposte sono coerenti rispetto alle Linee Direttive e al Piano finanziario.

La Commissione rileva che rispetto alle misure proposte prevale un approccio amministrativo-contabile a scapito di un approfondimento politico-istituzionale.
Infatti, con queste misure non si intravede il rapporto obiettivi-risultati se non a livello burocratico-amministrativo. Gli obiettivi di carattere generale riferiti al cittadino non risultano essere ancora centrati.
Con un discorso più ampio e con proposte relative ad altri dipartimenti, la compensazione avrebbe potuto avvenire diversamente, anche con approfondimenti di carattere più istituzionale.

5. CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE

In conclusione la Commissione:

- invita il Consiglio di Stato a rafforzare il rapporto obiettivi-risultati dei lavori inerenti la Piattaforma Cantone-Comuni;

- accoglie positivamente il rafforzamento dell'ammissione dei bambini di tre anni alla scuola dell'infanzia. Questa proposta risponde ai contenuti dell'iniziativa presentata nella forma generica da Monica Duca Widmer per il Gruppo PPD "per la modifica della Legge sulla scuola dell'infanzia: rafforzare il diritto di frequenza per i bambini di tre anni" del 23 marzo 2010.
  Gli iniziativisti concordano di ritenere evasa la loro iniziativa con questo messaggio;

- non accoglie per contro la proposta di abrogazione dell'art. 43 della Legge sulle scuole dell'infanzia e sulle scuole elementari che riguarda il sussidio cantonale sull'edilizia scolastica comunale, invita a introdurre, come proposto, l'art. 43a che codifica una prassi già attualmente in vigore e prende inoltre atto che l'art. 43 nella sua formulazione obbliga il Cantone a sussidiare anche le riattazioni.

Alla luce delle considerazioni suesposte, la Commissione invita il Parlamento ad approvare i disegni di legge annessi al presente rapporto.

Per la Commissione speciale scolastica:

Paola Bagutti e Nicoletta Mariolini, relatrici
Arigoni - Boneff - Cavalli - Duca Widmer -
Franscella - Ghisletta R. - Giudici - Pagani -
Polli - Salvadè

Disegno di

LEGGE

della scuola del 1° febbraio 1990; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 26 ottobre 2010 n. 6413 del Consiglio di Stato;

d e c r e t a :

I.

La Legge della scuola, del 1° febbraio 1990, è così modificata:

Art. 89a cpv. 2

[2]Per il riconoscimento del contributo annuale - interamente a carico del Cantone - fa stato il domicilio dell'allievo in Ticino al 1° novembre.

II. - Norma transitoria della modifica legislativa del ……

Il maggior onere finanziario a carico del Cantone derivante dalla modifica dell'art. 89a cpv. 2 è compensato con una corrispondente riduzione del contributo annuo forfetario previsto dall'art. 34 della Legge sugli stipendi degli impiegati e dei docenti a partire dal 2012 e per gli anni seguenti.

III.

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° settembre 2011.

Disegno di

LEGGE

sulla scuola media del 21 ottobre 1974; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 26 ottobre 2010 n. 6413 del Consiglio di Stato;

d e c r e t a :

I.

La Legge della scuola media, del 21 ottobre 1974, è così modificata:

Art. 3 cpv. 3

[3]Abrogato.

II. - Norma transitoria della modifica legislativa del ……

Il maggior onere finanziario a carico del Cantone derivante dalla modifica dell'art. 3 cpv. 3 è compensato con una corrispondente riduzione del contributo annuo forfetario previsto dall'art. 34 della Legge sugli stipendi degli impiegati e dei docenti a partire dal 2013 e per gli anni seguenti.

III.

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° settembre 2012.

Disegno di

LEGGE

sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare del 7 febbraio 1996; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 26 ottobre 2010 n. 6413 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 7 febbraio 2011 n. 6413R 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 così modificata:

Art. 18 cpv. 1, 3, 4 e 5

[1]Sono ammessi alla scuola dell'infanzia i bambini residenti nel comune o nel consorzio che, all'apertura della scuola, hanno compiuto il terzo anno di età o lo compiono entro il 31 dicembre. L'ammissione è stabilita in base alla data di nascita e l'inizio della frequenza ha luogo dopo il compimento del terzo anno.

[3]Eccezioni all'ammissione dei bambini di tre anni sono possibili per giustificati motivi e con il preavviso favorevole del Dipartimento.

[4]Abrogato.

[5]Abrogato.

Art. 19 cpv. 2

[2]Abrogato.

Art. 20 cpv. 1, 2 e 3

[1]I comuni che non dispongono di una scuola dell'infanzia o di posti sufficienti nelle loro strutture devono favorire la frequenza dei propri bambini presso sedi di altri comuni e assumersi le relative spese di frequenza e di trasporto.

[2] Il Dipartimento definisce i criteri e l'ammontare delle spese di frequenza.

[3]I criteri indicati nell'art. 18 cpv. 1 valgono anche per le scuole dell'infanzia che ospitano bambini provenienti da altri comuni.

Art. 25

Nelle sezioni di scuola elementare con tre o più classi, o in altri casi particolari autorizzati dal Dipartimento, il Municipio ha la facoltà di assumere per tutto o parte dell'anno scolastico un docente di appoggio a orario parziale che coadiuvi il docente titolare tenendo eventualmente anche le lezioni di materie speciali.

Art. 43a (nuovo) - Consulenza in materia di edilizia scolastica

In materia di edilizia scolastica i servizi cantonali assicurano la loro consulenza ai comuni che ne fanno richiesta.

II.

[1]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.

[2]Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.