

Rapporto

numero

data

Dipartimento

1° ottobre 2018

EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT

Concerne

della Commissione delle petizioni e dei ricorsi sulla petizione 16 gennaio 2018 presentata dalla Società ticinese dei docenti di educazione fisica (STDEF) e sottoscritta da 209 cittadini "Tutela degli elementi che concorrono alla qualità dell'educazione fisica"

1. PREMESSA

A titolo di premessa è importante rilevare che negli ultimi anni il settore dell'educazione fisica scolastica e, più in generale, dello sport ha conosciuto alcune modifiche, soprattutto a livello di struttura amministrativa; qui di seguito se ne presentano alcune:

- il 1° settembre 2014 è stato istituito il nuovo Ufficio dello sport (attribuito alla Sezione amministrativa del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport, DECS), nato dall'unione dell'Ufficio Gioventù e Sport e dell'Ufficio dell'educazione fisica scolastica (a sua volta diventato Settore dell'educazione fisica scolastica). Questo accorpamento ha consentito l'abolizione di una figura dirigenziale, con conseguente risparmio¹;
- il 20 settembre 2016 il Gran Consiglio ha approvato il messaggio n. [7184](#) (20 aprile 2016) "Pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali". La misura n. 5.2.21, di competenza del Consiglio di Stato, riguardava tra l'altro l'abolizione dei corsi complementari di educazione fisica nelle scuole medie superiori, «*non mancando le occasioni per la pratica sportiva extrascolastica*». La misura n. 5.2.21 (comprensiva anche della soppressione dei corsi di introduzione all'informatica) ha permesso un (ipotetico) risparmio di 810'000 franchi annui;
- nel mese di settembre 2017 il Governo ha deciso di stralciare la funzione di Coordinatore dell'educazione fisica scolastica e di quella della sua segretaria, «*riducendo quindi di ulteriori 1.6 le unità del personale*»².

2. LA PETIZIONE

La petizione "Tutela degli elementi che concorrono alla qualità dell'educazione fisica", inoltrata al Gran Consiglio il 16 gennaio 2018, nasce quale seguito delle discussioni scaturite durante l'assemblea straordinaria del 27 settembre 2017 della Società ticinese dei docenti di educazione fisica (STDEF), le quali «*hanno condotto a una disapprovazione di alcune scelte strategiche del DECS di questi ultimi anni che hanno contribuito e verosimilmente contribuiranno a indebolire le strutture di sostegno per un insegnamento dell'educazione fisica di qualità*».

¹ Cfr. [Rendiconto del Consiglio di Stato 2014](#) (p. 151) e [Rendiconto del Consiglio di Stato 2015](#) (p. 128).

² Cfr. messaggio n. [7435](#) (27 settembre 2017) "Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione del 10 ottobre 2016 di Gianmaria Frapolli e cofirmatari "Piano di razionalizzazione nell'Amministrazione pubblica".

La petizione contiene varie lamentele circa il presunto trattamento dimostrato dal DECS nei confronti dell'educazione fisica scolastica; più in particolare essa evidenzia problemi circa:

- la soppressione del Settore dell'educazione fisica scolastica, di cui si chiede il ripristino *«affinché vi siano persone competenti della materia, come avviene del resto in numerosi altri Cantoni, dove esistono forse meno assistenti ed esperti, ma dove i posti dirigenziali nell'ambito dello sport e dell'educazione fisica sono ricoperti da persone con le competenze necessarie»*; nell'Ufficio dello sport *«non sono presenti docenti di educazione fisica con esperienza»*;
- l'assunzione dei quadri dirigenti per l'educazione fisica, che hanno visto l'utilizzo di criteri *«non molto corretti»*: ad esempio nei colloqui avvenuti nel giugno 2017 è stata richiesta la *«conoscenza del progetto "La scuola che verrà", quando il messaggio governativo sarebbe stato licenziato solo il mese successivo»*, senza dimenticare che *«non sono state debitamente tenute in considerazione le competenze e/o le esperienze dei diversi concorrenti»*;
- l'assegnazione delle ore ai docenti non è avvenuta secondo l'iter consueto, cioè *«in base alle graduatorie scaturite dai colloqui di assunzione»*;
- circa il materiale sportivo, soprattutto di recente è arrivato diverso materiale alla rinfusa; alcune sedi hanno ricevuto materiale non ordinato invece di quello di cui necessitavano effettivamente. I petenti auspicano *«che il materiale venga fornito per tempo, quindi a inizio anno scolastico, e che si sappia a quanto ammonta il credito spendibile, in modo da pianificare gli acquisti in base alle esigenze pedagogiche degli insegnanti»*.

Concretamente (e formalmente) la petizione chiede al Gran Consiglio di *«provvedere alla reintegrazione dello sport facoltativo nel secondario II e alla distribuzione del restante 85% delle preventivate richieste di materiale didattico non consegnato»* e, più in generale, di attivarsi in modo che il ruolo dell'educazione fisica all'interno del programma scolastico riacquisisca quel valore, quell'importanza e quella considerazione che a detta dei petenti sono stati progressivamente levati a questa materia, anche conseguentemente, sempre a loro dire, al mancato supporto ricevuto negli ultimi anni da parte del DECS. Per maggiori ragguagli si rinvia al testo della petizione, annesso al presente rapporto.

La STDEF, rappresentata dal Presidente Ermanno Del Don e dal ricercatore Enrico Ferretti, ha avuto modo di esporre alla Commissione delle petizioni e dei ricorsi le rivendicazioni contenute nella petizione in occasione dell'audizione tenutasi il 26 marzo 2018. La STDEF è molto preoccupata per l'evoluzione negativa che contraddistingue l'insegnamento dell'educazione fisica nel Cantone Ticino, tra l'altro a causa di provvedimenti presi da parte del Governo (DECS) durante la manovra risanamento di due anni or sono; essa lamenta pure da un lato presunte inadempienze degli uffici preposti alla gestione di questo settore (Ufficio dello sport), dall'altro forti frizioni tra la Divisione della scuola e alcuni docenti in merito a nomine recentemente intervenute e a un necessario consolidamento della qualità.

La STDEF si è sempre battuta, sin dalla creazione del DECS, affinché i docenti di educazione fisica non fossero inseriti nella "S" di sport, ma nella "E" di educazione; questo sarebbe venuto a mancare quando, nel 2014, il Settore dell'educazione fisica scolastica, ex Ufficio dell'educazione fisica scolastica, è stato di fatto soppresso e accorpato al neocostituito Ufficio dello sport.

3. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO (DECS)

Durante l'audizione avvenuta il 26 marzo 2018, il Direttore del DECS Manuele Bertoli (accompagnato dal Capostaff della Divisione della scuola Raffaele Regazzoni) ha risposto puntualmente ai quesiti sollevati dalla petizione, illustrando la posizione governativa.

Si riassumono qui di seguito alcuni punti:

- l'accorpamento tra l'Ufficio Gioventù e Sport e l'Ufficio dell'educazione fisica scolastica (diventato a sua volta Settore dell'educazione fisica scolastica) nell'Ufficio dello sport è stato deciso sia per ragioni finanziarie sia per dare seguito alle numerose indicazioni formulate dal Gran Consiglio (nella presente ma anche nella scorsa legislatura) affinché si proceda, laddove possibile, con accorpamenti di uffici; tale accorpamento ha del resto consentito di creare interessanti sinergie;
- l'Ufficio dello sport, istituito nel 2014, costituisce un modello collaudato che è previsto nella maggioranza dei Cantoni; è inoltre lo stesso Ufficio federale dello sport che richiede, in sintonia con la nuova Legge federale sulla promozione dello sport e dell'attività fisica (entrata in vigore nell'ottobre 2012), che vi sia un unico referente cantonale per lo sport e l'educazione fisica;
- lo smantellamento del Settore dell'educazione fisica scolastica è stato deciso in ossequio ai disposti del messaggio n. [7184](#) concernente il pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali, approvato da Consiglio di Stato e Gran Consiglio. Il Governo ha deciso innanzitutto di *«togliere le situazioni anomale rispetto all'ordinario»*. Il Settore dell'educazione fisica scolastica era infatti un servizio relativo a una disciplina che tutte le altre materie non conoscevano; il Consiglio di Stato ha pertanto ritenuto che tale rinuncia fosse percorribile, tenuto conto che l'educazione fisica, come tutte le altre discipline, dispone dei propri esperti e assistenti;
- in merito all'affermazione secondo cui nelle assunzioni dei quadri dirigenti non sono state considerate esperienza e competenze specifiche dei candidati, *«essa fa chiaramente riferimento a precise scelte operate nel contesto di alcuni concorsi, contro le quali sono stati inoltrati dei ricorsi, tuttora pendenti, da parte di persone che ritenevano di meritare loro l'assunzione»*: si tratta di *«un elemento molto delicato che rientra nelle competenze del Consiglio di Stato, in quanto concerne esclusivamente i rapporti tra lavoratore e datore di lavoro»*;
- relativamente alla distribuzione delle ore tra i docenti di educazione fisica, nell'ambito della quale a detta dei petenti non si sarebbe tenuto conto delle graduatorie scaturite dalle procedure di assunzione, occorre dire che la *«distribuzione delle ore è un'operazione complicata, con diversi elementi in gioco, la quale avviene direttamente a livello di servizi. Le graduatorie sono state seguite in tutti i settori, con le complicazioni date soprattutto dalla presenza di insegnanti di educazione fisica che lavorano sia nelle scuole elementari sia nelle scuole medie (rispettivamente nelle scuole medie superiori e nelle scuole medie)»*. La Caposezione dell'insegnamento medio e il Caposezione dell'insegnamento medio superiore hanno ampiamente spiegato ai diretti interessati la situazione: *«diversi docenti hanno ore alle scuole comunali, ma preferiscono insegnare alle scuole medie o alle scuole medie superiori. Non esistono ore o posti predestinati, benché alcuni li considerino tali»*;
- il Cantone Ticino è perfettamente dotato di educatori formati tanto che nell'anno scolastico 2016/2017 la quasi totalità delle lezioni di ginnastica alle scuole elementari era garantita da docenti di educazione fisica diplomati;
- vi è concordanza sia sulla necessità di distinguere tra l'attività fisica assicurata dalle varie federazioni sportive e l'educazione fisica dispensata in ambito scolastico.

Per una presa di posizione più dettagliata da parte del Consigliere di Stato Manuele Bertoli, si rinvia alla nota allestita dal DECS circa i singoli punti sollevati dalla petizione della STDEF, allegata al presente rapporto, fermo restando che le richieste formali della petizione (reintegrazione dello sport facoltativo nel secondario II e distribuzione del restante 85% delle preventivate richieste di materiale didattico non consegnato) verranno trattate separatamente (capitolo IV. 3 del presente rapporto).

4. LE RIFLESSIONI DELLA COMMISSIONE

4.1 Lavori della Commissione

La Commissione ha discusso della petizione in maniera approfondita, tra l'altro:

- sentendo in audizione i membri della Commissione delle petizioni e dei ricorsi che hanno presenziato all'assemblea straordinaria del 27 settembre 2017 della STDEF;
- sentendo in audizione il 26 marzo 2018 sia i rappresentanti dei petenti (il Presidente della STDEF Ermanno Del Don e il ricercatore Enrico Ferretti), sia il Direttore del DECS Manuele Bertoli e il Capostaff della Divisione della scuola Raffaele Regazzoni;
- analizzando le osservazioni puntuali del DECS in merito alle rimostranze della STDEF;
- commissionando al Consulente giuridico del Gran Consiglio Tiziano Veronelli un parere sulla reale competenza della Commissione nell'esaminare e nell'evadere la summenzionata petizione.

4.2 Questione della competenza (dal profilo giuridico) della Commissione nell'esaminare la petizione in oggetto

Ritenuti sia i dubbi sollevati da alcuni commissari circa il fatto che gran parte delle rivendicazioni contenute nella petizione non riguardano aspetti prettamente legati all'insegnamento e alla scuola ma concernono i rapporti tra datore di lavoro (Cantone) e dipendenti (insegnanti di educazione fisica), sia la posizione del Governo esplicitata nella risoluzione governativa n. 1191 del 20 marzo 2018 (secondo cui *«nella petizione qui in esame sono trattate quasi esclusivamente questioni inerenti ai rapporti tra Cantone e i suoi dipendenti»*, quindi di competenza esclusiva del Consiglio di Stato), la Commissione ha chiesto in data 26 marzo 2018 al Consulente giuridico del Gran Consiglio Tiziano Veronelli *«se e in quali termini può essere ritenuta competente, dal profilo giuridico per l'esame e l'evadere della petizione in oggetto»*.

Il Consulente giuridico del Gran Consiglio, dopo un approfondito esame, ha concluso che *«la Commissione delle petizioni e dei ricorsi è tenuta a esaminare preliminarmente la petizione – entrando quindi in gioco forza anche nel merito della stessa – proponendo in seguito al Plenum, tramite un proprio preavviso, una delle soluzioni di cui alle lett. a)-c)»* dell'art. 84 cpv. 2 [LGC](#), cioè:

La Commissione riferisce al Gran Consiglio proponendo:

- a) di entrare nel merito della petizione, di esaminarla o di rinviarla all'esame di una Commissione generale, tematica o speciale;*
- b) di non entrare nel merito della petizione e di archivarla;*
- c) di non entrare nel merito della petizione e di rinviarla, se del caso, ad altra autorità competente.*

In base tra l'altro a questo parere, ma anche ispirandosi al buon senso, la Commissione ha deciso all'unanimità di non entrare nel merito degli aspetti puntuali sollevati dalla petizione, riguardanti appunto il rapporto tra datore di lavoro e dipendenti (in primis le questioni delle assunzioni e della ristrutturazione amministrativa del settore dell'educazione fisica scolastica), di competenza esclusiva del potere esecutivo. La Commissione ha però reputato opportuno potersi esprimere sulla parte più politica della petizione, cioè le rivendicazioni quanto all'importanza del ruolo dell'educazione fisica scolastica all'interno del programma scolastico, tra l'altro in relazione alle modalità con cui essa viene espletata e sulle eventuali lacune (in particolare dal profilo logistico e del materiale) da mettere a posto affinché sia possibile insegnare tale materia in maniera adeguata, ciò a piena soddisfazione di tutti, specificatamente degli allievi.

4.3 Posizione commissionale circa le richieste formali della petizione: reintegrazione dello sport facoltativo nel secondario II e distribuzione del restante 85% delle preventivate richieste di materiale didattico non consegnato

La petizione chiede, quale prima richiesta formale, di reintrodurre lo sport facoltativo nelle scuole medie superiori, abolito nell'ambito del pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali, poiché lo sport a scuola si prefigge ben altri scopi rispetto a quello praticato nelle società sportive.

Il Consiglio di Stato, per il tramite del Direttore del DECS Manuele Bertoli, ha ripreso in maniera più estesa la questione, soffermandosi sui motivi per cui non sempre la legislazione federale in materia non viene rispettata. Secondo i petenti, la [Legge federale sulla promozione dello sport e dell'attività fisica](#) stabilisce che nella scuola dell'obbligo sono obbligatorie «*almeno tre lezioni di educazione fisica alla settimana*» ([art. 12 cpv. 4](#)). Malgrado questa normativa sia stata fatta propria dal Cantone Ticino nel febbraio 2014, nella scuola dell'obbligo esistono situazioni non conformi. Ad esempio in terza media chi sceglie di frequentare i corsi di francese perde 1 ora di educazione fisica; lo stesso avviene in quarta media per gli allievi che optano per il latino. Questo, secondo i petenti, andrebbe contro la normativa federale. Anche nel settore dell'insegnamento medio superiore vi è qualche problema, nel senso che non viene rispettata l'[Ordinanza sulla promozione dello sport e dell'attività fisica](#), secondo la quale «*vanno impartite almeno 110 lezioni di educazione fisica per anno scolastico. Le lezioni devono essere ripartite in maniera regolare nel corso di tutto l'anno scolastico*»; attualmente riuscire a svolgerne 80 è già un risultato positivo.

Ebbene, il Governo rimarca che l'educazione fisica è l'unica disciplina scolastica che è regolata da normative federali che toccano le competenze dei Cantoni, ciò che ha creato e crea discussioni piuttosto accese tra la [Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione](#) (CDPE) e le istanze federali. Il problema è essenzialmente legato alle infrastrutture, nel senso che nel Cantone non si dispongono di sufficienti palestre oppure che bisognerebbe far ruotare in maniera poco intelligente gli allievi. Non si può far spostare una classe per 1 ora di educazione fisica; l'ideale sarebbe poter avere 2 ore di educazione fisica 1 settimana e 4 ore quella successiva, e così via. Inoltre vi sono 2 aspetti tipici della scuola ticinese la cui griglia oraria, per ovvie ragioni, è parecchio farcita di lezioni di lingua (italiano, tedesco, francese e inglese, più il latino in via opzionale). Insomma «*siamo l'unico Cantone della Confederazione in cui si insegnano 4 lingue; non si possono estendere le ore in maniera eccessiva, per cui succede che i latinisti in terza e in quarta media perdano 1 ora di educazione fisica ogni settimana*».

La Commissione non può che comprendere le ragioni (oggettive) del Consiglio di Stato e rinviare semmai alle sue considerazioni, esplicitate nel sottocapitolo successivo, relative al ruolo dell'educazione fisica scolastica in generale.

Circa la diminuzione dell'85% della fornitura del materiale didattico per l'insegnamento dell'educazione fisica, seconda problematica sollevata formalmente dai petenti, il Consiglio di Stato ha risposto che questa fornitura parziale del materiale di educazione fisica è da ricondurre alla disponibilità di crediti assegnati dallo stesso Governo: di principio vengono soddisfatte tutte le richieste se sono giustificate e se i crediti sono disponibili. Nel 2017 è stato necessario utilizzare parte di questi crediti eccezionalmente per la manutenzione e la messa in sicurezza delle attrezzature, per cui la disponibilità per l'acquisto di nuovo materiale è stata limitata. Al fine di evitare che situazioni di questo genere si ripetano, il DECS sta preparando un messaggio con un credito quadro a investimenti da sottoporre al Gran Consiglio in modo da avere i crediti necessari per il rinnovo dei materiali didattici come pure per la manutenzione di tutte le palestre e del materiale esistente.

La Commissione ritiene soddisfatta la richiesta dei petenti con la promessa da parte del Governo di licenziare un messaggio governativo volto ad avere i crediti necessari per il rinnovo dei materiali didattici.

4.4 Il ruolo dell'educazione fisica all'interno del programma scolastico

L'obiettivo dei petenti è quello di riqualificare questa materia, ciò a beneficio degli allievi stessi. Gli insegnanti di educazione fisica si sentono oggi un po' sminuiti nel loro ruolo, dato che ritengono di non riuscire a raggiungere gli obiettivi che si pongono dal profilo didattico.

I petenti non vogliono rimettere in causa le precedenti decisioni prese a livello di (ri)organizzazione dipartimentale. Il loro intento è per contro quello di segnalare che, con le misure di risparmio introdotte di recente, hanno perso un punto di riferimento molto importante, ossia il Settore dell'educazione fisica scolastica (ex Ufficio dell'educazione fisica scolastica), che il nuovo Ufficio dello sport non è attualmente in grado di assicurare, almeno così parrebbe.

La Commissione ha voluto chinarsi sull'aspetto didattico delle rivendicazioni e sul malfunzionamento dell'appoggio all'insegnamento nonché sulla scemata importanza dell'insegnamento e la promozione dell'educazione fisica nelle scuole sancito dalla Legge federale sulla promozione dello sport e dell'attività fisica.

La Commissione ha voluto dibattere sulla possibilità che una materia così importante abbia ancora il giusto valore e possa in futuro ricevere nuovi impulsi. Essa ha ritenuto e voluto mettere in luce il fatto che l'educazione fisica non è unicamente intesa al promovimento di uno sport; si tratta piuttosto di un insegnamento al movimento e al mantenimento del proprio corpo che porterà benefici nella vita futura dei giovani.

5. CONCLUSIONI

La Commissione delle petizioni e dei ricorsi si è convinta che:

- esista un malessere fra i docenti;
- vi sia una mancanza di comunicazione fra le parti;
- vi siano diffidenze tra datore di lavoro (Cantone) e docenti di educazione fisica;
- sia opportuno e indispensabile a breve un chiarimento fra le parti.

La Commissione delle petizioni e dei ricorsi non desidera entrare nel merito dei rapporti fra il DECS e i docenti, ma crede che se esistono delle nubi sull'agire del DECS in alcuni ambiti (assunzioni, criteri di assunzione, orari, funzioni ecc.) queste, per il bene dell'insegnamento e quindi degli allievi, debbano essere dissipate al più presto. È auspicabile un incontro propositivo e trasparente.

La Commissione è seriamente preoccupata per lo scoramento espresso dai petenti e per la demotivazione che potrebbe essere la conseguenza di tale stato e crede fermamente nell'importanza di dare il giusto riconoscimento al docente di educazione fisica e alla materia stessa.

Oggi i nostri giovani vedono lo sport come un'attività agonistica, mentre lo stesso deve essere una cultura sia del corpo sia della mente. Questi presupposti necessitano di insegnanti qualificati, propositivi e motivati.

Le diatribe esposte sono controproducenti e, in un mondo della scuola da tempo sottoposto a discussioni e a contrapposizioni, esse porgono il fianco a speculazioni.

Forse con una maggiore chiarezza fra le parti avremmo potuto evitare questa contrapposizione e quindi riteniamo che per il futuro si possa agire con maggiore saggezza.



La Commissione delle petizioni e dei ricorsi, ai sensi dell'art. 84 LGC, raccomanda al DECS di intavolare serie misure che possano soddisfare le necessità dell'insegnamento dell'educazione fisica nelle scuole e, pur senza entrare nell'ambito di questioni puramente amministrative, crede che con il buon senso si potrà in futuro creare un ambiente di lavoro meglio strutturato.

Per la Commissione delle petizioni e dei ricorsi:

Alessandro Cedraschi e Giorgio Fonio, correlatori

Ay - Balli (con riserva) - Beretta Piccoli -

Campana - Gaffuri - Galeazzi - Gianella -

Guscio - Jelmini (con riserva) - La Mantia (con riserva) -

Lurati - Lurati Grassi (con riserva) - Patuzzi -

Pellanda (con riserva) - Schnellmann

Allegati:

- testo della petizione del 16 gennaio 2018 "Tutela degli elementi che concorrono alla qualità dell'educazione fisica";
- nota allestita dal DECS circa i vari punti sollevati dalla petizione.