

Messaggio

numero

7480

data

20 dicembre 2017

Dipartimento

EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 29 maggio 2017 presentata nella forma elaborata da Raoul Ghisletta e cofirmatari per la modifica della Legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare e per la modifica della Legge sulla scuola media (docenti di lingua italiana e integrazione scolastica)

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con l'iniziativa parlamentare qui in esame i promotori della stessa chiedono che lo statuto dei docenti di lingua e integrazione scolastica, incaricati dei corsi di cui all'art. 72 della Legge della scuola del 1° febbraio 1990, venga parificato a quello degli altri docenti di materie speciali. La richiesta è volta, a dire degli iniziativaisti, a mettere fine a una situazione di precariato permanente. L'obiettivo della proposta è di garantire la ragionevole possibilità per la scuola dell'obbligo di assumere persone qualificate, che rimangano impiegate in questo ambito nel tempo. A mente dei proponenti, solamente in tal modo esse potranno crescere professionalmente in questo settore, aggiornarsi e sviluppare buone pratiche professionali e materiale didattico.

1. PREMESSA

Prima di entrare nel merito delle richieste puntuali e della posizione del Consiglio di Stato, è bene chiarire chi sono i docenti di lingua e integrazione scolastica (DLI). La Legge della scuola del 1° febbraio 1990, al capitolo dedicato ai 'corsi speciali', prevede l'art. 72, dedicato ai 'corsi di lingua italiana e attività d'integrazione'. La norma fissa il principio secondo cui nelle scuole di ogni ordine e grado possono essere organizzati corsi di lingua italiana per allievi di altra lingua che non sono in grado di seguire normalmente l'insegnamento e, in particolare, iniziative per favorire l'integrazione scolastica degli allievi provenienti da paesi non italofoeni, nella salvaguardia della loro identità culturale (cpv. 1), demandando al Consiglio di Stato la definizione delle modalità organizzative dei corsi e delle attività (cpv. 2).

Sulla base di questa disposizione, il Consiglio di Stato ha adottato il Regolamento sui corsi di lingua italiana e le attività di integrazione del 31 maggio 1994, che al Capitolo terzo prevede alcune norme specifiche inerenti ai DLI. Secondo l'art. 13, i DLI devono occuparsi:

- del progressivo inserimento nella realtà scolastica degli allievi alloggiati appena giunti nell'istituto scolastico;

- dell'insegnamento dell'italiano secondo le ore attribuite;
- delle attività collegiali nell'istituto, segnatamente la collaborazione con gli altri docenti (colloqui, programmazione, informazione), la loro sensibilizzazione (presentazione di materiali, temi da trattare, progetti d'istituto, dotazione di mezzi) e la collaborazione con la direzione e con l'ispettorato nell'ambito delle iniziative di educazione interculturale;
- dei contatti con le famiglie degli allievi alloglotti e con enti e servizi preposti all'assistenza degli immigrati;
- della partecipazione a giornate di studio e ad attività di formazione continua.

I requisiti dei DLI (art. 15) sono, per le scuole comunali, l'abilitazione all'insegnamento nella scuola dell'infanzia o nella scuola elementare e, per le scuole cantonali, l'abilitazione all'insegnamento nella scuola media, nelle scuole professionali o nella scuola elementare. In casi particolari possono essere considerati anche candidati in possesso di una buona formazione scolastica generale e di conoscenze linguistiche d'interesse per questo compito. In ogni caso si richiedono sensibilità ai problemi degli immigrati, disponibilità al contatto con le famiglie degli allievi alloglotti e alla conoscenza di altre realtà culturali. Ovviamente è richiesta la conoscenza della lingua italiana, nonché quella di altre due lingue nazionali.

Il concorso per l'assunzione dei DLI (art. 14) è annuale e curato dai diversi uffici dell'insegnamento, mentre il rapporto d'impiego (art. 16) prevede un'attività di regola a tempo parziale, con orario flessibile a seconda delle esigenze, nonché l'assunzione e dipendenza amministrativa dal Cantone, rispettivamente dal Comune/Consorzio scolastico, a seconda del grado di scuola (scuola cantonale o scuola comunale). Per regolamento (art. 16 cpv. 2) questi docenti hanno lo statuto del personale ausiliario ai sensi della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995 e sono retribuiti in base alle classi di stipendio dei docenti di scuola elementare. I costi dei DLI cantonali sono a carico del Cantone, mentre quelli dei DLI attivi nelle scuole comunali sono a carico dei Comuni/Consorzi scolastici, ma il Cantone eroga a questi enti un contributo per ogni unità didattica erogata dai DLI proporzionale agli ordinari contributi cantonali per sezione scolastica (cfr. artt. 79a e segg. Della Legge della scuola e decreto esecutivo annuale che fissa questi contributi).

2. L'ATTIVITÀ DEI DOCENTI DI LINGUA E INTEGRAZIONE SCOLASTICA

Il grado di occupazione e di attività dei DLI non è facilmente prevedibile, poiché le esigenze di unità didattiche per allievi alloglotti si modificano nel tempo e sul territorio, a dipendenza delle necessità che man mano si pongono presso il singolo istituto scolastico. Per questa ragione già dagli anni '90 si optò per questi docenti per lo statuto del personale ausiliario, non certo per imporre loro un precariato di qualsivoglia genere, ma per permettere al sistema scolastico di allocare le risorse docente laddove necessario agli allievi, con la sufficiente flessibilità. Sebbene il sistema sia stato rianalizzato nel 2014, in occasione di una revisione del regolamento, questa modalità organizzativa è stata riconfermata.

Per dare un'idea della mobilità degli allievi alloglotti nel nostro Cantone e quindi della necessaria flessibilità delle risorse DLI presentiamo una panoramica dei dati inerenti alla scuola dell'obbligo con l'ausilio di quattro tabelle:

Scuole comunali: numero allievi alloggiati

	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017
Circondario I	dati non disponibili		27	41	53	47	53	47
Circondario II			32	26	24	22	32	34
Circondario III			16	22	33	34	35	35
Circondario IV			97	113	139	138	188	210
Circondario V			15	28	23	25	-- (*)	-- (*)
Circondario VI			25	16	26	36	79	94
Circondario VII			23	27	21	38	-- (*)	-- (*)
Circondario VIII			81	62	63	65	89	95
Circondario IX			57	67	71	59	51	56
Totale					373	402	453	464

(*) Circondario non più esistente a seguito della riorganizzazione degli ispettorati.

Scuole comunali: numero di unità didattiche riconosciute

	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017
Circondario I	dati non disponibili		1136	2040	2700	3312	3204	2916
Circondario II			1437	1188	1404	1080	1548	1494
Circondario III			795	1512	1656	1572	1182	1404
Circondario IV			1992	2530	3528	3146	3959	4367
Circondario V			588	864	288	612	-- (*)	-- (*)
Circondario VI			981	632	1100	1212	2772	3447
Circondario VII			1080	1058	766	1280	-- (*)	-- (*)
Circondario VIII			2648	2718	2278	2174	2628	2934
Circondario IX			1260	1368	1440	1332	1800	1044
Totale					11917	13910	15160	15720

(*) Circondario non più esistente a seguito della riorganizzazione degli ispettorati.

Scuole medie: numero di allievi alloggiati

	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017
SM Acquarossa	0	0	0	2	2	1	0	0
SM Agno	8	12	12	10	11	11	14	4
SM Ambri	0	0	0	2	2	3	4	3
SM Balerna	0	0	0	0	0	2	2	1
SM Barbengo	4	9	12	11	6	11	24	34
SM Bedigliora	0	3	0	0	4	5	0	1
SM Bellinzona 1	8	9	10	5	7	8	6	8
SM Bellinzona 2	0	0	5	11	7	3	11	10
SM Biasca	4	3	3	4	5	2	8	5
SM Breganzona	2	7	8	4	7	1	1	5
SM Cadenazzo	2	7	9	9	10	11	5	4
SM Camignolo	2	4	6	6	2	2	2	5
SM Canobbio	7	10	7	3	3	7	7	4
SM Castione	0	2	4	3	2	3	13	10

SM Cevio	4	2	1	4	3	0	2	5
SM Chiasso	3	5	8	6	15	11	13	6
SM Giornico	1	6	4	3	2	2	2	0
SM Giubiasco	10	5	4	4	2	5	5	7
SM Gordola	6	5	5	2	5	7	13	12
SM Gravesano	0	0	4	4	4	3	2	0
SM Locarno 1	4	2	6	13	4	2	0	6
SM Locarno 2	4	4	8	7	4	4	6	3
SM Lodrino	6	6	4	3	1	2	3	1
SM Losone	3	5	6	8	4	4	5	7
SM Lugano 1	3	6	13	12	12	15	10	9
SM Lugano 2	4	0	0	0	0	8	15	9
SM Massagno	11	12	5	5	6	4	3	3
SM Mendrisio	2	5	2	0	3	6	1	3
SM Minusio	7	4	5	13	8	6	5	9
SM Morbio Inf.	2	3	2	6	6	9	8	5
SM Pregassona	0	5	5	6	4	9	9	4
SM Riva S. Vitale	0	2	4	6	5	2	1	3
SM Stabio	0	0	2	3	2	1	0	2
SM Tesserete	4	5	3	2	1	3	3	0
SM Viganello	7	8	8	7	6	8	15	17
TOTALE	118	156	175	184	165	181	218	205

Scuole medie: numero di unità didattiche riconosciute

	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017
SM Acquarossa	0	0	0	1	1	1	0	0
SM Agno	1	2	1	1	2	3	2	1
SM Ambri	0	0	0	0	1	1	1	1
SM Balerna	0	0	0	0	0	1	1	1
SM Barbengo	1	1	1	1	1	1	2	2
SM Bedigliora	0	1	0	0	2	1	0	1
SM Bellinzona 1	1	1	1	1	1	1	1	2
SM Bellinzona 2	0	0	1	1	1	1	1	1
SM Biasca	2	1	1	1	1	1	1	1
SM Breganzona	1	1	1	1	1	1	0	1
SM Cadenazzo	1	1	1	1	1	1	1	1
SM Camignolo	1	1	1	1	1	1	1	1
SM Canobbio	1	1	1	1	1	1	1	1
SM Castione	0	1	1	1	1	1	1	1
SM Cevio	1	1	0	1	1	0	1	1
SM Chiasso	1	1	1	1	1	1	2	1
SM Giornico	1	1	1	1	1	1	1	0
SM Giubiasco	1	1	1	1	1	1	1	1
SM Gordola	1	1	1	1	1	1	1	1
SM Gravesano	0	0	1	1	1	1	1	0
SM Locarno 1	1	1	1	1	1	1	2	1

SM Locarno 2	2	1	2	2	1	2	3	1
SM Lodrino	1	1	1	1	1	1	1	1
SM Losone	1	1	1	1	1	1	1	1
SM Lugano 1	1	1	1	1	1	1	1	1
SM Lugano 2	1	0	0	0	0	1	1	1
SM Massagno	1	1	1	1	1	1	1	1
SM Mendrisio	1	2	1	0	1	1	1	1
SM Minusio	1	1	1	1	1	1	1	1
SM Morbio Inf.	1	1	1	1	1	1	1	1
SM Pregassona	1	1	2	2	2	1	1	1
SM Riva S. Vitale	0	1	1	1	1	1	1	2
SM Stabio	0	0	1	1	1	1	0	1
SM Tesserete	1	1	1	1	1	1	1	0
SM Viganello	1	1	1	1	1	1	1	2
TOTALE	28	30	31	32	36	37	37	35

Da quanto precede appare che il numero degli allievi allogliotti (e delle rispettive unità didattiche riconosciute) subisce importanti fluttuazioni nel tempo sia rispetto a un determinato istituto scolastico sia rispetto alla distribuzione degli allievi allogliotti sul territorio. Le variazioni, particolarmente marcate nell'ambito delle scuole comunali, sono difficilmente prevedibili e dipendono solo in parte da macro-fenomeni quali l'ondata migratoria conosciuta anche dalla Svizzera in tempi recenti.

3. LE PROPOSTE DELL'INIZIATIVA

Con l'iniziativa qui in esame si intendono introdurre due nuove norme, una inerente alla Legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare del 7 febbraio 1996 e l'altra inerente alla Legge sulla scuola media del 21 ottobre 1994.

La prima, quella inerente alla Legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare del 7 febbraio 1996, è del seguente tenore:

Art. 33a (nuovo) - Integrazione linguistica e scolastica

¹In base al numero e alle caratteristiche socioculturali degli allievi, in ogni circondario operano docenti di lingua italiana e integrazione scolastica secondo l'art. 72 della legge della scuola del 1° febbraio 1990. Il Cantone fissa i criteri per l'incarico e la nomina.

²L'attivazione del docente di lingua italiana e integrazione scolastica avviene su decisione dell'Istituto scolastico, sentito il preavviso dell'Ispettorato scolastico.

³Il Cantone fissa i criteri per la ripartizione dei costi tra i Comuni e la partecipazione finanziaria del Cantone.

Da quanto si evince dal testo proposto, secondo questa impostazione i DLI per le scuole comunali rimarrebbero docenti comunali (il cpv. 3 parla di partecipazione finanziaria del Cantone), ma non si comprende chi sia per finire l'esatto datore di lavoro, posto che il circondario scolastico non ha un'entità comunale di riferimento che possa fungere da autorità di nomina e da datore di lavoro. E' chiara l'intenzione di ridurre la precarietà di queste figure ragionando sull'insieme dei circondari, che tuttavia sono circoscrizioni cantonali inerenti all'azione degli ispettorati. In realtà, poiché le uniche due alternative rimangono il rapporto di lavoro con il Cantone o con i diversi Comuni, a meno di introdurre

una novità come il Comune polo, non conosciuta dalla legislazione scolastica e quindi tutta da esplorare, l'ipotesi affacciata dagli iniziativaisti si risolve in una cantonalizzazione di queste figure. Una simile ipotesi è percorribile solo a fronte di un riequilibrio degli oneri finanziari complessivo tra Cantone e Comuni tramite la riduzione dei contributi cantonali alle scuole comunali, che però tocca tutti i Comuni, non solo quelli che incaricano DLI per i corsi dedicati agli allievi alloglotti. In ogni caso anche una cantonalizzazione di questi docenti non risolverebbe il problema della flessibilità di questo particolare servizio scolastico, che dipende fortemente dalla variazione degli allievi alloglotti nel tempo e sul territorio e dalla variazione del numero di unità didattiche riconosciute, come si vedrà per la situazione alla scuola media.

La seconda norma, quella inerente alla Legge sulla scuola media del 21 ottobre 1994, è invece del seguente tenore:

Art. 11a (nuovo) - Integrazione linguistica e scolastica

¹In base al numero e alle caratteristiche socioculturali degli allievi, in ogni circondario operano docenti di lingua italiana e integrazione scolastica secondo l'art. 72 della Legge della scuola. Il Cantone fissa i criteri per l'incarico e la nomina.

²L'attivazione del docente di lingua italiana e integrazione scolastica avviene da parte del Dipartimento in stretta collaborazione con l'Istituto scolastico.

Con questa nuova disposizione i DLI cantonali (ma questo varrebbe anche per i DLI comunali dopo l'eventuale cantonalizzazione di cui si è detto pocanzi) passerebbero dallo statuto di personale ausiliario a quello di docente incaricato o nominato. Al proposito facciamo notare che in base ai disposti della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995, quando il grado di occupazione è inferiore al 50% si deve comunque procedere a un incarico (art. 16 lett. a), situazione non dissimile da quella del personale ausiliario. Per il tipo di servizio, è molto probabile che un numero consistente di DLI, anche a fronte dell'implementazione di quanto richiesto dall'iniziativa qui in esame, rimarrebbero comunque in una situazione diversa da quella del docente nominato, quindi con un grado di precarietà (per usare un termine degli iniziativaisti) non molto dissimile da quello attuale. Inoltre, da un punto di vista concettuale e formale, la formulazione del nuovo art. 11a cpv. 1 è fuorviante, in quanto si riferisce al "circondario"; ricordiamo che per la scuola media ogni istituto ha un proprio comprensorio (cfr. art. 18 Legge sulla scuola media del 21 ottobre 1974, artt. 13 e segg. Regolamento della scuola media del 18 settembre 1996), attualmente sono 35 e dal settembre 2018 saranno 36, e che non esiste un ente circondariale che raggruppa in qualche modo diversi comprensori scolastici.

4. CONCLUSIONI

Lo scrivente Consiglio ritiene di aver dimostrato come la soluzione prospettata mediante le modifiche puntuali della Legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare del 7 febbraio 1996 e della Legge sulla scuola media del 21 ottobre 1994 non risponda in modo adeguato allo scopo dell'atto parlamentare, che mira a parificare lo statuto dei DLI a quello degli altri docenti di materie speciali. L'ostacolo principale al raggiungimento di un tale obiettivo è infatti rappresentato dalla natura stessa della figura del DLI, il cui impiego è caratterizzato da un alto grado di variabilità. Ciononostante, il Consiglio di Stato ritiene che, al di là di modifiche legislative ritenute al momento non necessarie, possano essere elaborate delle misure organizzative per migliorare l'insieme della gestione dei DLI,

riferendosi ad esempio a soluzioni adottate recentemente da alcuni Comuni e dai rispettivi istituti scolastici¹.

Considerato quanto esposto in precedenza il Consiglio di Stato raccomanda la reiezione dell'iniziativa.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

¹ Il Comune di Chiasso, ad esempio, ha inserito due DLI nell'organico dell'istituto scolastico comunale. I due docenti, che sono quindi parte integrante del corpo docente dell'istituto, sono stati assunti tramite un incarico e operano stabilmente ed esclusivamente a favore delle sezioni di scuola dell'infanzia ed elementare di Chiasso, garantendo quindi una presa a carico globale degli allievi alloggiati. Gli oneri derivanti dagli incarichi sono assunti dal Comune, mentre il Cantone attribuisce - come d'abitudine - un sussidio in base alle unità didattiche erogate. Una situazione analoga è presente presso l'istituto scolastico comunale di Bellinzona.