

Messaggio

numero
8107

data
9 febbraio 2022

competenza
DIPARTIMENTO DELL'EDUCAZIONE, DELLA CULTURA E DELLO SPORT

Rapporto sull'iniziativa parlamentare 31 maggio 2021 presentata nella forma elaborata da Sergio Morisoli e cofirmatari per il Gruppo UDC "Modifica della Legge della scuola (La scuola che vogliamo 3: un'organizzazione sussidiaria e nuovi ruoli che riequilibrino competenze e responsabilità tra chi produce la scuola (istituti) e chi la dirige (dipartimento))"

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio prendiamo posizione sull'atto parlamentare menzionato in epigrafe, che unitamente ad altri atti correlati di medesima data presenta alcune proposte di modifica della legislazione scolastica già contenute nell'iniziativa parlamentare in forma elaborata "La scuola che vogliamo: realista - Pluralità di istituti nell'unità educativa", sulle quali lo scrivente Consiglio ha preso posizione con il messaggio n. 7274 del 25 gennaio 2017.

Per quanto riguarda le premesse concettuali rimandiamo al già menzionato messaggio n. 7274, che pur datando di ormai 5 anni conserva tutta la sua validità. Nel presente rapporto ci limitiamo quindi a commentare le proposte concrete dell'atto parlamentare in esame, per larga parte riprendendo comunque elementi già presentati nel messaggio appena ricordato.

TESTO ATTUALE	NUOVO TESTO
<p>Art. 24 cpv. 3</p> <p>³Per lo svolgimento di attività didattiche e culturali all'istituto è assegnato un credito annuale da gestire in modo autonomo. Per attività finalizzate, segnatamente nel campo della ricerca, dell'innovazione e della sperimentazione, all'istituto è assegnato un monte ore annuale da gestire in modo autonomo.</p>	<p>Art. 24 cpv. 2^{bis} (nuovo) e 3</p> <p>^{2bis}L'istituto di scuola media pubblica statale (cantonale) dispone di un budget globale e ha lo statuto di Unità Amministrativa Autonoma (UAA). Il suo funzionamento amministrativo e finanziario è retto dalla Legge sul finanziamento tramite il budget globale e il mandato di prestazione delle Unità amministrative autonome (LUAA).</p> <p>³Per lo svolgimento di attività didattiche e culturali all'istituto comunale è assegnato un credito annuale da gestire in modo autonomo. Per attività finalizzate, segnatamente nel campo della ricerca, dell'innovazione e della sperimentazione, all'istituto è assegnato un monte ore annuale da gestire in modo autonomo.</p>

Messaggio n. 8107 del 9 febbraio 2022

Commento:

La norma proposta, che al cpv. 2bis intende introdurre anche aggettivi cari agli iniziattivisti sconosciuti dalla nostra legislazione scolastica, è inerente alla sola scuola media, ma viene proposta nel quadro di una disposizione che tratta di istituti scolastici più in generale. La confusione giuridica prodotta dalla modifica della Legge della scuola e non della Legge sulla scuola media risulta problematica.

Più nel contenuto si osserva che, invece di rispettare i principi della legislazione sulle unità amministrative autonome (UAA), che poggia sulla facoltà per le unità amministrative di proporsi per una gestione in base a questa forma, qui essa verrebbe imposta per legge per l'amministrazione di tutti gli istituti di scuola media. L'imposizione di un obbligo in questa direzione è una rigidità non auspicata, contraria alla legislazione settoriale specifica sulle UAA e non conosciuta da alcun settore dell'Amministrazione cantonale. Al proposito si ricorda che l'adozione negli istituti di un modello del tipo UAA era stato posto in consultazione nell'ambito del progetto di riforma della scuola dell'obbligo "*La scuola che verrà*"; la maggior parte dei consultati aveva tuttavia espresso delle riserve legate al carico amministrativo e burocratico che l'implementazione di un simile modello avrebbe comportato e sul rischio che la gestione degli aspetti finanziari e organizzativi potesse influire negativamente sugli aspetti pedagogico-didattici.

Si osserva che l'unica scuola a funzionare come UAA è la Scuola specializzata superiore dell'albergheria e del turismo, che ha un mandato particolare e che gestisce anche un ristorante di applicazione. Gli strumenti di autonomia degli istituti di scuola media sono invece il credito di istituto e il monte ore di istituto, entrambi sottoposti a decisioni del collegio dei docenti.

Al cpv. 3 la proposta limita ai soli istituti comunali l'uso degli strumenti del credito di sede e del monte ore, annullando di fatto gli unici due strumenti di autonomia degli istituti cantonali, della scuola dell'obbligo e degli istituti postobbligatori. Questo netto passo indietro nell'autonomia degli istituti va contrastato chiaramente, perché i due strumenti citati sono importanti per le collettività scolastiche.

TESTO ATTUALE	NUOVO TESTO
<p>Art. 26 cpv. 1, 2 lett. e), 4 lett. a) ed e) ¹Il consiglio d'istituto può essere istituito in ogni ordine di scuola. ²Il consiglio d'istituto è composto: (...) e) dai rappresentanti dei Comuni interessati, tre al massimo. (...) ⁴Il consiglio d'istituto ha i seguenti compiti: a) discute i problemi concernenti i rapporti tra scuola, allievi, genitori e ambiente sociale; (...) e) esprime il proprio parere sull'utilizzazione del credito annuale.</p>	<p>Art. 26 cpv. 1, 2 lett. e), 4 lett. a) ed e) ¹Il consiglio d'istituto può essere istituito in ogni ordine di scuola, è obbligatorio per le scuole medie cantonali. ²Il consiglio d'istituto è composto: (...) e) dai rappresentanti dei Comuni interessati, tre al massimo per le scuole comunali. (...) ⁴Il consiglio d'istituto ha i seguenti compiti: a) discute i problemi concernenti i rapporti tra scuola, allievi, genitori e ambiente sociale e economico; (...) e) esprime il proprio parere sulla gestione amministrativa e finanziaria in base alla LUAA.</p>

Messaggio n. 8107 del 9 febbraio 2022

Commento:

Al cpv. 1 viene imposto il Consiglio di istituto a tutte le scuole medie, quando attualmente si tratta solo di una possibilità (quindi di una scelta) per tutti gli istituti scolastici. Gli istituti di scuola media che conoscono questa forma sono attualmente 4 su 36. Pur riconoscendo a questa forma di coinvolgimento un ruolo importante, si ritiene preferibile mantenere la formula potestativa, più rispettosa delle scelte locali, anche se il Consiglio di Stato incoraggia comunque gli istituti ad andare in questa direzione.

Ancora una volta si segnala come si voglia introdurre una novella legislativa per le sole scuole medie nella legge applicabile a tutte le scuole, violando il principio che separa le norme generali da quelle applicabili ai singoli ordini scolastici.

Al cpv. 2 lett. e), invece dei tre rappresentanti al massimo dei Comuni interessati nel Consiglio di istituto, si passa ad un numero indefinito di rappresentanti dei Comuni, salvo che per gli istituti comunali costruiti su base intercomunale.

Al cpv. 4 lett. a) si chiede al Consiglio di istituto di discutere anche dei problemi concernenti i rapporti tra scuola, allievi, genitori e ambiente economico oltre a quelli tra gli stessi soggetti e l'ambiente sociale. Non si comprende bene per quali ragioni tutti gli istituti debbano considerare eventuali problemi di questa natura.

Con la modifica della lett. e) si chiede poi al Consiglio di istituto di esprimere il proprio parere non più solo sulla gestione del credito di istituto, ma di occuparsi della gestione amministrativa e finanziaria in base alla LUAA, questione già trattata all'art. 24 cpv. 2^{bis}, al quale si rimanda. In questa disposizione si fa riferimento anche a non ben identificati "attuazione" e coordinamento" delle "presenti proposte di Legge", concetti vaghi sui quali è difficile prendere posizione.

TESTO ATTUALE	NUOVO TESTO
<p>Art. 28 cpv. 1 e 2</p> <p>¹Il direttore e il vicedirettore degli istituti cantonali sono nominati dal Consiglio di Stato in base a pubblico concorso per un periodo di quattro anni.</p> <p>²Il direttore e il vicedirettore uscenti sono sempre riconfermabili attraverso la regolare procedura di concorso.</p>	<p>Art. 28 cpv. 1, 2 e 2^{bis} (nuovo)</p> <p>¹Il direttore e il vicedirettore degli istituti di scuola cantonali sono nominati dal Consiglio di Stato in base a pubblico concorso e dopo preavviso del Dipartimento e del collegio dei docenti dell'istituto, per un periodo di quattro anni.</p> <p>²Il direttore e il vicedirettore uscenti sono riconfermabili attraverso la regolare procedura di concorso.</p> <p>^{2bis}Il direttore e il vicedirettore delle scuole medie pubbliche statali svolgono a tempo pieno il loro ruolo.</p>

Commento:

Il nuovo cpv. 1 introduce il concetto del preavviso del collegio dei docenti dell'istituto per la nomina del direttore e del vicedirettore (quello del Dipartimento è la realtà da sempre). Il concetto sarebbe un unicum nelle nomine cantonali, poiché in nessun'altra situazione è previsto il preavviso dei collaboratori o di un consesso che li rappresenti per la nomina di un dirigente. Anche se succede in questi frangenti che gruppi di docenti o il collegio

Messaggio n. 8107 del 9 febbraio 2022

scrivano all'autorità di nomina esprimendo loro considerazioni, prevedere legalmente un preavviso significa distanziarsi dalla realtà attuale delle nomine cantonali e conferire ai collaboratori una competenza che non porterebbe necessariamente alla scelta migliore. Senza parlare del fatto che un preavviso del genere implica la conoscenza diffusa delle candidature, magari di fronte a persone che intendono mantenere riservata la loro proposta, ed una chiara discriminazione delle candidature di persone che non insegnano nella sede e quindi non sono conosciute dai docenti chiamati ad esprimere il preavviso. Più in generale va sottolineato che il direttore, e in parte anche il vicedirettore, è in primo luogo un rappresentante dell'autorità di nomina, e in quanto tale è tenuto a mettere in atto nel proprio istituto le decisioni prese dalle autorità superiori. Introdurre una dimensione quasi 'elettiva' inserirebbe nel sistema non pochi elementi confusivi, rischiando di amplificare le possibilità di frizione nella messa in atto delle decisioni. Il tema è peraltro già stato trattato dal Gran Consiglio con le decisioni prese a proposito dell'iniziativa parlamentare 9 marzo 2020 presentata nella forma elaborata da Angelica Lepori Sergi e cofirmatari per MPS-POP-Indipendenti per la modifica della Legge della scuola del 1° febbraio 1990 (Modifica della procedura di elezione dei direttori/trici degli istituti scolastici) e del conseguente messaggio 7806 del 8 aprile 2020. Per queste ragioni la proposta è da respingere.

Il nuovo cpv. 2^{bis}, dal canto suo, introduce la separazione netta tra la funzione di direttore e di vicedirettore e quella di insegnante. Attualmente (cfr. art. 29 cpv. 2) il direttore insegna usualmente per 1/6 del suo onere di lavoro ed il vicedirettore per almeno 1/2. La netta separazione delle funzioni può avere dei vantaggi, ma implica anche la mancata osmosi tra la funzione dirigenziale e quella di docente. Per le vicedirezioni in particolare si tratterebbe di un cambiamento enorme, i cui ipotetici vantaggi non sono peraltro illustrati dall'iniziativa. Il Consiglio di Stato preferisce su questo punto raccomandare il mantenimento dell'impostazione attuale.

Impatto finanziario:

Il nuovo cpv. 2^{bis} costerebbe al Cantone 3.4 mio all'anno, considerando che attualmente i direttori insegnano di regola 5 ore alla settimana e i vicedirettori 14 ore

TESTO ATTUALE	NUOVO TESTO
Art. 29 cpv. 2 ² Al direttore e al vicedirettore è assegnato un onere di insegnamento compatibile con le loro funzioni.	Art. 29 cpv. 2 ² <i>abrogato</i>

Commento:

L'abrogazione di questo capoverso sarebbe la conseguenza del nuovo cpv. 2bis dell'art. 28, che per le ragioni sopra espresse si chiede di non introdurre.

TESTO ATTUALE	NUOVO TESTO
Art. 34 cpv. 1, 2 e 3 ¹ Il consiglio di direzione si compone del direttore, che lo presiede, del vicedirettore e di almeno un membro designato dal collegio dei docenti. Negli istituti comunali o	Art. 34 cpv. 1, 2 e 3 ¹ Il consiglio di direzione si compone del direttore, che lo presiede, del vicedirettore e di almeno un membro designato dal collegio dei docenti. Negli istituti comunali o

Messaggio n. 8107 del 9 febbraio 2022

<p>consortili l'autorità di nomina può prescindere dalla designazione del vicedirettore; in tal caso il consiglio di direzione si compone del direttore e di almeno due membri designati dal collegio dei docenti.</p> <p>²Il numero dei membri designati dal collegio è stabilito dalle disposizioni di applicazione.</p> <p>³I membri designati dal collegio sono eletti fra il personale insegnante alla fine dell'anno scolastico per il biennio successivo, ritenuta la loro rieleggibilità.</p>	<p>consortili l'autorità di nomina può prescindere dalla designazione del vicedirettore; in tal caso il consiglio di direzione si compone del direttore e di almeno due membri designati dal collegio dei docenti.</p> <p>²Il numero dei membri designati dal collegio docenti è stabilito dalle disposizioni di applicazione, per gli istituti di scuola media non può essere inferiore a 3 membri oltre al direttore e al vicedirettore.</p> <p>³I membri designati dal collegio, minimo 3 per le scuole medie, sono eletti fra il personale insegnante alla fine dell'anno scolastico per il biennio successivo, ritenuta la loro rieleggibilità.</p>
---	--

Commento:

Al cpv. 2 si introduce una specificazione per la scuola media, che innanzitutto andrebbe proposta come modifica della Legge sulla scuola media e non nel quadro della Legge della scuola. Si propone di avere almeno tre membri del consiglio di direzione eletti dai docenti per tutte le scuole medie (oggi sono due), ma questa proposta non appare rispondere a reali esigenze di queste scuole.

La medesima specificazione viene reiterata al cpv. 3.

TESTO ATTUALE	NUOVO TESTO
<p>Art. 35 lett. e) e m) Il consiglio di direzione: (...) e) cura la gestione amministrativa attribuita dall'autorità scolastica all'istituto; (...) m) negli istituti cantonali postobbligatori elabora un programma sul plurilinguismo degli allievi, che deve essere sottoposto al collegio dei docenti e successivamente approvato dal Dipartimento.</p>	<p>Art. 35 lett. a^{bis}- a^{quinquies} (nuove), e) e m) Il consiglio di direzione: (...) a^{bis}) al consiglio di direzione delle scuole medie statali, è data delega decisionale di nomina, di incarico, di sospensione, di supplenza, di licenziamento dei docenti sentito e previa informazione al Dipartimento; a^{ter}) organizza la valutazione annuale dell'operato dei docenti nominati e incaricati e allestisce un rapporto di valutazione; a^{quater}) delle scuole medie è responsabile per la gestione amministrativa, del personale e finanziaria dell'istituto secondo la LUAA; a^{quinquies}) è responsabile e organizza ogni due anni l'inchiesta sulla soddisfazione dei genitori;</p>

Messaggio n. 8107 del 9 febbraio 2022

	(...) e) cura la gestione amministrativa attribuita dall'autorità scolastica all'istituto comunale; (...) m) promuove la rete e l'integrazione di altri enti educativi non scolastici presenti nella società civile.
--	---

Commento:

Secondo la proposta il Consiglio di direzione sarebbe incaricato di oneri fino ad ora non di sua competenza. In primo luogo quello delle sole scuole medie (lett. a^{bis}) si occuperebbe dell'assunzione e del licenziamento dei docenti per delega, un unicum bizzarro nella politica del personale cantonale, il quale oggi viene assunto ed eventualmente licenziato dal Governo. Una prospettiva che cancellerebbe anni e anni di buone pratiche in questo ambito, costringerebbe i soli docenti di scuola media a sottoporre le proprie candidature a 36 concorsi diversi e presterebbe il fianco a possibili disparità di trattamento. Senza contare il fatto che per i numerosi docenti che insegnano in più sedi la situazione si complicherebbe di molto, per loro e per le direzioni scolastiche. Il Consiglio di direzione si occuperebbe (lett. a^{ter}) poi della valutazione annuale dei docenti, oggi affidata con periodicità meno stringente ai direttori e agli esperti di materia, e dell'indagine (lett. a^{quinqüies}) sulla soddisfazione dei genitori, curiosamente non degli allievi, che oggi viene discussa nel contesto dei rapporti tra direzione di istituto e assemblea dei genitori. Il Consiglio di Stato non ritiene opportune queste proposte.

La proposta alla lett. m) sostituisce una delle novità introdotte con l'approvazione di un recente messaggio in tema di scambi scolastici e mobilità nel settore dell'insegnamento delle lingue, probabilmente non opportuna nemmeno dal punto di vista degli iniziattivisti.

TESTO ATTUALE	NUOVO TESTO
<p>Art. 37 cpv. 1 lett. a) e d) ¹Nel rispetto delle leggi, dei regolamenti e dei piani di studio vigenti, il collegio dei docenti: a) definisce i criteri di funzionamento dell'istituto per quanto attiene agli aspetti pedagogici, didattici, culturali e organizzativi e ne verifica l'applicazione; (...) d) definisce l'uso del credito annuale e del monte ore assegnati all'istituto;</p>	<p>Art. 37 cpv. 1 lett. a), d) e i) (nuova) ¹Nel rispetto delle leggi, dei regolamenti e dei piani di studio vigenti, il collegio dei docenti: a) definisce i criteri di funzionamento dell'istituto pubblico statale per quanto attiene agli aspetti pedagogici, didattici, culturali e organizzativi e ne verifica l'applicazione; sussidiariamente, allo scopo può chiedere l'intervento di organi specialistici dipartimentali. (...) d) <i>abrogata</i> (...) i) il collegio dei docenti formula al Dipartimento il proprio parere per la nomina del direttore e del vicedirettore d'istituto.</p>

Messaggio n. 8107 del 9 febbraio 2022

Commento:

La modifica della lett. a) insiste nel proporre una terminologia che confonde i contesti della scuola pubblica e privata. La nuova lett. i) ripropone invece concetti già proposti all'art. 28 cpv. 1, che per le ragioni già espresse nel commento in quella sede il Consiglio di Stato non ritiene opportuno seguire.

TESTO ATTUALE	NUOVO TESTO
	<p>Art. 38 cpv. 4-6 (nuovi)</p> <p>⁴Il docente di classe svolge anche il ruolo di accompagnatore individuale laddove un coaching particolare viene richiesto dal consiglio di classe, subordinatamente lo può assumere anche un docente sgravato.</p> <p>⁵Il docente di classe assume la responsabilità della collaborazione fra gli insegnanti della stessa classe, sviluppa con loro un lavoro di team, coordina laddove la direzione lo decide il co-teaching.</p> <p>⁶Il ruolo di docente di classe sarà assunto da un docente titolare sgravato adeguatamente dalle ore di insegnamento e conseguentemente retribuito, o assegnato a docenti oltre i 50 anni di età che hanno fatto richiesta di riduzione dall'insegnamento.</p>

Commento:

Le norme sul docente di classe riprendono in larga misura le proposte del progetto "La scuola che verrà", respinto in votazione popolare nel settembre 2018, con l'eccezione che l'eventuale coordinamento del lavoro in team (di per sé di responsabilità di ogni docente) in quel progetto era assegnato soprattutto ai coordinatori disciplinari. Al nuovo cpv. 6 si individuano i docenti ultracinquantenni come possibili docenti di classe, ma questa collocazione potrebbe essere problematica se il docente di classe non insegna nella sezione di cui porterebbe la responsabilità.

Impatto finanziario:

Le risorse necessarie per questi ruoli parzialmente nuovi dipendono dalle modalità di introduzione che si intendono adottare. Per quanto riguarda il cpv. 4, qualora si volesse concedere un'ora di sgravio al docente di classe o a un docente per ogni sezione di scuola media, il costo supplementare sarebbe di 3.1 mio annui. Quanto al cpv. 5, qualora si decidesse di concedere un'ora di sgravio supplementare, il costo sarebbe analogo a quanto indicato precedentemente.

In conclusione, per le ragioni appena esposte e richiamate le osservazioni generali di natura concettuale di cui al messaggio n. 7274, il Consiglio di Stato raccomanda la reiezione dell'iniziativa.

Messaggio n. 8107 del 9 febbraio 2022

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