

Il Consiglio di Stato

Signor
Aron Piezzi
e cofirmatari
Deputati al Gran Consiglio

Interrogazione n. 156.23 del 17 novembre 2023 Esplosione dei costi della pedagogia speciale: le misure messe in atto in questi anni sono efficaci?

Signora deputata e signori deputati,

l'atto parlamentare qui in esame chiede alcuni chiarimenti rispetto ai costi del settore della pedagogia speciale.

Prima di entrare nel merito delle domande poste, va premesso che i costi indicati nell'introduzione dell'interrogazione si riferiscono al conto 30 relativo agli stipendi di docenti e operatori/trici della pedagogia speciale. Evidenziamo che in questo conto l'aumento effettivo dal 2015 al 2022 corrisponde al 128.75%, una crescita che, seppur marcata, e che motiveremo in seguito, non equivale al 166% indicato nell'interrogazione.

Gli operatori e docenti attivi all'interno della Sezione si suddividono in tre settori distinti che descriveremo di seguito in maniera specifica.

Gli/le **operatori/trici dei servizi dell'educazione precoce speciale (SEPS)** si occupano di erogare terapie (ergoterapia, logopedia, educazione precoce specializzata, psicomotricità) a bambini/e tra gli 0 e i 6-7 anni. Il servizio organizza pure dei gruppi di preparazione all'inserimento alla scuola dell'infanzia (SI) che permettono una presa a carico intensiva durante l'anno facoltativo per poi favorire l'inserimento nella SI di riferimento. Questo lavoro è molto apprezzato anche dalle famiglie, in quanto permette una frequenza maggiore rispetto a quanto potrebbe essere offerto alla scuola infanzia viste le fragilità dei/delle bambini/e. La presa a carico porta in alcuni casi a un inserimento completamente ordinario nella SI, oppure a una frequenza accompagnata da un/una OPI, oppure ancora a un passaggio più protetto in una scuola speciale. La formazione richiesta per il SEPS è quella specifica e riconosciuta dalla CDPE per le diverse professioni presenti nel servizio.

Gli/le **operatori/trici pedagogici/che per l'integrazione (OPI)** intervengono all'interno di classi ordinarie e il loro lavoro di accompagnamento si svolge su un/a singolo/a allievo/a. Il lavoro dell'OPI è di supporto al/alla docente titolare o di materia solo alcune ore a settimana e mirato al mantenimento dell'allievo/a in un percorso scolastico

ordinario. La formazione richiesta agli/alle OPI è meno specifica rispetto a quella richiesta per i/le docenti di scuola speciale. Possono infatti partecipare ai concorsi di assunzione docenti di scuola dell'infanzia ed elementare e professionisti/e della pedagogia specializzata, delle scienze dell'educazione e della psicologia. Il concorso è inoltre aperto anche a educatori/trici sociali. Ogni anno è organizzato dal DFA un CAS specifico destinato ai/alle OPI (il CAS accoglie fino a sedici OPI).

I **docenti di scuola speciale** si occupano di allievi/e con bisogni educativi particolari (BEP) all'interno di classi a effettivo ridotto, ubicate all'interno di istituti scolastici ordinari. L'offerta scolastica è organizzata in piccoli gruppi con la presenza di più docenti, la percentuale di presa a carico più o meno elevata dipende dalla tipologia della classe e alle caratteristiche dei/delle singoli/e allievi/e. Da alcuni anni è stata introdotta una forma di scuola speciale in classi inclusive in cui è prevista l'inclusione di un gruppo di allievi/e con BEP all'interno di una classe ordinaria. L'insegnamento è assicurato da una codocenza tra docente titolare o di materia e personale docente specializzato. Per i/le docenti di scuola speciale viene richiesto un titolo abilitante di docente di insegnamento specializzato. Il numero crescente di richiesta comporta che il numero di docenti assunti/e senza abilitazione sia piuttosto importante. La difficoltà a reperire docenti abilitati/e è comune in tutta la Svizzera tant'è che il Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (DECS) è stato promotore con il Dipartimento formazione e apprendimento (DFA) della SUPSI dell'organizzazione di un Master in insegnamento specializzato e didattica inclusiva due anni fa. Il Master verrà ora proposto a cadenza annuale in modo da permettere, nell'arco dei prossimi anni, di disporre di sempre più docenti con il titolo richiesto. I/le docenti assunti/e per far fronte alla mancanza attuale sono professionisti nell'ambito sociale, educativo e psicologico.

Fatta questa premessa, rispondiamo come segue alle domande poste:

1. C'è un monitoraggio sulla reale efficacia delle misure messe in atto in questi anni? Se sì, chi si occupa di questo monitoraggio? Il DECS oppure un ente esterno, indipendente? Se no, come mai? Non si ritiene opportuno attribuire ad un ente esterno l'analisi e la valutazione della situazione in Ticino?

Come previsto dall'Accordo intercantonale sulla collaborazione nel settore della pedagogia speciale del 25 ottobre 2007 e dalla Legge sulla pedagogia speciale del 15 dicembre 2011, le prestazioni di pedagogia speciale si suddividono in misure di base e misure supplementari. La differenza tra queste misure è dettata dall'intensità e dalla specificità delle stesse. In accordo ai due riferimenti normativi citati in precedenza e al Regolamento di applicazione della legge sulla pedagogia speciale del 26 giugno 2012, queste misure sono richieste tramite la procedura di valutazione standardizzata (PVS) che è lo strumento per stabilire i bisogni pedagogico-educativi e per accedere alle misure supplementari di pedagogia speciale, le quali sono definite dalla Legge all'art. 7 e dal Regolamento all'art. 5. Le misure supplementari sono valutate dalla Commissione PVS composta da un/una pedopsichiatra, da uno/una psicologo/a e da un/una pedagogista specializzato/a formati all'uso della PVS. Le persone che compongono la Commissione consultiva sono liberi professionisti che non svolgono attività per lo Stato e ciò a garanzia della neutralità della valutazione.

Le misure di pedagogia specializzata sono in gran parte erogate nell'ambito scolastico regolare e richieste dai/dalle capogruppo del servizio di sostegno pedagogico che normalmente assumono la responsabilità del progetto. L'efficacia delle misure è quindi in

gran parte già valutata da enti esterni alla Sezione della pedagogia speciale (SPS) sia per l'attribuzione che per la gestione operativa; a questo va aggiunto che spesso i/le direttori/trici, i/le docenti titolari e di materia sono associati in maniera attiva all'implementazione delle misure. Le misure di sostegno sono soggette a una richiesta di rinnovo annuale che implica una rivalutazione costante dei diversi attori coinvolti (direzioni scolastiche, docenti, operatori scolastici e specializzati, familiari).

Le normative previste dall'Accordo intercantonale e dalla legge cantonale di riferimento sono quindi pienamente applicate; non si ritiene pertanto né utile né opportuno dare un mandato esterno per la valutazione delle prestazioni. Sarebbe infatti molto difficile definire un ente competente in materia e una modalità compatibile all'attuale organizzazione senza caricare di ulteriori oneri docenti e operatori/trici scolastici/che dovrebbero fungere da riferimenti fornendo informazioni e ulteriori valutazioni.

Inoltre, e più in generale, il progetto "Ripensare l'inclusione" (avviato nel 2018 al fine di ripensare l'organizzazione dei sostegni rivolti agli alunni e al contesto nel sistema scolastico ticinese) – che ha coinvolto ampiamente il territorio e si è avvalso, tra l'altro, del supporto di un ente esterno – ha in questi anni valutato l'efficacia dell'organizzazione dei sostegni all'interno del sistema scolastico ticinese e, in seguito a questa valutazione, sta proponendo dei cambiamenti organizzativi. La Commissione formazione e cultura del Gran Consiglio è già stata informata in merito e il prossimo autunno è previsto un nuovo aggiornamento sul progetto.

2. Quali tipologie d'intervento sono contabilizzate in questa voce contabile? Per ogni tipologia d'intervento chiediamo di indicare l'evoluzione dei casi nel periodo 2015-2022, suddividendoli per il settore scolastico di riferimento (infanzia, elementare, media, ev. altro). Per ogni tipologia d'intervento, quali sono i profili professionali degli operatori richiesti dall'autorità cantonale?

Come anticipato nella premessa, la voce contabile in questione si riferisce agli stipendi delle tre categorie professionali attive nel campo della pedagogia speciale, i/le docenti di scuola speciale, gli/le operatori/trici pedagogici/che per l'integrazione (OPI) e gli/le operatori/trici dei servizi dell'educazione precoce speciale (SEPS).

Prima di entrare nel dettaglio delle singole voci va ulteriormente premesso che fino al 2015 gli/le OPI erano assunti/e principalmente su mandato e generavano un'uscita dal gruppo di conti 31 (spese per beni e servizi e altre spese d'esercizio). Con l'anno scolastico 2015/2016 vi è stato il passaggio progressivo all'assunzione su incarico per arrivare nel 2019/2020 ad attribuire alla totalità dell'organico un incarico, con incidenza sui conti del gruppo 30 (stipendi). Nel calcolo dell'aumento dei costi è quindi necessario tenere conto dei mandati attribuiti agli/alle OPI nel 2015, che ammontavano a 1'258'200 franchi. Ciò implica che l'aumento dei costi salariali per la pedagogia speciale tra il 2015 e il 2022, diversamente da quanto indicato dall'atto parlamentare, ammonta a 19.4 milioni e non a 20.6 milioni. Il passaggio degli/delle OPI allo statuto 79b della LORD è stato un passo doveroso, che permette a queste importanti figure professionali un riconoscimento dopo svariati anni dal loro inserimento all'interno delle scuole e permette di garantir loro diverse e più eque condizioni lavorative rispetto ai mandati (ore effettive di impiego, malattia, vacanze...).

Vi è un secondo elemento da prendere in considerazione I dati del conto "Stipendi e indennità docenti", se suddivisi nei diversi settori descritti in precedenza, indicano una tendenza: per OPI e SEPS la crescita si è assestata negli ultimi anni (grazie a delle misure che cercano di trovare un equilibrio tra aumento dei bisogni e contenimento della crescita

dei costi, monitorando le richieste per quanto riguarda gli OPI e agendo sull'organico a livello di SEPS) mentre si nota un incremento costante della spesa per i/le docenti di scuola speciale. . Queste misure sono da monitorare costantemente anche per evitare difficoltà nella presa a carico.

Se gli interventi di SEPS e OPI possono essere parzialmente contenuti, questo non è possibile per l'assunzione di docenti di scuola speciale; in questo ambito infatti si risponde in funzione degli/delle alunni/e e della composizione delle classi. Pur avendo un coefficiente di presa a carico, il numero di alunni/e segnalati/e e valutati/e dalla commissione PVS non può essere previsto così come l'organizzazione che dovrà essere messa in atto per accoglierli/e.

Per quanto riguarda l'evoluzione dei casi, le tabelle 1-3 presentano i dati richiesti, che si riferiscono al numero di allievi/e che beneficiano delle misure di pedagogia speciale da parte di OPI e di docenti di scuola speciale. Oltre alla scuola dell'infanzia (SI), alla scuola elementare (SE) e alla scuola media (SM), è inserito il dato relativo agli/alle allievi/e del post-obbligo (PO) visto che, dal 2011, le prestazioni di pedagogia speciale sono garantite fino all'età di vent'anni.

Tabella 1: numero di allievi/e che beneficiano di misure di pedagogia speciale da parte di docenti di scuola speciale

Scuola speciale	SI	SE	SM	PO	TOT
2015/2016	10	155	202	99	466
2016/2017	8	152	198	118	476
2017/2018	16	166	210	111	503
2018/2019	24	151	203	104	482
2019/2020	38	145	203	103	489
2020/2021	42	149	222	83	496
2021/2022	57	167	199	96	519
2022/2023	92	204	203	103	602
2023/2024	106	236	218	101	661

Fonte: Sezione della pedagogia speciale

Tabella 2: numero di allievi/e che beneficiano di misure di pedagogia speciale da parte di OPI

OPI	SI	SE	SM	PO	TOT
2015/2016	54	132	80	8	274
2016/2017	36	123	59	6	224
2017/2018	66	153	77	7	303
2018/2019	66	172	130	10	378
2019/2020	101	224	138	13	476
2020/2021	131	230	179	16	556
2021/2022	115	249	184	17	565
2022/2023	88	263	195	26	572
2023/2024	81	254	213	22	570

Fonte: Sezione della pedagogia speciale

Tabella 3: numero totale di allievi/e che beneficiano di misure di pedagogia speciale

Scuola speciale + OPI	SI	SE	SM	PO	TOT
2015/2016	64	287	282	107	740
2016/2017	44	275	257	124	700
2017/2018	82	319	287	118	806
2018/2019	90	323	333	114	860
2019/2020	139	369	341	116	965
2020/2021	173	379	401	99	1'052
2021/2022	172	416	383	113	1'084
2022/2023	180	467	398	129	1'174
2023/2024	187	490	431	123	1'231

Fonte: Sezione della pedagogia speciale

A margine delle cifre appena esposte occorre sottolineare che, da solo, il dato riferito al numero di allievi/e non è esplicativo della situazione di presa a carico. Infatti, per ognuna di queste situazioni, l'intervento di pedagogia speciale è impostato in maniera individualizzata/personalizzata: in funzione delle caratteristiche dell'allievo/a e del contesto possono infatti essere attribuite delle misure più o meno intense che influenzano il rapporto docente/allievo.

Occorre inoltre osservare che l'entrata in vigore nell'anno scolastico 2015/2016 del concordato HarmoS ha avuto un impatto significativo sui beneficiari delle presentazioni erogate estendendo in maniera importante le prestazioni di pedagogia speciale nella scuola dell'infanzia con l'anno facoltativo (3 anni) e i due anni obbligatori (O1 e O2).

In seguito, nella risposta alla domanda 6, entreremo maggiormente nel dettaglio dei motivi che hanno portato all'aumento di allievi che beneficiano di misure di pedagogia speciale.

3. Come avviene la procedura di attribuzione della misura d'inclusione per l'allievo interessato? Chi propone, esamina e decide?

Il flusso di richiesta di una misura supplementare di pedagogia speciale, che sia l'intervento in una classe ordinaria da parte di un/una OPI o la frequenza di una classe di scuola speciale (a carattere inclusivo o a effettivo ridotto), si caratterizza, come indicato nella risposta alla domanda n. 1, da una procedura definita nella Legge sulla pedagogia speciale e che rispetta i punti principali dell'accordo intercantonale di riferimento.

In seguito a un confronto con i/le docenti titolari e di materia e la propria équipe i/le capogruppo dei servizi di sostegno pedagogico (SSP) fanno una proposta tramite la procedura di valutazione standardizzata (PVS) e la indirizzano alla SPS. La richiesta viene quindi esaminata e valutata da una commissione consultiva composta da tre esperti esterni, i quali propongono di confermare/modificare/respingere la richiesta. La decisione finale è di competenza della SPS e, nel caso di scolarizzazione speciale, la famiglia è coinvolta e può fare opposizione.

Per le misure di base la competenza per la valutazione è attribuita alla SPS, che si avvale di una propria commissione interna. Questa procedura è da intendersi come interna alla scuola e in forte relazione con la scolarizzazione regolare, in altri termini se queste risorse non fossero attribuite in termini di misure di sostegno, la scuola stessa non potrebbe fare fronte alla situazione perché confrontata con situazioni difficili che necessitano di un

importante accompagnamento. I costi della pedagogia speciale sono strettamente connessi con quelli degli ordini scolastici regolari.

4. Sono disponibili dati comparati relativi alla presa a carico di allievi che necessitano di misure particolari in Ticino e negli altri Cantoni?

A livello nazionale i dati di confronto sono prodotti dall'Ufficio federale di statistica e sono disponibili con commenti sul sito del Centro svizzero di pedagogia specializzata (<https://www.csp.ch/themes/statistiques/enseignement-specialise>). Nella pubblicazione *Scuola ticinese in cifre* sono invece annualmente riportati alcuni dati relativi al Canton Ticino (così come avviene, a cadenza quadriennale, nella pubblicazione *Scuola a tutto campo*).

5. A docenti, direttori, ispettori e altri attori del mondo della scuola è costantemente richiesto un feedback in merito alle politiche promosse in questo ambito? Qual è, eventualmente, il suo esito?

Come spiegato in precedenza, la richiesta di misure di pedagogia speciale viene fatta tramite lo strumento della procedura di valutazione standardizzata, che coinvolge tutto il personale scolastico della rete e sintetizza la richiesta condivisa e adatta al percorso scolastico delle persone beneficiarie delle misure. Anche in sede di valutazione del rinnovo delle misure il confronto con gli operatori della rete è molto importante.

Il confronto con gli ispettorati e i/le docenti, sia su progetti specifici che in termini generali, è costante e regolare. Ricordiamo che la SPS è organizzata, come da art. 4 della Legge della scuola, in termini trasversali a tutti gli ordini e gradi scolastici.

Questo confronto è reso ancora più partecipativo dal lavoro svolto da quadri e operatori scolastici in alcuni gruppi di lavoro che si occupano di alunni con bisogni educativi particolari: oltre al già citato progetto "Ripensare l'inclusione", pensiamo al tavolo di dialogo DECS-DSS che si concentra sulle risposte da offrire ad allievi/e con disagio psichico o al tavolo di lavoro sulla neurodiversità, nato a seguito della mozione Fonio-Dadò del 9 novembre 2020 "[Disturbi specifici dell'apprendimento \(DSA\) e disturbi dell'attenzione \(ADHD\): il Governo crei un gruppo di lavoro istituzionale](#)".

6. Come si spiega, in soli otto anni, questo considerevole aumento di bambini/ragazzi che necessitano di interventi specialistici?

Prima di indicare i motivi che spiegano l'aumento del numero di allievi/e che beneficiano di misure di pedagogia speciale, occorre sottolineare che dal 2011 (data dell'entrata in vigore della "nuova" Legge sulla pedagogia speciale) le misure sono erogate in seguito alle richieste degli istituti di scuola comunale o cantonale per il tramite dei rispettivi servizi di sostegno pedagogico. La quantità di richieste, e quindi di risposte, è dunque un fattore che difficilmente può essere calcolato preventivamente. Essa risponde infatti ai bisogni degli/elle allievi/e, come spiegato nella risposta alla seconda domanda di quest'interrogazione. Se la SPS, ad esempio, fissasse un tetto massimo al numero di coloro che frequentano la scuola speciale, questi/e allievi/e si ritroverebbero nella scuola ordinaria senza gli adeguati sostegni con l'impossibilità per quest'ultima di gestirli e con delle ripercussioni importanti per tutto il sistema. Lo stesso vale per l'erogazione di ore da parte di OPI.

Un primo motivo, di tipo legislativo, che spiega l'aumento di prestazioni di pedagogia speciale è l'entrata in vigore nell'anno scolastico 2015/2016 del concordato HarmoS che, di fatto, ha esteso le prestazioni alla scuola dell'infanzia sia nell'anno facoltativo (3 anni) e sia nei due anni obbligatori (O1 e O2). L'entrata in vigore di HarmoS ha avuto un impatto importante sull'attività della SPS: oggi nelle SI sono seguiti 89 allievi/e con OPI (550 ore totali) e sono in attività 21 sezioni inclusive e 5 sezioni di SI a effettivo ridotto. L'esistenza di queste 26 sezioni permette una scolarizzazione adeguata a 92 bambini/e.

Questo corrisponde, in grandi linee, a un costo di circa 5.5 milioni di CHF che prima di HarmoS sarebbe stato sostenuto solo in parte (nel 2014/2015 solo 15 allievi/e frequentavano una sezione inclusiva e 25 allievi/e beneficiavano di un accompagnamento da parte di OPI per un totale di circa 200 ore).

Va anche detto che questo cambiamento ha favorito l'aumento di frequenza da parte di allievi/e con disabilità. È infatti possibile affermare che alcuni/e bambini/e che oggi frequentano parzialmente o totalmente la SI, prima di HarmoS o della legge sulla pedagogia specializzata non la frequentassero del tutto o molto parzialmente. Al cambiamento appena descritto si aggiunge anche una maggiore consapevolezza venutasi a creare sia nelle famiglie che nelle scuole circa le necessità di bambine e bambini con bisogni educativi particolari.

Un secondo ordine di spiegazioni è riconducibile a due fattori che contribuiscono ad aumentare il numero di allievi/e con diagnosi in questo settore: il primo è la maggiore attenzione che la scuola presta ad alcune diagnosi quali ad esempio i disturbi specifici dell'apprendimento. Il secondo è la tendenza che vede aumentare sensibilmente i casi di disagio nello sviluppo sociale degli/delle allievi/e (famiglie fragili, ipostimolazione, post-covid, percorsi migratori...). Queste tipologie di disagio, analogamente ai deficit organici quali ad esempio una disabilità fisica, rientrano nella sfera di attività del settore della pedagogia speciale.

All'aumento del numero di interventi di pedagogia speciale non corrisponde dunque forzatamente un aumento del numero di allievi/e con deficit organico ma, sempre più è riscontrabile una tendenza all'aumento della complessità delle situazioni con le quali la scuola, e con essa la pedagogia speciale, è chiamata a confrontarsi. L'accresciuta complessità si ripercuote sia sull'allievo/a che sul contesto: diverse misure sono infatti pensate per il sostegno all'allievo/a ma anche per sostenere i docenti e i loro lavoro. L'aumento del ricorso agli/alle OPI, così come alla scolarizzazione speciale, è da ricondurre anche al fenomeno appena descritto.

7. Anche alla luce – sembrerebbe – dei risultati perlomeno discutibili sulle politiche di inclusione promosse in Ticino e a fronte dell'importante aumento dei costi, il Consiglio di Stato come si pone? Non ritiene che si debbano valutare altre modalità di intervento?

Il Consiglio di Stato non è al corrente di risultati "discutibili" attribuibili alle politiche inclusive promosse dal Cantone. Al contrario, l'Esecutivo ritiene che il sistema scolastico ticinese ottenga risultati interessanti. Ne sono la dimostrazione i dati quantitativi citati nei rapporti intercantonali (compreso il rapporto IDHEAP), le visite ricevute recentemente da rappresentanti di altri Cantoni interessati a conoscere il nostro sistema e, non da ultimo, i risultati ottenuti nelle indagini PISA dal Ticino sia nel confronto nazionale sia internazionale.

Come per tutti i sistemi complessi è evidente che l'organizzazione dei sostegni nel sistema scolastico ticinese meriti attenzione e sia perfettibile. Il progetto "Ripensare

l'inclusione" si pone proprio questo obiettivo e le soluzioni da esso individuate, come la gestione coordinata dei sostegni o la definizione di sostegno agli alunni e sostegno al contesto, permettono di valorizzare l'importante lavoro svolto identificando ambiti di miglioramento.

Il Consiglio di Stato valuta pertanto che la via adottata dal Ticino dia risposte adeguate agli/alle allievi/e con bisogni educativi particolari, alle loro famiglie e in generale al sistema scolastico e alla collettività. Tenuto conto dei processi attualmente in corso – in particolare Ripensare l'inclusione – le modalità di intervento sono costantemente monitorate, e questo anche prendendo in considerazione riferimenti più ampi (il recente rapporto sul rispetto della Convenzione ONU per le persone con disabilità in Svizzera ad esempio ha messo in evidenza proprio la necessità di sviluppare maggiormente a livello nazionale le politiche inclusive).

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 12 ore.

Vogliate gradire, signora deputata e signori deputati, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Raffaele De Rosa

Il Cancelliere

Arnaldo Coduri