

Numero
231

tc

1

Bellinzona
22 gennaio 2025

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signori

- Giuseppe Cotti

- Tiziano Zanetti

Deputati al Gran Consiglio

Interrogazione n. 4.25 del 9 gennaio 2025

Direttive sui comportamenti inadeguati – uno strumento necessario o un costoso esercizio burocratico?

Signori deputati,

l'interrogazione in oggetto contesta l'adozione da parte del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (DECS) delle direttive che hanno introdotto un obbligo di notifica destinato ai quadri scolastici che osservano o vengono a conoscenza di un comportamento inadeguato tenuto nei confronti di allieve o allievi da adulti di riferimento che operano nella scuola.

Nello specifico, l'interrogazione si riferisce alle Direttive sui comportamenti inadeguati in ambito scolastico del 13 giugno 2023¹ e alle Direttive sui comportamenti inadeguati in ambito scolastico per gli istituti comunali del 29 novembre 2024. Entrambe sono state adottate allo scopo di garantire che tutte le constatazioni e/o segnalazioni di comportamenti inadeguati fossero notificate agli organi di conduzione e di vigilanza scolastica.

Tali direttive, lo si ricorda, sono state adottate dopo i fatti avvenuti nel 2022 in una scuola media del Luganese sulla base sia di un'apposita inchiesta amministrativa² (avviata dal Consiglio di Stato su proposta del DECS) sia di un intenso dibattito Parlamentare che aveva formulato delle richieste di intervento proprio nell'ambito delle segnalazioni³.

Il Consiglio di Stato evidenzia come le Direttive sui comportamenti inadeguati in ambito scolastico per le scuole cantonali del giugno 2023, che non hanno destato particolari

¹ Vedi

https://m4.ti.ch/fileadmin/DECS/downloads/LegislazioneScolastica/Direttive/2023.06.13_Direttive_sui_comportamenti_inadeguati_in_ambito_scolastico.pdf

² Vedi comunicato stampa www4.ti.ch/tich/area-media/comunicati/dettaglio-comunicato/?NEWS_ID=223249 e conferenza stampa www.youtube.com/watch?v=N9mtF-7zix8 del 13 giugno 2023.

³ Sedute XIV e XV del Gran Consiglio, 17 ottobre 2022. Vedi anche la citazione delle Direttive nel contesto del Messaggio 8449 del 3 luglio 2024, frutto delle richieste del Gran Consiglio.

contestazioni, siano state estese a livello comunale dopo un processo di adattamento curato dapprima dal Collegio delle ispettrici e degli ispettori delle scuole comunali, presentato al Gruppo Presidenziale della Conferenza dei direttori didattici degli istituti comunali e discusso negli incontri circondariali alla presenza di ispettori, capigruppo del Servizio di Sostegno Pedagogico e direttori degli istituti scolastici comunali. I pareri raccolti hanno consentito di apportare le necessarie modifiche al testo, poi presentato dalla Sezione delle scuole comunali del DECS alla presidenza dell'Associazione dei Comuni ticinesi (ACT), le cui ulteriori proposte di adattamento sono state considerate per l'allestimento della versione finale, presentata all'incontro della Piattaforma di dialogo tra Cantone e Comuni.

Le Direttive perseguono il fine di rafforzare la tutela dei diritti di allieve e allievi in accordo al mandato educativo della scuola. Scuola che non può astenersi dal mettere al centro del proprio operato il benessere e lo sviluppo armonioso di allieve e allievi, puntando a garantire un ambiente sicuro in cui essi possano vivere, imparare e crescere, sempre nel rispetto dei diritti di ogni alunna e alunno.

Oltre a rappresentare un imperativo di ordine etico e pedagogico, le finalità appena descritte trovano una propria legittimità normativa sia sul piano locale – pensiamo alla Legge della scuola (cfr. ad es. artt. 2 e 58) – sia su quello nazionale e internazionale – pensiamo in particolare alla Convenzione sui diritti del fanciullo adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 20 novembre 1989 e ratificata dalla Svizzera il 24 febbraio 1997 (cfr. ad es. art. 28 e 29).

L'interrogazione in oggetto mette in discussione le direttive adducendo tre argomenti principali.

La prima critica riguarda una presunta **ridondanza delle Direttive**, una loro **sovrapposizione** con strumenti normativi già esistenti e consolidati. L'argomento parte dal presupposto che le Direttive implicino necessariamente ad esempio obblighi di denuncia. Ciò non corrisponde tuttavia al vero: la norma introdotta dalle direttive, destinata ai soli quadri scolastici, riguarda unicamente l'obbligo di informare il proprio o la propria funzionaria dirigente, tramite notifica amministrativa, e i relativi aspetti procedurali. L'oggetto delle Direttive sono le segnalazioni ricevute dai quadri scolastici e non le misure (formative o sanzionatorie) indispensabili per affrontare un comportamento inadeguato, misure che – come osservato dagli interroganti – beneficiano di un "quadro normativo solido". Le direttive non introducono norme giuridiche aggiuntive – civili o penali –, norme che sono già previste altrove, come l'obbligo di avviso previsto dal Codice civile svizzero all'art. 314d nell'ambito della protezione dei minorenni oppure l'obbligo di denuncia previsto dall'art. 31a cpv. 1 della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD), a cui peraltro le direttive rimandano esplicitamente al punto 4.2. L'obiettivo delle Direttive è infatti anche quello di garantire il rispetto delle allieve e degli allievi, di sensibilizzare i quadri scolastici a dare seguito segnalando alle sezioni di riferimento i comportamenti inadeguati in modo che si possa procedere a degli approfondimenti. Le Direttive hanno quindi anche uno scopo preventivo, ossia quello di sensibilizzare i quadri e le direzioni ad affrontare queste tematiche. Le presenti Direttive supportano il personale dirigente, lo orientano e lo sostengono nell'affrontare tali situazioni che si caratterizzano per la loro complessità.

Viene in secondo luogo criticato **il campo di applicazione** tracciato dalle Direttive, ritenuto vago. Gli interroganti ritengono che la definizione di comportamento inadeguato utilizzata non sia sufficientemente ancorata a parametri “oggettivi e verificabili” e che debbano esserne provati i fondamenti scientifici. Ora, il Consiglio di Stato concorda sul fatto che criteri quali l’oggettività, la verificabilità e la scientificità debbano guidare l’azione delle istituzioni. Ciò detto, la protezione delle e dei minorenni è un compito istituzionale di cruciale importanza: la dignità e la sicurezza delle bambine e dei bambini devono essere prioritarie, indipendentemente dalla quantità di dati empirici disponibili. Accanto a queste considerazioni di ordine generale, è utile chiarire che il ventaglio dei comportamenti inadeguati contemplati nella definizione proposta dalle Direttive è volutamente ampio e – altrettanto volutamente – non ne restringe il campo di applicazione alle violazioni dell’integrità fisica di allieve e allievi quali possono essere il maltrattamento o l’abuso sessuale, ma contempla anche aspetti psicologici e affettivi della relazione pedagogica docente-discente. L’esperienza accumulata nei primi 18 mesi dall’introduzione delle Direttive a livello cantonale ha mostrato che la maggior parte delle notifiche raccolte riguardano comportamenti riconducibili alla sfera psicologica quali umiliazioni, mortificazioni oppure intimidazioni spesso manifestate verbalmente. Si tratta di modalità di interazione con allieve e allievi che, malgrado non rientrino necessariamente sempre chiaramente all’interno delle fattispecie giuridiche che sottostanno a un obbligo di avviso come quello previsto dall’Art. 314d Codice civile svizzero, non trovano legittimità in nessuno “stile” o “approccio” educativo e che, conseguentemente, non possono essere tollerate e necessitano un intervento.

Vengono infine additati i **costi di applicazione e il carico di lavoro** generato dalle Direttive. Gli interroganti sostengono che esse sottraggano “tempo ed energia alle attività centrali della scuola, come la didattica e la gestione ordinaria”. Detto che la finalità delle Direttive è la promozione del benessere di allieve e allievi e la tutela dei loro diritti, lo scrivente Consiglio non ritiene ragionevole qualificare le attività associate alla loro applicazione come sussidiarie o secondarie. La verifica di segnalazioni e, se del caso, la presa di misure necessarie per impedire che allieve e allievi siano oggetto di comportamenti inadeguati non può essere qualificata come mera burocrazia o come attività che non produce nessun “reale valore aggiunto”. Tale posizione non è difendibile né sul piano valoriale né rispetto alle responsabilità che la scuola – e con essa lo Stato e la società civile – porta nei confronti delle giovani generazioni. Per quanto riguarda le scuole comunali, le direttrici e i direttori di istituto coinvolti non hanno sollevato il tema della burocratizzazione, ma anzi hanno chiesto un maggior grado di dettaglio, nella consapevolezza che la tematica richiede molta attenzione e deve essere affrontata con professionalità, ordine e accuratezza. Dotarsi di strumenti per individuare, contrastare e prevenire eventuali comportamenti inadeguati permette, oltre che di dare un segnale forte sull’inaccettabilità di condotte che non possono trovare posto a scuola, di valorizzare l’operato di tutte quelle docenti e tutti quei docenti – la stragrande maggioranza – che portano quotidianamente in aula con professionalità e passione i valori sui quali poggiano le Direttive.

A margine delle considerazioni fin qui esposte, al Consiglio di Stato preme sottolineare che le Direttive devono essere considerate come una delle risorse a disposizione dello Stato per la promozione del benessere delle allieve e degli allievi e per la tutela dei loro diritti e non – come potrebbe lasciarsi intendere il testo dell’interrogazione – il solo e unico strumento. A monte dell’obbligo di notifica introdotto dalle Direttive si trovano i

valori della scuola ticinese, la formazione di base e continua di cui beneficiano le e i docenti, così come le molteplici iniziative di prevenzione e sensibilizzazione promosse nella scuola grazie anche alla collaborazione di partner extrascolastici. Allo stesso modo, l'obbligo di modifica va ad affiancarsi – e non a sostituirsi – alle attività di conduzione, ai servizi, alle disposizioni e alle norme che permettono di valutare e di gestire eventuali comportamenti inadeguati, sia in termini disciplinari – laddove necessario – che in termini formativi e preventivi, per evitare che questi abbiano a ripetersi.

Fatte queste premesse, rispondiamo come segue alle domande poste:

1. Qual è la posizione del Consiglio di Stato riguardo all'introduzione delle Direttive sui comportamenti inadeguati? Non ritiene il Consiglio di Stato che possano rappresentare uno strumento potenzialmente vessatorio, di difficile oggettivazione e influenzato dalla sensibilità e percezione soggettiva di chi subisce o osserva (e giudica) un determinato comportamento?

La posizione del Consiglio di Stato è quella espressa in sede di premessa. In aggiunta alle considerazioni di cui sopra è opportuno ricordare uno degli aspetti centrali emersi nel caso verificatosi nel 2022 in una scuola media del Luganese. In quella circostanza, come dimostrato dall'inchiesta amministrativa, malgrado non poche segnalazioni espresse da diversi docenti e da parte di terze persone relative ad atteggiamenti inadeguati di un docente – poi nominato direttore – fossero giunte all'allora direttore della SM di Lugano Centro, quest'ultimo – in assenza di un obbligo in tal senso, poi introdotto con le Direttive – aveva deciso di non condividerle con i propri dirigenti superiori e aveva affrontato e gestito ogni elemento venuto a sua conoscenza giudicandolo non sufficientemente allarmante o tale da giustificare l'adozione di misure incisive.

Altrettanto chiare sono state le richieste avanzate dal Parlamento, occupandosi del caso, affinché ciò non si ripetesse (cfr. verbali del Gran Consiglio, anno 2022/2023, 17 ottobre, 2022, sedute XIV e XV, pp. 2031-2054 e 2173-2194). Nel 2022 da più parti era stato chiesto al Consiglio di Stato di adottare le misure necessarie per fare in modo di evitare che i "campanelli di allarme" e le segnalazioni si fermassero "da qualche parte" o si perdessero "nei labirinti della burocrazia di un sistema autoprotettivo" o ancora che potessero essere raccolte e "non fatte proseguire". Le Direttive sui comportamenti inadeguati rispondono puntualmente alla richiesta di dotarsi di uno strumento adatto che, oltre alla funzione di raccolta delle segnalazioni – sempre nel rispetto del principio della presunzione d'innocenza –, abbia anche quella di filtro che permetta agli organi di conduzione e vigilanza di assumere un ruolo proattivo nel verificare e contrastare la presenza di eventuali comportamenti inadeguati nella scuola.

- 2. Quali sono i fondamenti scientifici (ricerche o studi specifici in ambito pedagogico) su cui si basano le Direttive per l'identificazione e la gestione dei comportamenti inadeguati?**
- 3. Quali sono i fondamenti normativi che definiscono in modo chiaro e oggettivo i comportamenti effettivamente inadeguati, distinguendoli da quelli che rientrano nella normale dialettica educativa?**
- 4. È stata effettuata una panoramica sulle prassi adottate negli altri Cantoni? In particolare, come vengono affrontate problematiche analoghe nella Svizzera interna e quali sono le principali differenze rispetto al modello proposto dal DECS?**

Le Direttive oggetto del presente atto parlamentare non riguardano “l’identificazione e la gestione dei comportamenti inadeguati”, ma introducono un obbligo di notifica e di condivisione della stessa, per evitare il ripetersi di situazioni come quella del 2022, in cui segnalazioni fondate rimangono inascoltate. Come mostrato in sede di premessa e rispondendo alla domanda numero 1 la loro introduzione scaturisce dalla ferma volontà – peraltro condivisa dal Parlamento – di mettere in campo tutti gli strumenti necessari alla promozione del benessere delle allieve e degli allievi e alla tutela dei loro diritti. I fondamenti normativi, anch’essi già richiamati in sede di premessa, sono costituiti in primo luogo dalla Legge della scuola e dalla Convenzione sui diritti del fanciullo. Come affermato, il ventaglio dei comportamenti inadeguati contemplati nella definizione contenuta nelle Direttive è volutamente ampio e lo scopo delle Direttive è di fare in modo che le segnalazioni siano notificate e che possa essere effettuata una valutazione di ogni caso in modo da poter determinare se effettivamente ci si trovi confrontati con comportamenti inadeguati o meno. Nella fase di elaborazione delle Direttive cantonali sono state valutate le prassi di altri Cantoni, in particolare quelli romandi⁴.

5. Quali sono le fattispecie concrete considerate inadeguate nelle segnalazioni effettuate durante il primo anno di applicazione delle Direttive per le scuole cantonali? Si invita il Consiglio di Stato a fornire esempi concreti. Quanti dei casi segnalati si sono rivelati infondati o eccessivi rispetto alla loro effettiva gravità?

Da giugno 2023 a dicembre 2024 nelle scuole cantonali sono stati notificati 20 casi, 5 dei quali attualmente ancora “aperti”. Sulla base delle necessarie verifiche sono stati emessi 7 richiami e 3 ammonimenti; 5 casi non hanno invece richiesto nessun provvedimento, a conferma del fatto che laddove l’approfondimento di una segnalazione non conduce a rilevare criticità, non vi sono conseguenze negative per la persona oggetto della segnalazione rivelatasi non fondata. Si ricorda che il numero di adulti di riferimento a contatto con le allieve e gli allievi delle scuole cantonali si attesta attorno alle 5’000 unità (di cui circa 4’800 docenti). I casi finora oggetto di notifica rimandano alle seguenti tipologie: applicazione da parte del o della docente di provvedimenti inappropriati; minacce; umiliazioni; utilizzo un linguaggio inadeguato; comportamenti irrispettosi e lesivi della personalità; discriminazioni culturali; irresponsabilità. Si rileva che discutere in termini generali di queste tipologie di situazioni può essere utile anche nell’ambito della formazione di base e continua dei docenti, per tematizzare in ottica preventiva e formativa la questione dei comportamenti inadeguati con docenti in carica e futuri docenti.

6. Quali misure sono state prese per tutelare il personale scolastico da accuse infondate e garantire un’applicazione uniforme delle Direttive?

Le Direttive impongono alle direzioni scolastiche la notifica di ogni segnalazione. La valutazione dei casi, l’identificazione e l’attuazione di misure o azioni necessarie esula dal campo di applicazione delle Direttive e rientra nelle attività ordinarie di pertinenza dei quadri scolastici e delle sezioni dell’insegnamento quando confrontati alle casistiche che rientrano nell’ambito dei comportamenti inadeguati. Questa precisazione è importante dato che gli interroganti suggeriscono che a ogni notifica di un comportamento inadeguato corrisponda l’avvio di una procedura amministrativa o penale, ciò che non è

⁴ Vedi ad esempio: www.vd.ch/actualites/decisions-du-conseil-detat/seance-du-conseil-detat/decision/id/2b14e0c2-d33f-499c-8296-0f749dc283c5

il caso. La valutazione delle fattispecie, e quindi le necessarie verifiche sulle segnalazioni, seguono le procedure e le normative già in essere. In altre parole, la direttiva dice qual è lo spettro dei potenziali comportamenti inadeguati e chiede di notificare: la valutazione segue, confermando o smentendo quanto segnalato. È d'altra parte nell'interesse dell'adulto al centro della segnalazione poter prendere posizione sulla stessa e confrontarsi con i quadri scolastici di riferimento per fare chiarezza, evitando così che si verifichino situazioni – come evocato dagli stessi interroganti – in cui si diffondono “voci” ingiustificate. Si precisa in ogni caso che, anche per tutelare il personale scolastico da eventuali accuse infondate, le notifiche non sono pubbliche e sono trattate confidenzialmente secondo quanto indicato nelle Direttive.

7. Non ritiene il Consiglio di Stato che il sistema normativo già esistente – composto da Codice penale, LORD e procedure amministrative – sia più che sufficiente per gestire eventuali derive comportamentali, evitando così ulteriori regolamentazioni?

Come indicato in sede di premessa e rispondendo alle domande precedenti, le Direttive hanno introdotto un obbligo di notifica per i quadri scolastici, ma non prevedono nessuna norma rispetto alla trattazione di merito dei casi. Per quanto riguarda la trattazione dei casi valgono le disposizioni esistenti, che a dipendenza delle situazioni rimandano alla legislazione scolastica, alle disposizioni previste per i dipendenti dello Stato, all'ambito civile o penale.

8. Qual è il costo complessivo, in termini di tempo impiegato e risorse dedicate, sostenuto dalle Direzioni scolastiche e dai funzionari del DECS durante il primo anno di applicazione delle Direttive nelle scuole cantonali?

I dati riportati nella risposta alla domanda numero 5 mostrano che l'impatto in termini di onere di lavoro riconducibile all'introduzione delle Direttive è sostenibile. Ciò detto, indipendentemente dalla “quantificazione”, il Consiglio di Stato ritiene che ogni minuto o franco destinato alla promozione del benessere di allieve e allievi e alla tutela di loro diritti sia ben impiegato e ben speso.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 8 ore lavorative.

Vogliate gradire, signoir deputati, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Christian Vitta

Il Cancelliere

Arnoldo Coduri