

Rapporto della Commissione per la nuova Legge-quadro della scuola

Sommario

Parte prima: Rapporto

1. **Premessa**
2. **La nuova struttura del progetto di legge**
3. **Le proposte del nuovo progetto di legge**
 - 3.1. *La revisione dei 34 articoli della precedente bozza di legge e la nuova configurazione dei primi due Titoli*
 - 3.2. *Il docente: professionalità e stato giuridico (Titolo III)*
 - 3.3. *Il ruolo dei genitori e degli allievi nella scuola pubblica (Titolo IV)*
 - 3.4. *L'educazione speciale e gli altri servizi della scuola pubblica (Titolo V)*
 - 3.5. *L'insegnamento privato (Titolo VI)*
4. **La fase di transizione**
5. **Conclusioni**

Parte seconda: Bozza del nuovo progetto di Legge

disti e delle Associazioni dei genitori (si vedano gli *Atti della prima Assemblea di verifica e analisi degli interventi - Lugano, 7 marzo 1979*, raccolti e curati dall'Ufficio studi e ricerche (USR), Rapporto 80.01, Bellinzona, gennaio 1980).

Dal novembre 1978 al dicembre 1981 la Commissione ha naturalmente proseguito i lavori, effettuando in totale 74 sedute e pervenendo così alla messa a punto della bozza completa del progetto di nuova legge (bozza annessa al presente Rapporto).

Sui lavori della Commissione non c'è, sostanzialmente, niente da aggiungere rispetto a quanto si è già avuto modo di sottolineare nel paragrafo 3 del Rapporto 1978 sia per quanto concerne le difficoltà, per così dire, intrinseche al particolare e delicato compito, sia per quanto riguarda il metodo seguito, che è consistito essenzialmente nel demandare a delle sottocommissioni ad hoc l'elaborazione e/o l'approfondimento di determinate proposte di articoli ampiamente discusse, poi, e approvate nel plenum della Commissione.

In sede di premessa è forse doveroso dare notizia delle modificazioni verificatesi nella composizione della Commissione:

- il prof. *Franco Lepori*, dimissionario, è stato sostituito nel marzo 1979 dal prof. *Paolo Mondada*;
- il prof. *Cleto Pellanda*, dimissionario a seguito del pensionamento, è stato so-

Parte prima: Rapporto

1. Premessa

Il presente Rapporto è il secondo documento che la Commissione, incaricata dal Consiglio di Stato di elaborare un progetto di legge-quadro per la scuola ticinese, redige per sottoporre a consultazione.

Esso costituisce lo sviluppo naturale e l'organico completamento di quanto già delineato nel Rapporto del 26.XI.1978 nel quale, come si ricorderà, erano illustrati i primi 34 articoli del progetto della nuova legge, che comprendevano i due fondamentali capitoli delle *Generalità* (definizione, finalità e direzione della scuola pubblica) e delle *Componenti della scuola* (concretamente chiamate a collaborare alla gestione di un modello più nuovo e aperto di istituto scolastico).

Sempre nel citato Rapporto del 1978 veniva inoltre anticipata la struttura della nuova legge secondo un'articolazione in 5 capitoli: ai due sopra menzionati avrebbero dovuto far seguito il terzo, relativo al *Rinvio alle leggi specifiche dei vari settori di scuola*, il quarto comprendente lo *Stato giuridico del docente* e il quinto contenente le *Disposizioni abrogative e sospensive*.

Nel corso dell'Assemblea di verifica, svoltasi a Lugano il 7.III.1979, le proposte della Commissione hanno costituito l'oggetto di un'approfondita disamina da parte dei dele-

gati delle Associazioni magistrali, delle Organizzazioni sindacali, delle Autorità comunali, degli Organismi scolastici, degli Organi dipartimentali, degli studenti, degli appren-

Felice Filippini, Muzzano - «Il silenzio» 1954, linoleum a due colori, cm 45 x 33.



stituito nel marzo 1979 dal prof. *Mario Delucchi*,

- il dott. *Guido Marazzi*, dimissionario, è stato sostituito nell'agosto 1980 dal dir. *Vittorio Fè*.
- In data 5 novembre 1980, il Consiglio di Stato, accogliendo una esplicita richiesta della Federazione svizzera del personale dei Servizi pubblici (VPOD-docenti), ha nominato quale nuovo commissario il prof. *Giorgio Canonica*.
- In data 14 dicembre 1980 si sono poi aggiunte le dimissioni del dott. *Romano Brogini*, delegato della Federazione docenti ticinesi (FDT), il quale non è più stato sostituito.

A seguito, pertanto, delle modificazioni di cui si è detto la composizione attuale della Commissione risulta essere la seguente:

dott. Sergio Caratti, direttore della Sezione pedagogica, presidente, via Dogana 10, 6500 Bellinzona;

prof. Giorgio Canonica, rappresentante della VPOD-docenti, 6951 Bidogno;

prof. Renzo Calderari, capo dell'Ufficio dell'insegnamento professionale, 6862 Rancate;

prof. Mario Delucchi, direttore dell'Ufficio dell'insegnamento primario, 6964 Davesco;

dir. Vittorio Fè, presidente della Conferenza dei direttori di ginnasio, 6983 Magliaso;

ma. Maria Luisa Lanini, delegata della Lega delle Maestre Cattoliche, 6598 Tenero;

prof. Paolo Mondada, aggiunto all'Ufficio dell'insegnamento medio, 6648 Minusio;

prof. Edgardo Petrini, delegato dell'Unione Svizzera insegnanti professionali, 6911 Comano;

prof. Antonio Spadafora, delegato della Società dei maestri liberali radicali ticinesi «La Scuola», via Castelrotto 20, 6600 Locarno;

prof. Renato Vago, delegato dell'Associazione dei docenti delle Scuole Secondarie Superiori, via Noretto 6, 6500 Bellinzona;

prof. Aldo Zanetti-Streccia, delegato dell'Associazione cantonale dei docenti socialisti, 6528 Camorino;

dott. Giorgio Zappa, direttore del Liceo cantonale di Mendrisio, via Lanz 21, 6850 Mendrisio.

A completare la composizione della Commissione, come si ricorderà, il Consiglio di Stato aveva incaricato un giurista, nella persona dell'avv. *Stefano Ghiringhelli* di Bellinzona, e un segretario, nella persona del dott. *Fernando Zappa*, Giubiasco.

2. La nuova struttura del progetto di legge

Come si è già ricordato, la prima impostazione della bozza del nuovo progetto di legge-quadro prevedeva di esaurire l'intera problematica nei 5 citati capitoli (vedi Premessa).

Proseguendo nei suoi lavori, la Commissione è andata ovviamente oltre i 34 articoli presentati nel Rapporto del 1978 ed essi ammontano oggi a 114.

Cammin facendo, tuttavia, non ci sono state solo le prevedibili variazioni quantitative: ci si è venuti a trovare anche nelle condizioni di rivedere la struttura originaria e di meglio distribuire la complessa normativa secondo una più organica articolazione in Titoli e Capitoli.

La nuova struttura alla quale si è pervenuti, grazie soprattutto alla collaborazione del

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA EDUCAZIONE, BELLINZONA

*Lettera inviata
alle persone e agli enti
interessati alla consultazione*

6501 Bellinzona, 2 febbraio 1982

Concerne:

consultazione generale delle diverse componenti in merito al progetto di nuova Legge della scuola elaborato dalla Commissione di studio.

Egregi signori,

la Commissione incaricata dal Consiglio di Stato di elaborare un progetto di nuova Legge della scuola ha ultimato in data 9 dicembre 1981 i propri lavori presentando al Dipartimento della pubblica educazione un Rapporto conclusivo (cfr. no. 96 di «Scuola ticinese»).

Esso costituisce lo sviluppo naturale e l'organico complemento del primo Rapporto (26 novembre 1978), sottoposto alla consultazione dei componenti l'Assemblea di verifica svoltasi a Lugano il 7 marzo 1979, nel quale erano illustrati i primi 34 articoli della Legge che comprendevano i due capitoli delle Generalità e delle Componenti della scuola.

La nuova Legge della scuola presenta un'articolazione organica di «Titoli» e «Capitoli» entro i quali la Commissione di studio ha cercato di disciplinare la realtà scolastica nelle sue linee generali, valide cioè per tutti i settori della pubblica educazione (dalla scuola materna al post-scolastico), in maniera tale da costituire il fondamento e il punto di riferimento essenziale per le diverse leggi settoriali che inquadrano più specificamente e determinano nei particolari l'attività dei diversi ordini e gradi della scolarità, nonché i servizi connessi.

Il Dipartimento della pubblica educazione, così autorizzato dal Consiglio di Stato, promuove ora una consultazione generale delle diverse componenti (docenti, organismi scolastici, genitori, studenti e apprendisti, autorità comunali, partiti politici, associazioni magistrali, organizzazioni sindacali, associazioni padronali e di categoria, ecc.) in merito al progetto di nuova Legge della scuola elaborato dalla Commissione di studio e invita coloro che intendono partecipare alla consultazione a inviare le proprie osservazioni entro e non oltre il 15 maggio 1982 all'Ufficio studi e ricerche DPE, Via Nizzola 11, 6501 Bellinzona.

Nella stesura dei vari contributi si suggerisce, nella misura del possibile, di attenersi ai quesiti sottomenzionati. Ciò non vuole costituire, in ogni caso, una limitazione nelle prese di posizione dei consultati, bensì un'indicazione atta a facilitare il lavoro di spoglio e di analisi delle osservazioni formulate.

1. *È condivisa l'impostazione generale del progetto di nuova Legge della scuola?*
2. *Quali osservazioni di carattere generale sui singoli titoli e/o quali concrete proposte di emendamento o di stralcio dei corrispondenti articoli si ritiene di dover formulare?*

2.1 *Disposizioni generali (Titolo I)*

2.2 *Componenti della scuola e gestione dell'Istituto scolastico (Titolo II)*

2.3 *Il docente: professionalità e statuto giuridico (Titolo III)*

2.4 *Doveri e diritti dei genitori e degli allievi (Titolo IV)*

2.5 *Educazione speciale e altri servizi della scuola pubblica (Titolo V)*

2.6 *L'insegnamento privato (Titolo VI)*

I risultati della consultazione saranno raccolti e ordinati dall'Ufficio studi e ricerche; essi consentiranno di disporre di ulteriori indicazioni utili per orientare le scelte del Dipartimento della pubblica educazione in merito alle proposte presentate dalla Commissione di studio.

Si segnala inoltre che il Rapporto conclusivo della Commissione può essere richiesto, in un numero limitato di copie, all'Ufficio studi e ricerche (tel. 092/24.34.91).

Vi ringraziamo già sin d'ora per la cortese collaborazione e vi preghiamo di gradire, egregi signori, i migliori saluti.

PER IL DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA EDUCAZIONE

Prof. Carlo Speziali
Consigliere di Stato direttore

Dott. Sergio Caratti
Presidente della Commissione

giurista avv. Stefano Ghiringhelli, è la seguente:

TITOLO I	
Disposizioni generali	
Cap. I Scuola pubblica ed autorità preposte	Art. 1 - 13
Cap. II Disposizioni organizzative	Art. 14 - 18
Cap. III Assegni e prestiti di studio	Art. 19 - 22
Cap. IV Insegnamento religioso	Art. 23
TITOLO II	
Componenti della scuola e gestione dell'istituto scolastico	
TITOLO III	
Il docente: professionalità e stato giuridico	
Cap. I Definizione e abilitazione	Art. 45 - 48
Cap. II Assunzione dei docenti	Art. 49 - 56
Cap. III Trasferimento e cessazione del rapporto di servizio	Art. 57 - 65
Cap. IV Doveri e diritti del docente	Art. 66 - 78
Cap. V Sanzioni disciplinari	Art. 79 - 86
Cap. VI Disposizioni diverse	Art. 87 - 88
TITOLO IV	
Doveri e diritti dei genitori e degli allievi	
Cap. I Doveri e diritti dei genitori	Art. 89 - 90
Cap. II Doveri e diritti degli allievi	Art. 91 - 93
Cap. III Disposizioni comuni	Art. 94 - 95
TITOLO V	
L'educazione speciale e gli altri servizi della scuola pubblica	
Cap. I Educazione speciale	Art. 96 - 99
Cap. II Corsi speciali di lingua italiana	Art. 100
Cap. III Orientamento scolastico e professionale	Art. 101-102
Cap. IV Il settore postscolastico	Art. 103-105
TITOLO VI	
L'insegnamento privato	
	Art. 106-114
TITOLO VII	
Disposizioni transitorie e abrogative	
	Art. -

Con questa nuova ristrutturazione, la Commissione ritiene di aver esaurientemente trattato l'argomento, in relazione soprattutto all'esplicito mandato del Consiglio di Stato che, nella risoluzione istitutiva (RG no. 1441 del 9 marzo 1976), aveva così specificato i termini del mandato: redigere, all'intenzione del Dipartimento, un progetto di Legge-quadro sulla gestione della scuola, in linea di principio così articolata:

- Enunciazione del principio di scuola pubblica nei suoi rapporti con lo Stato.
- Definizione delle finalità della scuola (in genere e in specie, cioè secondo i diversi ordini e gradi).
- Definizione delle componenti della scuola (autorità politiche e amministrative - cantonali, comunali e consortili - , corpo insegnante, allievi, genitori, società) e delle rispettive funzioni, competenza, strutture organizzative, rapporti reciproci, ecc.
- Definizione degli istituti scolastici, del loro spazio d'autonomia, dei principi e delle forme di gestione, dei loro rapporti con le singole componenti.
- Definizione organica dei sistemi di gestione pedagogica relativamente alla programmazione, alla sperimentazione, alla pratica e alla verifica dell'insegnamento.
- Definizione delle procedure di consultazione.
- Definizione dello statuto dell'insegnante relativamente alla sua funzione educativa e didattica e al suo rapporto d'impiego.

- Definizione dello statuto dell'allievo sul piano individuale e su quello collettivo.
- Disposizioni abrogative e sospensive.

3. Le proposte del nuovo progetto di legge

La nuova struttura dell'impostazione del progetto di legge è venuta man mano a

prendere una sua forma più e meglio determinata anche grazie alla rilettura dei 34 articoli, già presentati nel Rapporto del 1978, rilettura effettuata dalla Commissione alla luce soprattutto delle indicazioni emerse durante la prima Assemblea di verifica.

In generale, la Commissione ha ritenuto di accogliere quelle modificazioni proposte che non risultassero, però, in palese contrasto con la «logica interna» del nuovo progetto di legge, anche perché questa era stata sostanzialmente condivisa dall'Assemblea di verifica.

La Commissione, in altri termini, dopo avere attentamente vagliato tutte le argomentazioni e i suggerimenti critici presentati dai diversi delegati in occasione dell'Assemblea di verifica, è rimasta dell'avviso di mantenere sostanzialmente la sue scelte, ampiamente giustificate, per altro, nel Rapporto del 1978. Rapporto che, non a caso, viene in più punti ripreso (B) nel paragrafo successivo (3.1.) che si riferisce alla nuova configurazione dei 34 articoli della precedente bozza di legge e che presenta anche le modificazioni (A) apportate alla precedente stesura degli articoli.

3.1. La revisione dei 34 articoli della precedente bozza di legge e la nuova configurazione dei primi due titoli: I. Disposizioni generali; II. Componenti della scuola e gestione dell'istituto scolastico

Come si è già ricordato, la «Bozza della legge-quadro», sottoposta a consultazione nei primi mesi del 1979, comprendeva 34 articoli distinti in due «Parti»: nella Parte I^a erano collocati gli articoli 1-10, relativi alle *Generalità*; nella Parte II^a erano riuniti gli articoli 11-34, relativi alle *Componenti della scuola a gestione dell'istituto scolastico*.

Nella nuova stesura del progetto di legge i 34 articoli in questione sono stati ripresi e, integrati con altri 10, costituiscono ancora i nuclei essenziali dei Titoli I e II.

Ugo Cleis, Ligornetto - «Il bosco».



3.1.1. Disposizioni generali (Titolo I)

3.1.1.1 Capitolo I.

Scuola pubblica ed autorità preposte (Art. 1-13)

— Articoli 1, 2, 3, 9*.

Definizione-Finalità e Direzione della Scuola Pubblica

* La nuova numerazione rispetto a quella del 1978 ha la seguente corrispondenza: 1 = 1; 2 = 2; 3 = 3; 9 = 8.

A. Modificazioni apportate alla stesura del 1978, agli articoli 1, 2, 3, 9

Esse concernono essenzialmente l'art. 2 e l'art. 9. Per l'art. 2 (*Finalità*) al cpv. 2 lett. a): «stimola l'individuo» è sostituito con «stimola la persona». Per l'art. 9 (*Consiglio cantonale della scuola*) le modificazioni sono più sostanziali e rappresentano una fondamentale *correzione*, che non ha per altro raccolto l'unanimità dei commissari, della stessa concezione dalla quale era nato il testo del 1978. Innanzitutto viene modificata la composizione: invece che 17 docenti e 17 cittadini, nella nuova versione si hanno 10 docenti (2 per ogni settore della scuola pubblica) e 10 cittadini; in secondo luogo i 10 cittadini non sono più eletti direttamente dal popolo, bensì nominati dal Gran Consiglio. Soprattutto con l'introduzione di quest'ultima modificazione la Commissione ha, in sostanza, voluto sottolineare il fatto che il proposto «Consiglio cantonale della scuola» più che «garantire l'incontro tra le istanze della scuola e la realtà sociale del paese», si configura come «organo consultivo superiore del Dipartimento», nel cui ambito, tuttavia, permangono possibilità significative di partecipazione e, quindi, di pubblico controllo della politica scolastica.

B. Commento

Gli articoli 1, 2, 3, 9 rappresentano un gruppo abbastanza omogeneo di proposizioni fondamentali nelle quali si trovano la *definizione* della scuola pubblica, la chiara indicazione delle sue complesse *finalità* e la netta specificazione dell'autorità alla quale spetta il compito di *dirigerla*.

Per riprendere i termini del Rapporto del 1978, a livello di *definizione* si è ritenuto opportuno sottolineare, innanzitutto, la configurazione specifica dell'istituzione scuola nei termini di una precisa serie di prestazioni, organizzate dall'Ente pubblico, per rispondere a determinati bisogni della comunità: la scuola, cioè, come «servizio sociale».

In particolare, i bisogni in questione si riferiscono — com'è noto — e all'individuo e alla comunità, e sono in un certo qual senso espressi dal termine «educazione» il quale designa un fenomeno tipicamente sociale, in quanto — per riferirci alla classica definizione di E. Durkheim (1911) — «l'educazione è l'azione esercitata dalle generazioni adulte su quelle che non sono ancora mature per la vita sociale». Certo, il senso dell'azione educativa, proprio perché azione sociale, è dato dalle «finalità» che essa si propone di raggiungere e dal *modo in cui*

organizza i mezzi a sua disposizione per realizzare le prospettive prefigurate.

Ecco perché, alla definizione della scuola come «servizio sociale», fa immediatamente seguito la specificazione secondo la quale detto servizio è «istituito» e «diretto» dallo Stato, al quale incombe l'onere di «assicurare il perseguimento delle finalità». Lo Stato, infatti, in quanto struttura organizzativa superiore che la comunità si è data per far fronte ai propri bisogni, risulta — come del resto è storicamente avvenuto — il «soggetto» più idoneo a recepire i bisogni educativi e ad apprestare le risposte più adeguate per soddisfarli.

Col termine «Direzione», poi, si è voluto in particolare indicare che l'«Autorità politica» — in quanto espressione della volontà del popolo — deve:

- a) tracciare le linee generali del perseguimento delle finalità;
- b) garantire al paese un ordinamento scolastico che funzioni nel senso stabilito dalle linee generali tracciate.

Con questo tipo di «Direzione», in altri termini, ci si è voluti riferire ad un complesso di responsabilità e non ad un'organizzazione verticistica — complesso di responsabilità al quale sono, non a caso, *direttamente* associati i Comuni, a livello istituzionale, e le componenti della scuola (docenti, genitori, allievi) a livello di gestione degli istituti.

A quest'ultimo riguardo va precisato che il modello che è venuto lentamente emergendo è abbastanza prossimo a quello — per usare la formulazione di G. De Landsheere (1976) — della «*gestione associativa*»: un modello, cioè, che cerca di armonizzare le esigenze dell'*organizzazione*, della *responsabilità* e della *competenza* con quelle della *partecipazione* di tutti gli utenti del servizio sociale scuola.

L'articolo, comunque, che propone la scelta precisa della linea di azione della scuola pubblica è l'articolo 2 nel quale sono indicate le «Finalità». In esso è chiaramente sostanziato il concetto di scuola pubblica come servizio sociale che si qualifica, appunto, attraverso gli scambi e i rapporti vivi e produttivi che l'istituzione scuola sa instaurare con la più ampia realtà socio-culturale, al fine di «assicurare... la formazione di personalità armonicamente sviluppate, in grado di gestire e di promuovere le trasformazioni della società, allo scopo di realizzare sempre più le istanze di libertà, di giustizia e di responsabilità sociali».

Una scuola così concepita non può, ovviamente, non stabilire un rapporto privilegiato, per così dire, con quell'agenzia primaria della socializzazione che è la famiglia, come — d'altra parte — non può dimenticare la necessità di collaborare con altre istituzioni educative.

A questo riguardo si fa riferimento a «una prospettiva di educazione permanente» che la scuola non deve mai perdere di vista, proprio perché il particolare tipo di società (industriale avanzata) in cui essa è inserita è caratterizzata da continue e costanti trasformazioni. Di conseguenza, l'assunto educativo della scuola non si esaurisce nei tempi previsti per i diversi settori della scolarità, ma continua per tutta la vita dell'individuo.

Per quel che concerne, poi, il tipo di collaborazione che la scuola deve stabilire con la famiglia e le altre istituzioni educative, si dice esplicitamente che deve trattarsi di una

«collaborazione dialettica». La scuola, in altri termini, non deve essere né una «cinghia di trasmissione» della famiglia o di altre istituzioni della «società civile», né un istituto preavvicinato nei confronti di quest'ultima, in particolare della famiglia. La scuola deve saper avvertire istanze ed esigenze che, ad esempio, provengono dalla famiglia, ma deve, nel contempo, saper fare avvertire alla famiglia le istanze e le esigenze che emergono dal sociale e che sempre più richiedono una collaborazione intelligente tra le due agenzie di socializzazione.

Le finalità per così dire generali, delineate in questi termini, vengono poi ulteriormente sviluppate nel seguito dell'articolo là dove si precisa che:

- a) la trasmissione del sapere deve stimolare l'educando a una scelta consapevole del proprio ruolo nella società;
- b) l'educazione alla responsabilità personale e alla democrazia deve avvenire anche attraverso la fondamentale esperienza della partecipazione attiva alla vita della scuola e quindi alla sua gestione;
- c) l'educazione deve poter contare su una «istituzione» efficiente e su efficienti strutture scolastiche, realisticamente rapportate ai bisogni della «società civile», al mondo della produzione e alla realtà del lavoro;
- d) la scuola deve qualificarsi politicamente come uno dei più delicati e importanti strumenti della democrazia proprio in quanto è capace di assicurare un'autentica «uguaglianza delle possibilità».

— Articoli 4, 5, 6, 7, 12*.

L'ordinamento della scuola pubblica: gli organi di direzione, animazione, vigilanza e coordinamento

* La nuova numerazione rispetto a quella del 1978 ha la seguente corrispondenza: 4 = 4; 5 = 10; 6 = 5; 7 = 6; 12 = 9.

A. Modificazioni apportate alla stesura del 1978

Per l'articolo 4 (*Compiti del Dipartimento*) al cpv. 1 è stato eliminato «Sezione pedagogica e Sezione per la formazione professionale», perché i Dipartimenti dello Stato devono potersi organizzare nelle forme e nei modi più adeguati alle esigenze dei tempi, senza doverlo ancorare nella legge.

Per l'articolo 5 (*Contenzioso*) al cpv. 1 l'espressione «disposizioni di applicazione» equivale semplicemente, qui e in seguito, a «Regolamenti».

Per l'articolo 6 (*Animazione e vigilanza*) al cpv. 1 si è aggiunto all'«animazione» anche «il coordinamento e la verifica»; al cpv. 3 si sono aggiunti ai «Comuni» anche «o i Consorzi» e si è accennato alle «Delegazioni scolastiche consortili».

Per l'articolo 12 (*Ordinamento*) al cpv. 1 è stata soppressa la lett. f) in quanto il settore dell'«aggiornamento e della riqualificazione» è implicito in quello «post-scolastico» di cui alla lett. e); al cpv. 3 si è sostituito «scuole speciali» con «educazione speciale» e si è specificato che tale servizio attraversa tutti i settori scolastici, per sottolineare soprattutto il fatto che il servizio non costituisce una realtà a parte nel mondo della scuola.

B. Commento

L'ordinamento della scuola, così come si trova definito nell'art. 12, indica chiaramente che i diversi momenti della scolarità corri-

spondono alle «fasce d'età» degli allievi. All'interno di tale ordinamento passa, quindi, l'importante distinzione tra la scuola dell'obbligo e quella post-obbligatoria.

Al Dipartimento della pubblica educazione (già definito, all'art. 3, come organo del Consiglio di Stato al quale spetta la «Direzione» della scuola pubblica), sono affidati (art. 4) i compiti di promuovere e coordinare — in sintonia con le componenti che «devono essere regolarmente consultate» — le attività della scuola pubblica.

L'articolo 6 presenta un'importante e significativa precisazione: in esso, infatti, viene chiaramente sancita la diversificazione tra le attività di animazione e vigilanza pedagogiche e quelle relative alla vigilanza più propriamente amministrativa. In particolare, «gli ispettori» e gli «esperti», operanti nei diversi ordini di scuola, sono più marcatamente qualificati come «Consiglieri pedagogici»: essi, infatti, devono soprattutto promuovere l'animazione e assicurare la consulenza, il coordinamento e la verifica sulla scuola e sull'insegnamento. E affinché questa attività promozionale possa svolgersi in modo organico viene riconosciuta, all'art. 7, l'esigenza che i quadri direttivi e ispettivi, nonché gli «esperti» si organizzino in «Collegi», cioè in veri e propri organi di coordinamento.

— Articolo 8 (= 7 precedente). Innovazioni e sperimentazione

A. Modificazioni apportate alla stesura del 1978

Accanto ad alcuni miglioramenti linguistici è stata apportata anche l'importante aggiunta che riguarda «*le modalità di valutazione e di verifica*» di cui al cpv. 4 lett. f).

B. Commento

L'articolo 8, che ha per oggetto le «innovazioni» e la «sperimentazione», costituisce un punto di riferimento fondamentale non solo del capitolo in cui è inserito, ma anche dell'intera nuova legge.

L'articolo, infatti, cerca di mettere a fuoco con una certa precisione la dinamica globale dell'istituzione scolastica e, in particolare, della sua capacità di recepire attivamente le trasformazioni relative sia al «sapere costituito», sia alle esigenze socio-educative implicanti modificazioni nell'ordinamento e nelle strutture.

Inoltre, l'innovazione e la sperimentazione chiamano direttamente in causa la capacità professionale del docente, in quanto gli richiedono di saper tradurre la sua consapevolezza educativa (e in particolare la sua «libertà d'insegnamento» e la sua «autonomia didattica») in progetti scientificamente impostati e controllati, la cui realizzazione costituisce un arricchimento della competenza professionale stessa. In particolare, quindi, ciò che va opportunamente rilevato è il fatto che le innovazioni e i processi di sperimentazione contribuiscono significativamente a qualificare l'istituzione scolastica, proprio in quanto «sforzi» intesi a chiarire concretamente «il ruolo dell'educazione in relazione al mutamento sociale» (Cesareo, 1976).

Nell'articolo, i termini «innovazione» e «sperimentazione» vengono assunti secondo l'accezione corrente nella letteratura specialistica.

In genere, con «*innovazioni*» si designa «une tentative délibérée d'améliorer les pra-

tiques existantes par rapport à certains objectifs souhaités» (OCDE-CERI, 1973) e, in particolare, viene delineata una tipologia abbastanza articolata di innovazioni secondo che esse riguardino:

a) gli obiettivi e le funzioni della scuola nei suoi rapporti con la realtà della società civile,

b) l'organizzazione del sistema scolastico, c) i ruoli e le interazioni all'interno del sistema scolastico,

d) i contenuti e i metodi dell'insegnamento-apprendimento (OCDE-CERI, cit.).

Col termine «*sperimentazione*», invece, si indica il procedimento attraverso il quale l'innovazione viene tradotta in un preciso

Felice Filippini, Muzzano - «Disputa» 1941, Morcote. Affresco, ora scomparso, dell'ultima cappella della scalinata che porta alla Chiesa di Santa Maria del Sasso. Il Comune di Morcote ha l'intenzione di far rifare l'affresco dall'artista.





Aldo Patocchi, Cadempino - «Autostrada» 1968, xilografia, cm 30 x 28.

progetto strutturato nel senso del metodo scientifico sperimentale (ipotesi, modello sperimentale, verifica).

Fra i due termini, quindi, non c'è solo una differenza specifica, ma anche una stretta correlazione che autorizza, in un certo senso, a parlare di «processi di innovazione e sperimentazione».

Risulta abbastanza chiaramente che i processi di innovazione-sperimentazione presi in considerazione nell'art. 8 vanno nettamente distinti da quelli che si riferiscono ad iniziative di uno o più insegnanti, e che vengono adottate all'interno delle leggi, dei regolamenti e dei programmi vigenti.

Mentre i primi, infatti, hanno una marcata caratterizzazione istituzionale, in quanto richiedono e/o producono modificazioni più o meno rilevanti nell'organizzazione dell'istituzione scuola, i secondi rientrano, invece, nel pieno esercizio della professione insegnante, costituendone anzi un tratto saliente: il diritto alla libertà di insegnamento e all'autonomia didattica.

Da questa precisa ottica, d'altra parte, va letto il terzo capoverso dell'art. 8, dove si parla delle proposte di innovazioni-sperimentazioni, proposte che possono essere fatte sia dalla «base» (da coloro che operano direttamente nella scuola), sia dai vertici della organizzazione.

In ogni caso, ciò che qualifica una proposta di innovazione-sperimentazione (provenienza essa dalla base o dai vertici) è la documentazione che viene prodotta a sostegno, e cioè:

- l'indicazione delle finalità perseguite e le argomentazioni che ne giustificano la scelta,
- lo studio di un modello sperimentale completo (precisazione degli strumenti necessari, dei tempi e dei modi di realizzazione e verifica, della consulenza scientifica e, infine, dei costi),
- le possibilità di generalizzazione.

L'ultima importante precisazione contenuta nell'art. 8 riguarda le «istanze competenti ad autorizzare lo svolgimento di sperimentazioni». Esse sono: il Consiglio di Stato, il Dipartimento della pubblica educazione (DPE) e gli organi di gestione della scuola, a seconda dell'incidenza della innovazione nell'istituzione scuola e delle conseguenti modificazioni che richiede e/o promuove.

— Articolo 10 e 11. Obbligatorietà e gratuità della scuola pubblica

Si tratta di due articoli nuovi rispetto alla stesura del 1978 che in effetti, però, vengono ripresi dagli art. 40 e 39 della Legge della scuola del 1958 e successive modificazioni compreso il Sofortprogramm (Stato al 30 settembre 1978, citata in seguito con la sigla LS 78), opportunamente snelliti e adeguati alle modificazioni verificatesi nel frattempo nella realtà e nella scuola ticinese.

— Articolo 13. Leggi settoriali

È anch'esso un articolo nuovo che specifica il senso e i limiti della Legge-quadro in rapporto alle necessarie integrazioni concernenti i diversi settori e servizi scolastici e relativi alle leggi settoriali che li regolano e/o li regolano.

3.1.1.2. Capitolo II.

Disposizioni organizzative

— Articoli 14-18

Si tratta di un gruppo di articoli nuovi rispetto alla stesura del 1978, ma in effetti ripresi dalla LS 78 e adattati a seconda delle modificazioni intervenute nel frattempo.

In particolare:

- l'articolo 14 riprende l'articolo 9 LS 78, registrando però l'importante precisazione che i programmi, stabiliti dal Consiglio di Stato, vengono elaborati con la «partecipazione dei docenti e degli esperti»,
- l'articolo 15 riprende alla lettera l'articolo 12 LS 78,
- l'articolo 16 riprende l'articolo 10 LS 78, limitatamente alla durata dell'anno scolastico e al relativo calendario,
- l'articolo 17 riprende l'articolo 10 bis LS 78,
- l'articolo 18 riprende l'articolo 16 LS 78, aggiungendovi le precisazioni dei nuovi cpv. 2 e 3.

3.1.1.3. Capitolo III.

Assegni e prestiti di studio (Art. 19-22)

Gli articoli sostituiscono in blocco il capitolo III della Legge vigente. Per la loro stesura si è tenuto soprattutto conto delle esperienze accumulate in circa 40 anni di azione diretta a favore e sostegno degli studi post-obbligatori, adeguando costantemente gli interventi ai bisogni emergenti e estendendoli, per altro, a una cerchia sempre più larga di beneficiari. Non va dimenticato, infatti, che lo Stato ha iniziato negli anni 1930 una sua politica di aiuto agli studenti: con decreto legge del 3 novembre 1931 venne creata la base legale per la concessione di borse di studio, attingendone l'importo necessario dal sussidio per la difesa della lingua e della cultura italiana.

Nel 1952 il Gran Consiglio votò il Decreto legislativo istituente un «Fondo per prestiti d'onore».

Soltanto nel 1963, con la modificazione della Legge della Scuola (art. 18-23), venne però dato inizio ad una vera politica di aiuto attraverso la concessione di assegni e prestiti, aprendo in tal modo la via agli studi a tutti i volenterosi.

A titolo esemplificativo vale la pena di richiamare i dati quantitativi dell'intervento dello Stato in questo settore, dai suoi albori ai nostri giorni:

Anno	Numero beneficiari	Spesa totale
1935	27	11.050
1940	24	5.920
1945	21	7.800
1950	17	5.500
1955	43	33.450
1960	100	162.400
1965	957	1.690.990
1970	1725	3.544.981
1975	3558	7.489.590
1980	3557	11.286.135

A questi importi devono essere aggiunti gli assegni per apprendisti che, per l'anno 1980, hanno registrato una spesa di fr. 2.812.600 per 1966 beneficiari.

La politica attuata dallo Stato, negli ultimi anni in particolare, ha portato il Cantone Ticino a recuperare lo squilibrio esistente nei confronti degli altri Cantoni, tanto che nel 1980 è risultato:

- il 3° Cantone svizzero per spesa assoluta dopo Berna e Zurigo;
- il 3° Cantone svizzero per spesa per abitante in assegni di studio (fr. 46,77: popol. 1980) contro una media svizzera di fr. 28,85 per abitante (inferiore quindi del 62%). Solo il Giura (fr. 58,75; 3,8 mio di spesa) e Uri (fr. 48,21; 1,6 mio di spesa) ci precedono nella graduatoria della spesa procapite;
- il 2° Cantone svizzero, (dopo il Giura) con il più alto rapporto percentuale di borsisti nei confronti della popolazione (2,03%; media svizzera 0,97%).

Il 23 dicembre 1980 il Gran Consiglio ha sollecitato il Consiglio di Stato a modificare il criterio nella concessione delle borse di studio, introducendo un sistema misto di assegno e di prestito, in luogo del solo assegno come lo era in precedenza: ciò per ovvii motivi di contenimento della spesa di fronte alle difficoltà delle finanze pubbliche.

La Commissione ha ritenuto importante riprendere nel contesto della nuova Legge, il capitolo in questione, così che i nuovi articoli (19-22) possano costituire a un tempo la linea direttrice della politica statale nel settore e la base legale di un necessario decreto esecutivo col quale la materia venga più completamente e organicamente disciplinata.

Da qui la necessità di racchiudere in un unico contesto i criteri per disciplinare l'aiuto sia agli studenti delle scuole secondarie, sia agli studenti di istituti superiori e sia ancora agli apprendisti.

In generale l'aiuto dello Stato va inteso quale aiuto complementare alla famiglia per la formazione dei figli, secondo le nuove disposizioni sul diritto di famiglia introdotto nel 1978 (salvo qualche eccezione gli altri Cantoni applicano lo stesso criterio).

L'entità dell'aiuto è commisurata alle spese derivanti dagli studi e alle possibilità economiche del richiedente e della famiglia.

L'idea di introdurre la forma del pre-salario auspicata da diverso tempo dalle associazioni studentesche è stata quasi completamente abbandonata. E non solo a causa dell'attuale situazione delle finanze pubbliche. Va ricordato, infatti, che la Confederazione è intenzionata ad escludere le spese cantonali per le borse di studio dal sussidiamento federale, per cui ai cantoni incomberanno oneri supplementari derivanti dalla ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni. A questo fatto s'aggiunga la partecipazione cantonale a favore dei Cantoni universitari per il libero accesso agli atenei svizzeri.

Nella sostanza, quindi, i nuovi articoli di legge ricalcano quelli attualmente in vigore: ci si è però sforzati di inserirvi i concetti più importanti che precedentemente erano contenuti invece nelle norme d'applicazione.

3.1.1.4. Capitolo IV.

Insegnamento religioso

Il Capitolo IV contiene in effetti il solo articolo 23 che, per altro, riprende alla lettera l'articolo 24 LS 58.

La Commissione si è interrogata sulla necessità di una più adeguata soluzione della complessa e delicata questione. Essa, d'altra parte, non ha ritenuto di prospettare neppure le linee generali di soluzioni alternative possibili, in quanto consapevole del fatto che a monte della formulazione di un articolo di legge di tale portata dovrebbe svolgersi un ampio dibattito nella sede istituzionale.

La Commissione si limita pertanto a segnalare l'opportunità di affrontare la questione con una certa sollecitudine.

3.1.2. Componenti della scuola e gestione dell'istituto scolastico (Art. 24-44) (Titolo II)

A. Modificazioni apportate alla stesura del 1978

In generale, una prima serie di modificazioni apportate agli articoli di questo secondo titolo concerne soprattutto una più adeguata *esplicitazione* del tipo di partecipazione delle componenti alla gestione degli istituti dei diversi settori scolastici, con particolare riferimento a quelli della *scuola materna* e della *scuola elementare*. A tale proposito va, infatti, ricordato che dall'Assemblea di verifica era emersa una generale insoddisfazione per il cpv. 2 dell'articolo 13 (attuale 26) dove, dopo l'elencazione degli organi di gestione, si diceva: «Restano riservate le modificazioni, previste dalla presente legge o da leggi speciali, a dipendenza delle particolarità dei diversi settori scolastici». Da più parti, e specialmente dai delegati operanti nei due settori scolastici interessati — si era osservato che alcuni organi di gestione dovevano quantomeno essere resi meglio

compatibili con le peculiarità della scuola materna e della scuola elementare e che, pertanto, già in sede di Legge-quadro detta compatibilità doveva essere chiaramente indicata, senza vaghi e generici rinvii alle leggi settoriali.

In particolare le modificazioni più significative concernono:

— **art. 24 (L'istituto scolastico)** = art. 11 stesura 1978: il cpv. 3 è stato completato con la specificazione: «le scuole elementari e le scuole materne di uno stesso Comune o Consorzio possono essere riunite in un solo istituto».

— **art. 26 (Organi di gestione)** = art. 13 stesura 1978: la Commissione, a maggioranza, ha eliminato al cpv. 1 la lettera a) relativa all'assemblea di tutto il personale docente e non docente. Con tale eliminazione vengono naturalmente a risultare inutili anche i due articoli relativi alla funzione e ai compiti di quell'organismo (art. 14 e 15 della stesura 1978). Il personale non docente viene, nella nuova stesura, tenuto in considerazione nell'ambito del collegio dei docenti (nuovi art. 27, 29 e 37). Il cpv. 2 del prece-

dente art. 13 (ora 26) è stato sostanzialmente spostato al nuovo cpv. 3, mentre l'attuale cpv. 2 introduce l'importante precisazione: «Negli istituti comunali o consortili con almeno 10 sezioni, gli organi sopra indicati sono istituiti obbligatoriamente. Per gli altri casi la legge settoriale stabilisce le modalità di gestione dell'istituto, fermo restando il principio della partecipazione delle componenti».

— **art. 29 (Compiti del collegio dei docenti)** = art. 18 stesura 1978: è stato anzitutto ristrutturato per fare posto anche al personale non docente di cui si è detto, inserendovi i compiti prima attribuiti all'Assemblea del personale d'istituto (precedente art. 15). Una modificazione di rilievo è inoltre quella della lettera b) all'attuale cpv. 1: «Favorisce lo scambio di informazioni sull'attività didattico-pedagogica fra tutti i docenti e il necessario coordinamento tra le linee programmatiche delle singole materie». Il nuovo concetto di *linea programmatica* viene a sostituire il precedente *piano di lavoro*, prospettando così una collaborazione più scolastica, attraverso soprattutto lo

Luigi Taddei, Brè - «Mia madre» 1940.



scambio di informazioni, tra gli insegnanti (anche a livello di singole classi) senza le possibili ombre di un reciproco controllo, del resto impossibile e inopportuno nell'ambito del collegio dei docenti. Un'aggiunta importante è pure la lettera f) del cpv. 1 come esplicito riconoscimento dei diritti politici e sindacali del docente nell'ambito del collegio dei docenti.

— **art. 30 (Assemblea degli allievi)** = art. 19 stesura 1978: nel cpv. 2 è stato opportunamente precisato che l'assemblea viene istituita a partire dal settore medio.

— **art. 31 e 32** si limitano alle indicazioni di ordine generale, lasciando tutto il resto ai regolamenti interni.

— **art. 33 (Assemblea dei genitori)** = 22 stesura 1978: è stato modificato nel senso di riconoscere ai detentori dell'autorità parentale un voto ciascuno.

— **art. 34 e 35:** anche per i genitori vale quanto si è detto sopra per gli allievi (art. 31 e 32).

— **art. 38 (Compiti del Consiglio d'istituto)** = 28 stesura 1978: più che modificazioni vere e proprie sono stati meglio esplicitati i compiti del Consiglio, anche in relazione al collegio dei docenti allargato al personale non docente (lettera e)).

— **art. 39 (Consiglio di Direzione)** = 29 stesura 1978: è stato aggiunto il cpv. 6 che opportunamente precisa: «negli istituti comunali o consortili in cui non esiste il Consiglio di direzione, i suoi compiti sono assunti dal Collegio dei docenti, presieduto da un docente responsabile della sede, designato dall'autorità di nomina su proposta del Collegio stesso».

— **art. 42 (Compiti del direttore)** = 32 stesura 1978: al cpv. 1 è stata aggiunta la nuova lettera c) secondo la quale il Direttore ha anche il compito di svolgere «opera di consulenza pedagogico-didattica nei confronti dei docenti, secondo le modalità e i limiti stabiliti dalle leggi settoriali».

— **art. 44 (Disposizioni imperative comuni)** = 34 stesura 1978: si è meglio precisata, alla lettera a), la modalità di convocazione delle componenti; alla lettera f) si è opportunamente specificato *istituto* al posto di *organo* anche per evitare un pullulare di regolamenti senza un organico coordinamento.

B. Commento

Tutta la logica, per così dire, di questo secondo Titolo si fonda — come già si sottolineava nel Rapporto del 1978 — sulla definizione stessa della scuola pubblica, definizione che non a caso (cfr. art. 1 cpv. 3) riconosce a pieno titolo le componenti (docenti, genitori, allievi) quali elementi costitutivi del servizio sociale scuola, nel duplice ruolo di fornitori e fruitori del servizio stesso.

Ciò premesso, veniva perciò a costituire un passo obbligato quello di trovare loro una precisa collocazione nell'ambito dell'istituto scolastico (art. 25) in quanto luogo preciso in cui l'attività educativa pubblica si organizza secondo opportune differenziazioni. Ed altrettanto logica ed inevitabile — una volta sancita la necessaria interazione tra scuola e realtà sociale (cfr. art. 2) — risultava l'esigenza di chiamare (nello stesso art. 25 cpv. 2) «le istituzioni del mondo della

cultura, dell'informazione, dell'economia... a partecipare alla vita dell'istituto, così da integrarla con altre esperienze culturali, sociali e lavorative».

In tal modo, quindi, *l'istituto* è venuto a configurarsi come «unità operativa» al servizio:

- degli obiettivi generali della pubblica educazione,
- degli obiettivi specifici che debbono connotare i diversi settori della scolarità.

Se da un punto di vista *interno* l'istituto viene definito come la «comunità scolastica» dei docenti e degli allievi — alla cui vita partecipano, secondo competenze ovviamente diverse, anche gli altri due «agenti educativi»: i genitori e gli «esperti» —, da un punto di vista *esterno* esso si presenta come un organo statale decentralizzato.

Nella dialettica dei rapporti fra la dimensione interna ed esterna, prende corpo quello che può essere definito il «*margin* di autonomia proprio di ogni istituto».

In altri termini, nella Legge-quadro si trovano i presupposti per meglio:

- precisare gli obiettivi che l'istituto deve perseguire,
- indicare i programmi delle attività educative e didattiche,
- regolamentare l'organizzazione generale e il suo funzionamento.

Invece il *modo* in cui l'istituto cerca di darsi una configurazione che tenga conto dell'ambiente in cui è inserito, delle particolari esigenze delle componenti, delle esperienze maturate al suo interno, questo modo, in quanto *non è, e non può essere* materia di leggi e regolamenti, diventa materia di un'autonomia regolamentazione da parte del singolo istituto (Regolamenti interni).

In quest'ottica, di conseguenza, assume un particolare significato il fatto che (art. 24, cpv. 4) all'istituto venga assegnato un *credito annuale* che (l'istituto) gestisce in modo autonomo, proprio perché si è inteso sottolineare una non dipendenza burocratico-amministrativa (e quindi una maggiore e più responsabile libertà d'azione) per quel che attiene i *modi* particolari in cui l'istituto fa concretamente fronte ai compiti ad esso demandati per legge.

Come si può desumere dalla figura 1, l'istituto scolastico è un'unità funzionale organizzata nel senso di assicurare a ogni componente la partecipazione alla gestione secondo i due criteri:

- della competenza professionale,
- della responsabilizzazione socio-educativa (cfr. Fig. 1 a piè di pagina).

Gli organi di gestione dell'istituto scolastico (art. 26) si dividono in:

- organi di base**
 - Collegio dei docenti (solo o in riunione con il personale non docente)
 - Assemblea degli allievi
 - Assemblea dei genitori
- organi elettivi:**
 - Consiglio d'istituto
 - Consiglio di direzione.

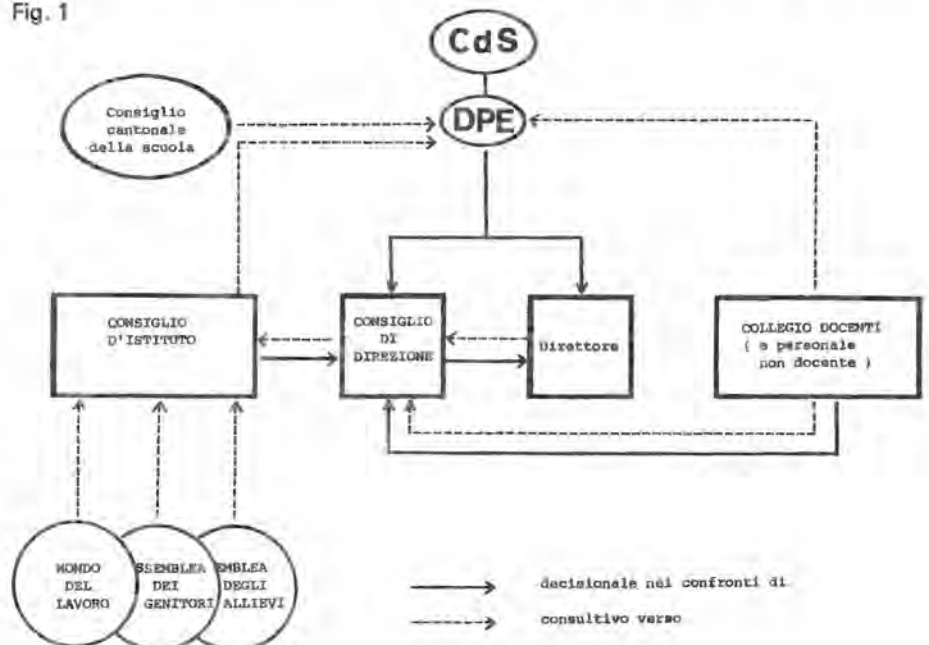
Negli organi di base, le singole componenti elaborano la propria «politica» di partecipazione alla gestione della scuola che, significativamente, si esprime attraverso proposte di interventi concreti sulla realtà dell'istituto; attraverso un cosciente coordinamento tra le componenti stesse e, infine, attraverso l'elezione dei propri rappresentanti:

- nel Consiglio d'istituto, da parte della Riunione del Collegio dei docenti e del personale non docente, dell'Assemblea degli allievi e dell'Assemblea dei genitori;
- nel Consiglio di direzione, da parte del Collegio dei docenti.

Se si considerano, poi i compiti specifici dei singoli organi di base, si trova che:

1. il Collegio dei docenti (art. 27-29) ha preminentemente la funzione di promuovere un'attività pedagogico-didattica sempre in grado di rispondere alle esigenze di innovazione e sperimentazione; di impostare una collaborazione proficua soprattutto attraverso lo scambio di informazioni e il coordinamento dell'attività pedagogico-didattica; di discutere e proporre i programmi per l'aggiornamento del corpo insegnante; lo stesso collegio dei docenti diventa, con la partecipazione del personale non docente, una sorta di assemblea di tutto il personale la quale, oltre ad affrontare specifiche questioni del personale non docente, esprime il proprio parere sull'andamento dell'istituto;

Fig. 1



2. l'Assemblea degli allievi, in quanto (art. 30) «unico organo deliberativo degli allievi», è sia l'espressione delle esigenze della componente, sia lo strumento attraverso il quale essa può e deve acquisire una identità precisa, al fine di una sempre maggiore partecipazione alla vita dell'istituto, in quanto esercizio concreto di educazione democratica;

3. i genitori sono chiamati a partecipare direttamente (art. 33, 34, 35) alla vita della comunità scolastica non solo per avere e dare le necessarie informazioni, ma anche per una più incisiva responsabilizzazione nei confronti dell'educazione pubblica e, in particolare, della gestione del singolo istituto. Comunque, oltre al livello di assemblea, la presenza dei genitori è più puntualmente considerata anche a livello di classe o di gruppi di classi (art. 36).

Come si è detto, due sono gli organi elettivi: il **Consiglio d'Istituto** (art. 37) che è eletto dalle assemblee di base e il **Consiglio di Direzione** (art. 39) che, più propriamente, è un organo misto, in quanto prevede la composizione seguente: Direttore e vice direttore (nominati dall'Autorità politica) e rappresentanti dei docenti (eletti, appunto, dal Collegio dei docenti).

Con il *Consiglio d'Istituto* si è cercato di dare una applicazione piena del criterio della «*gestione associativa*», creando appunto un organo costituito dai rappresentanti eletti dalle assemblee di base.

La rappresentanza dei docenti e dei genitori e — per le sole scuole professionali — delle associazioni professionali (padronali e sindacali) è sempre paritetica; quella degli allievi è paritetica solo nelle scuole medie superiori e professionali.

Nella scuola media è prevista solo una rappresentanza da 3 a 5 allievi, ma con voto esclusivamente consultivo, mentre naturalmente, essa non è prevista per le scuole materne e elementari.

La partecipazione degli allievi, cioè, è progressiva: procede di pari passo con la maturazione della loro età, secondo l'indicazione di massima dell'art. 2 (cpv. 2, lett. b) e nella convinzione che la democrazia, in quanto partecipazione, s'impara praticandola concretamente.

Il *Consiglio d'Istituto* (art. 38) ha, praticamente, il compito di gestire il margine di autonomia dell'istituto stesso, attraverso la promozione di iniziative culturali che non si limitino alla dimensione parascolastica, ma che siano capaci di interessare l'ambiente circostante o perché in grado di stimolarlo adeguatamente, o perché in grado di recepire le stimolazioni che da esso provengono.

In tal modo, il Consiglio d'Istituto garantisce un'autentica apertura delle singole istituzioni scolastiche alla comunità (è in quest'ottica, tra l'altro, che va letto il cpv. 4 dell'art. 37 dove è detto: «il Consiglio d'Istituto può invitare alla sue sedute rappresentanti del mondo della cultura e dell'economia a titolo consultivo»).

E proprio perché il Consiglio d'Istituto deve gestire il margine di autonomia di cui si è detto, viene demandato ad esso l'altro fondamentale compito della elaborazione delle direttive per l'impiego del credito annuale e della deliberazione sui conti consuntivi e preventivi.

Del criterio relativo alla composizione del *Consiglio di Direzione* si è già detto.



Filippo Boldini, Paradiso - «Ortensie» 1980, olio.

Nell'art. 39 è precisato che il numero dei membri eletti dal Collegio dei docenti non deve essere inferiore a 2 e che, comunque, le disposizioni di applicazione della legge stabiliranno criteri più specifici, adeguati ai diversi tipi di istituti.

Il Consiglio di Direzione si presenta come organo soprattutto esecutivo in stretto rapporto, da una parte, con il Consiglio d'Istituto e, dall'altra, con il Collegio dei docenti. I compiti del Consiglio di Direzione (art. 40) toccano sia la sfera pedagogico-didattica (lettere a) e b)), sia la sfera amministrativa (lettere c) e sgg.): ad esso è affidata, in concreto, la conduzione dell'istituto.

Il «problema» della direzione (articoli: 41, 42, 43)

Trovare una adeguata soluzione al problema della direzione ha costituito una sorta di capitolo a sé nel corso dei lavori della Commissione.

Si è trattato di un capitolo «ripreso» più volte e sul quale più vivo e polemico è stato il confronto fra le diverse posizioni che, per altro, non è stato possibile armonizzare in una mediazione ragionevole capace di raggiungere l'unanimità.

Il clima, facilmente intuibile, ha non di rado toccato momenti di una possibile rottura. E va dato atto a quanti si sono schierati nella posizione di minoranza di avere, nonostan-

te l'irriducibilità del contrasto, continuato a collaborare per trovare le soluzioni più adeguate per tutti gli altri problemi.

Ciò premesso, si tenta qui di seguito di sintetizzare le posizioni emerse al riguardo e che, per comodità, si possono raggruppare secondo tre differenziazioni:

Posizione della minoranza (Aldo Zanetti-Streccia, Giorgio Canonica e Renato Vago).

In un documento di lavoro consegnato il 4.10.1976 insieme con Franco Lepori, la posizione era così precisata:

«La direzione è assicurata da un direttore nelle sedi con meno di 200 allievi e da un Consiglio di direzione per le sedi con più di 200 allievi.

Il Consiglio di direzione è composto di 2 membri per le sedi di 200-350 allievi; 3 membri per le sedi di 350-500 allievi; 4 membri per le sedi di 500-650 allievi e 5 membri per le sedi con più di 650 allievi.

Il Consiglio di direzione è l'organo esecutivo della sede. I membri del Consiglio di direzione sono collegialmente responsabili di rendere operanti le decisioni prese dal Collegio dei docenti e dell'andamento generale della scuola.

I compiti del Consiglio di direzione sono:

a) prendere iniziative atte a creare e a mantenere un sereno clima di lavoro per al-

- lievi, docenti e personale non insegnante, rapporti basati sul reciproco rispetto e sulla collaborazione tra le diverse componenti della comunità scolastica;
- partecipare al lavoro del Consiglio di sede e eseguire i compiti di sua competenza;
 - curare che le leggi scolastiche, i regolamenti e le varie disposizioni vengano rispettati;
 - curare l'organizzazione della sede;
 - sollecitare e intrattenere i necessari rapporti con le autorità, con i genitori e con tutti gli interessati alla vita della sede.

Nelle sedi in cui non esiste il Consiglio di direzione, le sue funzioni sono assunte dal Collegio dei docenti; il direttore coordina l'attività della sede e dei suoi organismi. Il Consiglio di direzione allestisce un regolamento interno in cui sono definite le funzioni e le competenze dei singoli membri. Nomina nel suo seno un presidente.

La riduzione dell'onere d'insegnamento del direttore e dei membri del Consiglio di direzione è definita nel regolamento di applicazione ritenuto che in ogni caso non possono essere liberati completamente da tale onere».

In sostanza, la «minoranza» ha sempre propugnato il criterio della Direzione integralmente collegiale, intendendo con tale espressione un numero limitato di docenti eletti dal Collegio docenti, la cui nomina dovrebbe comunque essere ratificata dall'autorità politica, per un numero limitato di anni.

All'interno di questo tipo di «Direzione collegiale» il direttore sarebbe il «primus inter pares» con compiti di rappresentanza, ma senza responsabilità diverse e/o superiori rispetto agli altri membri.

Posizione del Commissario Edgardo Petrini

Tale posizione si articola nei termini seguenti che, per altro, riprendono alla lettera le precisazioni presentate dallo stesso E. Petrini:

Problema del direttore (art. 41 e 42)

L'USIP (Unione svizzera degli insegnanti delle scuole professionali) del Ticino, presentando le sue osservazioni in fase di consultazione, chiedeva che la direzione dell'Istituto scolastico fosse di tipo collegiale dove il direttore è un docente che funge da animatore e sta in carica un biennio come gli altri membri del Consiglio di direzione. Con questa proposta viene quindi chiesta l'abolizione del Direttore nominato a vita quale rappresentante del potere politico.

Nella Commissione governativa che deve presentare delle proposte per la nuova Legge-quadro della scuola la maggioranza dei commissari — e in particolare i portavoce delle Associazioni magistrali che rappresentano gran parte degli insegnanti d'ogni ordine e grado — ritiene che la realtà politica e culturale del Ticino non è tale da permettere un cambiamento così radicale e tale da togliere a chi ha il potere il controllo della scuola.

Per la maggioranza è impensabile che il Legislativo ammetta di trasferire direttamente ai docenti la direzione e quindi la responsabilità e il controllo della scuola, anche perché nascerebbero confusione e disordine. Il rappresentante dell'USIP di fronte a questa situazione e vista però la volontà della

maggioranza di democratizzare la scuola anche in questo punto, pur ritenendo gli art. 41 e 42 solo un traguardo intermedio nel processo di democratizzazione, accetta e sottoscrive il compromesso raggiunto, perché:

- la nomina del direttore avviene attraverso pubblico concorso e sulla scorta della graduatoria stabilita da una Commissione nella quale anche i docenti hanno un rappresentante;
- il direttore non è più nominato a vita;
- il direttore deve collaborare con i docenti eletti dal collegio docenti perché non è il capo di gabinetto che si sceglie i suoi ministri per attuare un suo programma, ma è come il Sindaco nel Municipio, che anima e coordina il lavoro rispettando il pluralismo dei consiglieri e in modo da realizzare il programma stabilito dal Consiglio di istituto e dal collegio docenti;
- è evidente che il direttore, pure in questa concezione d'autorità, non può né deve abusare della sua autorità contro le decisioni del Consiglio di direzione;
- l'operato del direttore è discusso nella riunione del collegio dei docenti con il personale non docente;
- la mediazione ottenuta negli art. 41 e 42 si avvicina alla decisione del consiglio scolastico cantonale delle scuole professionali — trasmessa al lod. DPE in occasione della consultazione — che ha scelto come esecutivo un consiglio di direzione collegiale, con il direttore nominato dall'alto, ma avente funzioni di animatore e moderatore.

Per quanto concerne il Vice-direttore, esso dovrebbe essere scelto tra i docenti della sede e, nel consiglio di direzione, dovrebbe

fungere da segretario. Solo in caso di supplenza del direttore dovrebbe partecipare attivamente ai lavori del consiglio di direzione.

Il rappresentante dell'USIP si allinea comunque alle decisioni della maggioranza anche per quanto concerne il vice-direttore.

Posizione della «maggioranza»

Come si è già accennato, la «maggioranza» (termine col quale si indicano tutti gli altri membri della Commissione) ha espresso una posizione nella quale il problema della Direzione trova una determinata soluzione per tutti gli oggetti messi in discussione.

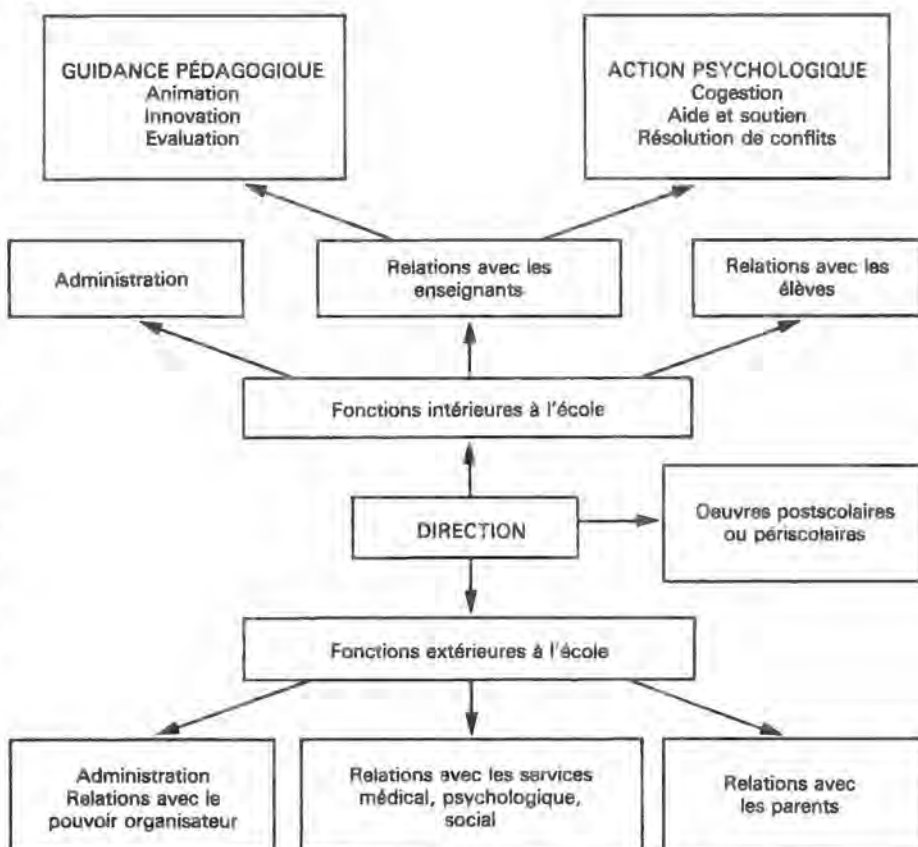
E cioè:

- durata in carica del Direttore;
- responsabilità nella conduzione della scuola;
- modalità di scelta del Direttore.

Per capire il senso autentico della posizione della «maggioranza» va tuttavia premesso che essa non ha mai delineato una figura di Direttore *autocrate* e *carismatico*, ma ha soprattutto sottolineato l'improrogabile esigenza di vedere la figura e il ruolo del Direttore in termini eminentemente professionali e, in particolare, si è preoccupata di sottolineare non solo la funzione del Direttore in quanto rappresentante del Collegio dei docenti di fronte all'Autorità politica, ma anche l'esigenza di garantire all'Autorità l'osservanza delle leggi e dei regolamenti.

Per l'argomento professionalità, poi, insistente è stato il richiamo alle argomentazioni di G. De Landsheere, 1976 (particolarmente Sez. VI, cap. III — significativamente intitolato «Cogestion» —, pp. 278-283) il quale così puntualizza in uno schema la posizione «centrale» della Direzione nella vita della comunità scolastica:

Fig. 2





Bruno Morenzi, Lugano - «Studio» 1951, olio.

Ciò premesso, si spiega come la «maggioranza» abbia puntato su una figura di Direttore che:

- per esperienze acquisite e competenze specifiche dà le necessarie garanzie di capacità professionale;
- presiede il Consiglio di Direzione, del quale fanno parte anche i rappresentanti del Collegio dei docenti, e al quale tocca collegialmente il compito della conduzione della scuola;
- a differenza degli altri membri del CDD, ha inoltre una responsabilità personale che si esplica, in particolare, nella funzione di presidenza, di coordinazione e di animazione;
- ha la funzione di rappresentare l'autorità scolastica nell'istituto e l'istituto di fronte all'autorità scolastica;
- è scelto secondo un criterio (cfr. art. 41, cpv. 2) inteso a dare ampie garanzie a tutte le componenti della scuola (nella commissione che deve preavvisare la scelta del Direttore sono presenti sia il rappresentante del Collegio dei docenti, sia un rappresentante del Consiglio d'Istituto);
- deve avere la garanzia di una durata in carica per un numero ragionevole di anni, al fine di assicurare alla scuola una certa continuità e stabilità di conduzione.

È evidente che il meccanismo indicato all'art. 41, comporta lo studio di adeguate modificazioni della Legge sulla cassa pensioni, atte a salvaguardare i diritti acquisiti dal Direttore, e ciò per evidenti ragioni di equità.

Strettamente connesso al problema del Direttore è quello del Vice-Direttore. Di conseguenza, una volta scelta la soluzione sopra indicata per il Direttore, la sua logica doveva valere anche per il Vice-Direttore. Anche questi, infatti, è nominato dall'autorità politica su preavviso della menzionata Commissione.

Il Vice-Direttore, poi, occupa la seconda posizione gerarchica nel Consiglio di Direzione e (art. 43) collabora con il Direttore nello svolgimento delle mansioni di quest'ultimo, così come sono precisate nell'articolo 42, e lo supplisce in caso di assenza.

3.2. Il Docente: professionalità e stato giuridico (Titolo III)

Va detto, anzitutto, che gli articoli di cui si compongono i Titoli III, IV, V, VI sono *nuovi* rispetto a quelli presentati nel Rapporto del 1978. Quelli del titolo III, in particolare, costituiscono la risposta che la Commissione ha cercato di dare ad alcune fondamentali aspettative che — come si ricorderà, e come è stato già sottolineato nel paragrafo 2 del Rapporto del 1978 (*Antefatti che hanno portato all'istituzione della Commissione*) — agli inizi degli anni '70 avevano messo in moto tutta una serie di richieste intese ad adeguare la legge del 1958, soprattutto per quanto si riferiva alla vera e propria lacuna di uno stato giuridico del docente. In questa ottica, pertanto, deve essere letta la scelta della Commissione di conglobare tutte le norme relative al rapporto d'impiego del docente in un titolo ad hoc della nuova legge, senza altri rinvii, ad esempio, alla Legge sull'ordinamento dei dipendenti dello Stato.

3.2.1. Il problema della professionalità del docente

Il problema fondamentale, che, in un certo senso, condiziona ogni attenta considerazione del ruolo del docente nell'istituzione scolastica, è quello che nella letteratura sociologica vien detto lo «status occupazionale», proprio perché in esso vengono a coincidere le due complesse questioni della «competenza specifica» e della «posizione» in una struttura organizzativa.

Più in generale, l'interrogativo preliminare al quale va data una risposta non equivoca è se l'attività del docente sia più prossima a quella dell'*impiegato* o a quella del *professionista*.

Mentre l'*impiegato*, infatti, si trova inserito in una complessa rete di rapporti gerarchico-burocratici, il professionista svolge invece un'attività che è decisamente più libera in quanto autonomamente regolamentata.

Nella letteratura sociologica (e a questo riguardo si rinvia alla rassegna, per altro ampiamente qui utilizzata, di Vincenzo Cesareo, *Insegnanti scuola e società*, Milano, Vita e Pensiero, 1968 — soprattutto parte I, cap. 4, paragrafo 2: «Il dibattito sulla professionalità degli insegnanti», pp. 116 sgg.) si trovano non pochi tentativi di puntualizzazione dei tratti distintivi di un'attività professionale. Secondo M. Lieberman (la cui indagine del 1956 è sintetizzata nel volume di Cesareo, pp. 116-117), ad esempio, «un'occupazione può considerarsi professionale solo quando:

- consiste in un unico, definito servizio sociale che la società ritiene essenziale per i suoi membri;
- si basa prevalentemente su processi intellettuali complessi, senza peraltro escludere del tutto operazioni fisiche o manuali (per esempio, il medico chirurgo);
- richiede un lungo periodo di addestramento specializzato soprattutto di tipo intellettuale quale condizione essenziale per l'accesso;
- comporta un ampio raggio di autonomia

sia per i singoli professionisti sia per l'intera categoria;

- esige l'assunzione di un'ampia responsabilità personale di giudizio e di comportamento entro i limiti contemplati dalla propria autonomia professionale;
- pone l'enfasi non sul guadagno economico ma sulla funzione sociale dell'attività svolta, per il fatto di costituire un servizio delegato dalla società ad un gruppo che possiede tutte le garanzie e i requisiti necessari per svolgerlo;
- è caratterizzata dalla presenza di autogoverno nell'organizzare la propria categoria, stabilendo i criteri di accesso e di espulsione, promuovendo aggiornamenti e difendendo gli interessi economici;
- possiede uno stabile sistema di norme etiche, sottoposte a costante verifica, che ha anche lo scopo di indicare e di rinforzare i modelli di condotta professionale».

Rapportata a una tale caratterizzazione dell'attività professionale, quella del docente rischia davvero di risultarne abbastanza distante. E questo — come fanno osservare gli studi più recenti e avvertiti — per il fondamentale motivo che il modello di professione preso in considerazione è quello della «libera professione» (per es. il medico e l'avvocato che lavorano in proprio). Ma oggi, accanto a questo, ha finito per prendere sempre più consistenza anche il modello del professionista che esercita la sua attività non più in proprio, bensì all'interno di una organizzazione: il medico inserito in una struttura ospedaliera, l'avvocato che dirige l'ufficio legale di un'azienda, ecc. Sicché la più recente letteratura sociologica ha correttamente sottolineato l'impossibilità di riferirsi a una professionalità univoca e l'esigenza di rivedere i requisiti proposti dal modello tradizionale, alla luce soprattutto delle trasformazioni verificatesi proprio nell'ambito di quelli che sono comunemente chiamati i servizi sociali. Notissima è, ad esempio, la posizione per altro radicale di Ch. Wright Mills, il quale è arrivato ad affermare che «la maggior parte dei professionisti sono oggi impiegati stipendiati; buona parte

Edgardo Ratti, Vira Gambarogno - «Senza titolo» 1981.



del loro lavoro si è frazionata, standardizzata e adattata alle nuove organizzazioni gerarchiche delle specializzazioni e dei servizi che richiedono una preparazione accademica; una ristretta specializzazione ha sostituito le doti professionali e una vasta cultura...» (*I colletti bianchi*, Trad. ital. Torino, Einaudi, 1966, p. 156).

Se per più versi, dunque, l'attività del docente — in quanto necessariamente inserito in un'organizzazione che impone determinati fini da raggiungere, nonché delle regole alle quali ci si deve conformare — è venuta ad approssimarsi a quella del nuovo modello di professionista che opera in un'organizzazione, per altri aspetti invece essa continua a registrare differenze anche notevoli. Una differenza che è oltremodo utile sottolineare qui è, ad esempio, quella concernente il ruolo del docente più strettamente considerato in rapporto alle sue peculiari competenze. Mentre infatti ciò che caratterizza le altre professioni — come si può desumere anche dalla citata osservazione di Wright Mills — è un comportamento *funzionalmente specifico* (esso — per citare ancora Cesareo, p. 134 — riguarda cioè «un campo ben preciso di attività e l'autorità attribuita è limitata ad una particolare e definita tecnica»), il ruolo, e perciò il comportamento del docente, risulta essere invece *non-specifico* o, come usa dire, *diffuso*: «... il compito — ha scritto il sociologo anglosassone Bryan R. Wilson — di socializzare i ragazzi, di motivarli, ispirarli e incoraggiarli, di trasmettere loro dei valori, di risvegliare in essi il rispetto per le cose vere e una capacità di apprezzamento critico, tutto questo non è specifico. Coinvolge ciò che si è altrettanto di *ciò che si fa*. I valori inerenti al ruolo sono diffusi, difficili da delimitare, e le attività che il ruolo comporta sono notevolmente differenziate».

E, riferendosi all'esemplificazione corrente della professionalità del medico e dell'avvocato messa a confronto con quella del docente, Wilson così sottolinea i risultati della specificità, rispettivamente della diffusività, dei ruoli in questione: «il medico e l'avvocato si limitano ad applicare le regole della loro competenza senza cercare di trasmetterle ad altri, e quindi non socializzano mediante la creazione di nuove attitudini mentali. Ciò significa che i medici e gli avvocati trasformano le persone in pazienti e i clienti in casi. Al contrario, per l'insegnante il ragazzo deve necessariamente rimanere una persona totale». (B.R. Wilson, *Il ruolo dell'insegnante*, Trad. ital. in *Sociologia dell'educazione*, a cura di V. Cesareo, Milano, Hoepli, pp. 324-325).

Ma c'è di più: è proprio attraverso la diffusività del suo ruolo che il docente finisce per trovarsi al centro di difficoltà e conflitti, determinati da tutte quelle trasformazioni socioculturali che implicano la messa in discussione di valori e di modelli di comportamento, i quali peraltro costituiscono il dato essenziale di ogni processo educativo.

Esiste, allora, una professionalità del docente? Come si è detto, il fatto che il docente operi all'interno di un'organizzazione non costituisce, in sé e per sé, un impedimento decisivo per considerare la sua attività come professionale. Né discriminante altrettanto decisiva è il fatto che il suo ruolo sia più diffuso e meno specifico di altre professioni. Quest'ultimo elemento evidenzia, però, l'esigenza che l'attività del docente conse-

gua un grado maggiore di professionalità, nel senso di una più precisa definizione delle sue competenze (e delle sue responsabilità) e, soprattutto, dell'iter attraverso il quale queste ultime vengono conseguite.

La formazione dell'insegnante, in altri termini, costituisce il fondamento vero della sua professionalità, il terreno sicuro sul quale viene a costituirsi il suo ruolo e sul quale diventa anche seriamente possibile costruire uno stato giuridico che ne rifletta tutta la peculiarità.

3.2.1.1. Capitolo I.

Definizione e abilitazione

In questo capitolo vengono precisati tanto i tratti costitutivi della professionalità del docente (art. 45: *definizione*) quanto le modalità specifiche della sua acquisizione e conseguente riconoscimento da parte dello Stato (articoli 46-48 relativi all'*abilitazione*). A livello di definizione, il docente viene presentato come «operatore» del «servizio sociale» scuola (cfr. art. 1) che ha precise e articolate finalità (cfr. art. 2) dalle quali discendono, per così dire, le competenze proprie dell'insegnante: a) istruire e educare gli allievi, b) partecipare alla gestione dell'istituto scolastico.

L'assunto pedagogico-professionale dell'art. 45 è, in sostanza, che se la trasmissione del sapere resta il fondamento dell'azione educativa scolastica, essa però acquista un suo più vero significato in quanto il docente è capace di organizzare criticamente l'apprendimento, tenendo cioè costantemente presente che l'allievo — con i suoi bisogni e i suoi interessi — non rappresenta un lontano punto di riferimento bensì un soggetto attivo che attraverso l'acquisizione di conoscenze deve riuscire a costruirsi un *metodo* personale di ricerca.

È solo in quest'ottica pedagogica, d'altra parte, che diventa concretamente possibile «la formazione di personalità armonicamente sviluppate» (art. 2), capaci di inserirsi attivamente nei processi di rinnovamento socioculturale di cui si parla al cpv. 2 dell'art. 45. Così come la *conditio sine qua non* di un'efficace azione educativa diventa il pieno riconoscimento della *libertà d'insegnamento* e dell'*autonomia didattica* beninteso «nell'ambito delle leggi, delle disposizioni esecutive e dei programmi». Perché la libertà e l'autonomia definiscono più esattamente il terreno professionale del docente, e cioè il luogo e i limiti di una sua non equivoca assunzione di responsabilità.

La libertà d'insegnamento e l'autonomia didattica non stanno perciò a significare che il docente può insegnare quello che vuole o che può indiscriminatamente usare qualsivoglia strumento didattico. Come già sottolineato, è nell'ambito delle leggi, dei regolamenti e dei programmi che deve svilupparsi la sua azione, ma — ciò precisato — si riconosce un margine di autonomia proprio perché il docente non può lasciare fuori dell'aula scolastica la propria personalità, le sue credenze e i suoi valori. Piuttosto egli deve essere in grado di armonizzarli con il compito educativo affidatogli e che — non va dimenticato — implica soprattutto il riconoscimento non fittizio della libertà dell'allievo la quale, anzi, proprio nel processo educativo va stimolata e accresciuta. A tale proposito, d'altra parte, va chiaramente detto che nessuna prescrizione di legge (nemmeno un'eventuale secca negazione della libertà



Giovanni Molteni, Sorengo - «Salice d'autunno» acquarello.

d'insegnamento e dell'autonomia didattica) è in grado di assicurare garanzie totali. L'unica, vera garanzia concreta, in ultima analisi, consiste nella preliminare formazione professionale del docente.

È per questi motivi che la Commissione ha prestato una particolare attenzione all'istituto dell'*abilitazione*, scegliendo di incorporarlo nella Legge-quadro. «L'abilitazione all'insegnamento — recita l'art. 46 — è il riconoscimento da parte del Cantone della capacità professionale del docente e costituisce un requisito indispensabile per ottenere la nomina nelle scuole di ogni settore». Quello che va sottolineato, a questo punto, è che lo Stato non si limita a un mero *riconoscimento* formale, esso si fa soprattutto carico di fornire possibilità e mezzi perché ciascuno interessato possa acquisire la formazione professionale richiesta. Nell'art. 47, infatti vengono elencati gli istituti nei quali deve avvenire la formazione professionale, e nell'art. 48 sono indicati i requisiti richiesti a tutti coloro che intendono intraprendere la professione di insegnante.

In sostanza, la formazione del docente alla quale si fa riferimento UNESCO (del 5 ottobre 1966) sull'argomento:

«Tout programme de formation des enseignants devrait comprendre essentiellement les points suivants:

- études générales;
- étude des éléments fondamentaux de la philosophie, de la psychologie, de la sociologie appliquée à l'éducation, ainsi que l'étude de la théorie et de l'histoire de l'éducation, de l'éducation comparée, de la pédagogie expérimentale, de l'administration scolaire et des méthodes d'enseignement dans les diverses disciplines;
- études relatives au domaine dans lequel l'intéressé a l'intention d'exercer son enseignement;
- pratique de l'enseignement et des activités parascolaires sous la direction des maîtres pleinement qualifiés».

Cultura generale e competenza specifica nelle discipline che si sceglie d'insegnare rappresentano, in tal modo, i requisiti di ba-

se sui quali viene ad innestarsi la formazione professionale propriamente detta e che contempla:

- a) la cultura professionale (scienze dell'educazione);
- b) la pratica professionale (insegnamento assistito).

Un'ultima precisazione, infine, sull'istituto dell'abilitazione riguarda il prefigurato «Centro per l'abilitazione e l'aggiornamento dei settori medio e medio superiori». Per quest'aspetto la Commissione ha tenuto presente (discutendone con particolare attenzione tanto le indicazioni di principio quanto le proposte organizzative) i seguenti documenti forniti dal DPE:

- a) *Documento* di studio sull'istituzione dell'abilitazione per l'insegnamento nelle scuole medie, nei ginnasi e nelle scuole medie superiori — del 21.12.1977;
- b) *Rapporto* USR: Risultati della consultazione sul *Documento* di studio sull'istituzione dell'abilitazione per l'insegnamento nelle scuole medie, nei ginnasi e nelle scuole medie superiori — del novembre 1978;
- c) *Rapporto* sull'istituzione dell'abilitazione per l'insegnamento nelle scuole medie, nei ginnasi e nelle scuole medie superiori — del marzo 1980 (allegato in appendice al presente Rapporto).

La Commissione, in particolare, pur essendo dell'avviso che la proposta, contenuta nel *Documento* del 1977, di un biennio di formazione professionale (quale del resto è la tendenza in Svizzera) meglio risponderebbe alle esigenze della formazione stessa, ha ritenuto, pur con molte perplessità, più realistica — almeno per il prossimo futuro — la formazione della durata di un solo anno, così come viene presentata nel *Rapporto* del 1978.

3.2.1.2. Capitolo II.

Assunzione dei docenti

Definiti chiaramente i requisiti della professione, nel Cap. II viene messo a fuoco tutto il complesso delle *condizioni* e delle *procedure* sulle quali (e per mezzo delle quali) deve costituirsi il rapporto d'impiego del docente il cui momento fondamentale è appunto l'*assunzione*.

Tra le *condizioni* elencate nel cpv. 1 dell'art. 49 («Alla funzione di docente possono essere assunte solo persone di nazionalità svizzera, incensurate, non interdette, non curatele, non inabilite e non private dei diritti civili») in pratica quella che assume un rilievo tutto particolare — anche per le eccezioni previste poi nell'art. 50 — è la nazionalità, soprattutto perché essa, in quanto condizione indispensabile, viene *chiaramente* estesa alla funzione di docente in tutti i settori della scuola. In termini così chiari, infatti, la nazionalità svizzera è prescritta, nella Legge della scuola in vigore (art. 76), solo per i docenti delle scuole obbligatorie, anche se va precisato che la Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD — art. 2) la richiede esplicitamente per l'accesso a un pubblico impiego. Nell'art. 50 si elencano — come già accennato — le eccezioni di cui si può valere nei confronti della richiesta della nazionalità svizzera. In sostanza, in questo articolo vengono accolti e riorganizzati i principi direttivi che hanno caratterizzato la prassi dell'ultimo ventennio, senza ovviamente dimenticare la non facile situazione del mer-

cato del lavoro. Più precisamente, la Commissione si è attenuta al criterio di limitare al massimo la possibilità di fare ricorso a docenti stranieri; una volta, però, che il docente straniero sia stato assunto, per una vera e propria necessità, egli deve poter contare sulle dovute garanzie per non essere in balia delle contingenze. È in questo senso che vanno lette le modificazioni contenute nell'art. 50 rispetto all'art. 123 lett. d) della Legge della Scuola, secondo le modificazioni apportate dal Gran Consiglio nel giugno 1978 (Sofortprogramm). In particolare: il cpv. 1 riprende il primo cpv. dell'art. 123 lett. d) apportando la soppressione dell'attributo *idonei* sia per quanto riguarda i docenti svizzeri sia per quanto riguarda quelli stranieri, e sostituendo *assunti a incaricati*; il cpv. 5 ripropone la lettera c) dell'art. 76 della stessa legge; i capoversi 3 e 4 sono stati introdotti ex novo, mentre il cpv. 6 sostituisce il cpv. 2 dell'art. 123 d) LS 78.

Il cpv. 3 costituisce una importante innovazione, perché introduce la possibilità di un particolare rapporto d'impiego, cioè a termine, per i docenti stranieri. L'innovazione tiene soprattutto conto del fatto che in particolari circostanze, e/o per particolari discipline, ci si trovi nelle condizioni di dover fare ricorso a docenti stranieri per un periodo limitato di tempo. In casi del genere la Commissione ha ritenuto — anche sulla scorta di quanto è previsto e praticato in altri Cantoni — di dover scegliere la strada della chiarezza: il docente straniero interessato potrebbe così accettare un preciso rapporto d'impiego in base al quale egli sa, fin dall'inizio, che esso non gli permetterà poi di rivendicare alcun diritto a una stabilizzazione nella scuola pubblica.

Nel cpv. 4 si precisa, infine, a quali condizioni — fermo restando il bisogno da parte della scuola dei servizi dei docenti in questione — il rapporto d'impiego a termine può essere convertito in un rapporto regolare che implichi la nomina.

Come si può chiaramente desumere già dalla lettura degli articoli 49 e 50, le categorie, per così dire, attraverso le quali viene precisato il rapporto d'impiego del docente sono: l'*incarico* (art. 55) e la *nomina* (art. 54), ritenuto che queste due categorie rientrano in quella più generale di *assunzione*. L'*assunzione* pertanto si attua attraverso le due vie dell'*incarico* e della *nomina* e — in casi eccezionali di cui si è detto (art. 50 cpv. 3) — attraverso un particolare rapporto d'impiego a termine.

L'*assunzione* prevede in ogni caso (incarico, nomina, rapporto d'impiego a termine) la *procedura* del pubblico concorso (articoli 51 e 52) i cui tratti innovativi sono rappresentati dalle apposite commissioni nominate dal Consiglio di Stato (art. 52 cpv. 4) e costituite in maniera da garantire una decisa preminenza della professionalità. Delle commissioni di cui alle lettere a) e b) del cpv. 1 dell'art. 52, infatti, fanno parte i rappresentanti del DPE e della categoria dei docenti, nonché gli esperti delle discipline che entrano in gioco per i diversi tipi di concorso.

Compiti delle commissioni citate sono: a) l'analisi dei titoli presentati dai concorrenti alla luce delle particolari esigenze dei diversi settori scolastici; b) l'allestimento di una «graduatoria di merito».

I criteri in base ai quali opereranno le commissioni per i pubblici concorsi costituiscono

no materia di decreto esecutivo, nondimeno la Commissione, che si è soffermata a lungo sull'argomento, ritiene di dover precisare che, a suo avviso, l'allestimento della graduatoria dovrebbe fondarsi su due categorie di criteri: a) primari (abilitazione, titolo di studio, esperienza acquisita); b) secondari (corsi di aggiornamento e specializzazione, pubblicazioni, esperienze parascolastiche, domicilio, oneri di famiglia). In tal modo l'attuazione del pubblico concorso resterebbe chiaramente sul piano tecnico-professionale, nettamente distinto quindi da quello politico successivo in cui l'autorità di nomina compie le sue scelte tra i concorrenti elencati nella graduatoria.

Un'ultima, ma non trascurabile esigenza, alla quale la procedura indicata viene incontro, è quella della «trasparenza» nell'attuazione dei concorsi, trasparenza che è ampiamente assicurata (art. 52 cpv. 2) dall'obbligo di comunicare ai concorrenti la graduatoria allestita e contro la quale è data facoltà di ricorso (art. 52 cpv. 3).

Va infine precisato che quanto fin qui esposto rappresenta il parere della maggioranza dei commissari ai quali si è segnatamente contrapposto il prof. *Mario Delucchi*, direttore dell'Ufficio dell'insegnamento primario, che ha presentato il seguente:

Rapporto di minoranza

concernente l'art. 52 (Titolo II, Assunzione degli insegnanti).

Premessa

L'art. 52, Titolo II, del progetto di Leggequadro tratta dell'attuazione del pubblico concorso.

Alla lettera a) esso fa espressamente riferimento al settore primario, indicando l'organismo competente a formulare il preavviso per l'assunzione dei docenti di scuola elementare (commissione circondariale). Fanno seguito altre norme concernenti la procedura di concorso nei vari ordini di scuola. Il presente rapporto di minoranza si riferisce esclusivamente alla parte del contenuto dell'art. 52 che riguarda le scuole elementari e materne, di gestione comunale, per le quali si prescrivono norme simili a quelle previste per le nomine e gli incarichi nelle scuole dello Stato.

Tale desiderio di uniformare la procedura che regola l'assunzione degli insegnanti, seppur lodevole come intento, non tiene conto principalmente di un fatto: che le scuole materne ed elementari sono un'espressione tutt'altro che secondaria di un'autonomia comunale profondamente radicata nella nostra società.

Nel merito

1. Compiti della commissione circondariale

L'art. 52 lettera a) prevede che il compito di formulare il preavviso per l'assunzione dei docenti di scuola materna ed elementare sia affidato a una *commissione circondariale*, composta nel seguente modo:

l'ispettore di circondario

un rappresentante dei docenti un docente della scuola magistrale.

Secondo il parere unanime della sottocommissione che ha elaborato il testo dell'articolo, il preavviso della commissione circondariale si fonderebbe su 2 tipi di requisiti:

- a) *requisiti primari* (titolo di studio);
- b) *requisiti secondari* (attività professionale già svolta, corsi di aggiornamento fre-

quentati, pubblicazioni di opere, di articoli, situazione familiare, ecc.).

A questi requisiti verrebbe assegnato un *punteggio*, che dovrebbe consentire di cumulare «i valori» del candidato.

I requisiti primari sommati a quelli secondari permetterebbero, per ogni concorso, di allestire una *graduatoria scalare* dei candidati (dal più meritevole al meno meritevole), cioè una classifica di preferenze ai fini dell'assunzione.

Secondo i sostenitori dell'art. 52, un preavviso così formulato metterebbe l'autorità di nomina nella condizione di decidere sulla base di una *valutazione tecnica* dei candidati, quindi su un elemento oggettivo per una scelta «dei migliori».

2. Motivi di opposizione all'art. 52 lettera a)

2.1. Presunte garanzie di obiettività

Il modello pretende di fornire maggiori garanzie di obiettività rispetto all'attuale sistema di preavviso, affidato unicamente all'ispettore scolastico.

Da qui, i rimedi proposti:

- 3 persone al posto di una (verifica reciproca);
- cumulo di *tutti* i requisiti di cui il candidato è in possesso;
- graduatoria scalare di merito dei concorrenti.

A titolo di esemplificazione, e per poter rendersi conto di come realmente si intenda procedere, la commissione circondariale dovrebbe essere in grado di scegliere il più qualificato tra i due seguenti ipotetici concorrenti:

docente A

- patente 95 punti
- 5 anni di esperienza professionale con sezione pluriclasse
- domiciliato nella località-sede del concorso
- coniugato, 2 figli
- frequenza di un corso di aggiornamento di 2 giorni, a Bellinzona, sulla matematica moderna

docente B

- patente 102 punti
- 2 anni di esperienza professionale con sezione monoclasse, dopo 3 anni di disoccupazione
- nubile
- pubblicazione di 2 articoli su una rivista pedagogica
- frequenza di 3 corsi di aggiornamento fuori cantone (totale 15 giorni)

Resta implicito nella procedura prestabilita che lo stesso paragone dovrebbe valere non pensando a 2, ma a una cinquantina di candidati, in modo da consentire una classifica di merito comprendente dal primo all'ultimo concorrente.

Ma ciò che più sorprende è la pretesa di poter attribuire valori «oggettivi», perciò paragonabili, ai cosiddetti «requisiti secondari»: cioè di poter stabilire se, ad esempio, valga di più un corso di 5 giorni sulla tecnica per dipingere le stoffe, o un articolo sul modo di impostare il programma di studio dell'ambiente in IV classe, oppure il fatto di aver già insegnato 2 anni.

Analogamente, e va ricordato, si intendono analizzare le informazioni che riguardano la situazione familiare dei concorrenti, traen-



Nieves Besozzi-Maderni, Capolago - «Cascinale in valle di Muggio» 1980, olio su tela, cm 40 x 50.

done motivo di apprezzamento (punteggio).

È fin troppo chiaro che questi elementi, se da un lato servono a tracciare un *profilo* dei candidati, dall'altro non possono costituire motivo discriminante per una classifica di tipo qualitativo. Senza contare che, all'atto pratico e di fronte a una cinquantina di domande, tutto ciò porterebbe a farraginose discussioni di merito sulla maggiore o minor validità di certi requisiti rispetto ad altri.

2.2. Difficoltà pratiche

Non occorrono doti di chiavovoggenza per intuire quale macchinosità sia connessa con la soluzione prevista dall'articolo in questione.

Durante l'estate, periodo caratterizzato dalla mobilità del corpo insegnante, la commissione circondariale dovrebbe restare ininterrottamente in attività, alla stregua di un organo di picchetto, per tutti i casi di preavvisi necessari. Essa inoltre dovrebbe essere talmente agile da poter essere convocata in termini d'urgenza in qualunque periodo dell'anno, affinché siano rispettate le scadenze previste dalla legge in materia di concorsi. Due commissari su tre dovrebbero essere sostituiti (supplenze), essendo docenti, con conseguente scapito per i rispettivi allievi.

Da ultimo, un aggravio finanziario non trascurabile, se si pensa che la struttura proposta concerne 9 circondari di scuola elementare e 4 di scuola materna, con un totale di 39 persone da impiegare solo per i preavvisi.

2.3. La realtà

In periodi di sovrabbondanza di docenti, come è quello attuale, la partecipazione ai concorsi comporta preavvisi per oltre una cinquantina di concorrenti. Tale situazione, considerata per più comuni, dà un'idea della mole di lavoro che la commissione dovrebbe svolgere in tempi brevi.

Se poi si pensa che un preavviso, per sua stessa natura, non può in alcun modo essere vincolante per l'autorità di nomina, la quale non è tenuta né a seguirlo, né a giustificare scelte diverse, si deve convenire che quanto previsto all'art. 52 costituisce un apparato sproporzionato.

Qualora poi si dovesse ammettere la possibilità di ricorso contro la graduatoria della commissione circondariale (proposta condivisa da più membri all'interno della commissione Legge-quadro), ci sarebbe da chiedersi a quale epoca dell'anno si potrebbe contare su un corpo insegnante completo.

2.4. Inopportunità di una graduatoria di merito

La soluzione proposta dall'art. 52 del progetto di Legge-quadro pregiudicherebbe costantemente i docenti al loro primo impiego. Essi non potrebbero presentare, in sede di concorso, altro che il titolo di studio, non avendo avuto materialmente la possibilità di accumulare altri requisiti. Di conseguenza sarebbero sempre preceduti, nella graduatoria, da altri candidati con precedente esperienza d'insegnamento.

Questo fatto, come altri che qui non vengono messi in rilievo, suggerisce di non perdere di vista la funzione di un preavviso che, semmai potrebbe essere una volta tanto precisata.

Dal mio punto di vista, tale funzione consiste essenzialmente nel fornire all'autorità di nomina elementi utili per agevolare la scelta dei candidati. Tocca all'autorità di nomina far uso di questi elementi e trarne motivo di decisione.

Il preavviso dovrebbe pertanto consistere semplicemente nella presentazione organica di tutti quei fattori che hanno una possibile ripercussione sull'attività professionale: cioè degli elementi *distintivi e significativi*

oggettivamente desumibili dagli atti di concorso. Sarebbe opportuno quindi che la legge (o il regolamento di applicazione) indicasse quali elementi debbano far oggetto di menzione in una *elencazione* dei candidati, in modo da evitare che il preavviso, a seconda dell'estensore, venga allestito sulla base di requisiti diversi, scelti soggettivamente.

Conclusione

Per le considerazioni sopra esposte mi dichiaro contrario alla formulazione del citato art. 52 lettera a) e, conseguentemente, ai paragrafi ad esso correlati, sui quali la Commissione cantonale per la Legge-quadro si è pronunciata in data 17 marzo 1980. Una proposta diversa di formulazione dell'articolo è stata presentata dal sottoscritto in sede di commissione (cfr. verbale no. 45). Essa prevede:

- a) che per le scuole materne ed elementari il preavviso all'autorità di nomina sia di competenza dell'ispettore (ispettrice) di circondario;
- b) che il preavviso consista in una *elencazione in ordine alfabetico* dei candidati che hanno presentato la loro domanda conformemente al bando di concorso, con la menzione, per tutti i concorrenti, degli elementi distintivi stabiliti dalla legge.

* * *

Altre innovazioni contenute in questo Capitolo II del Titolo III sono:

a) Il principio della nomina come assunzione a tempo indeterminato (art. 54 cpv. 1)

Nella legislazione vigente (Legge della scuola art. 82; LORD art. 8) la nomina è a tempo determinato, e precisamente della durata di

6 anni dopo i quali si ha una riconferma che oggi si usa attuare indirettamente (il docente che non riceve avviso contrario è tacitamente confermato per altri 6 anni, e via di seguito). Questo tipo di conferma è, d'altra parte, meramente formale, in quanto in caso di non conferma l'autorità di nomina deve comunque addurre i motivi del suo provvedimento. Per queste ragioni la Commissione ha ritenuto opportuno eliminare la formalità in questione, tanto più che l'Autorità ha sempre facoltà di proporre il licenziamento del docente: sia per motivi di ordine professionale o di inadempienza ai requisiti della nomina (cfr. cap. III, art. 58 e 63).

b) Una netta chiarificazione delle condizioni per la nomina e per l'incarico (articoli 54 e 55)

In sostanza, la condizione fondamentale per la nomina, oltre a quelle previste dalla procedura del concorso, consiste nella possibilità concreta di assunzione a tempo indeterminato con un onere di insegnamento non inferiore al 50%. In tutti gli altri casi (cfr. art. 55) si è assunti per incarico. La possibilità di nomina a tempo parziale vale espressamente per le scuole cantonali, mentre la sua applicazione alle scuole comunali è resa problematica dall'autonomia dei municipi, ai quali pertanto l'intera regolamentazione in questione può essere solitamente raccomandata.

3.2.1.3. Capitolo III.

Trasferimento e cessazione del rapporto di servizio

La materia disciplinata in questo capitolo si trova attualmente dispersa tra la Legge della scuola e la LORD. La Commissione non si è limitata a una semplice riunificazione dei diversi articoli dei due contesti, ma ha apportato, di volta in volta, le necessarie modificazioni richieste tanto dalle esigenze venute alla luce in questi ultimissimi anni,

quanto da una logica armonizzazione con i criteri che stanno a fondamento del nuovo progetto di legge.

Più precisamente, le innovazioni introdotte, che meritano di essere sottolineate, concernono i seguenti articoli:

a) **art. 57: Trasferimento.** Riprende quanto è detto nell'art. 10 della LORD, secondo le modificazioni del 1978 (Sofortprogramm). La Commissione ha introdotto la lettera a) del cpv. 1, in considerazione della prassi vigente; ha specificato, con il cpv. 3, le modalità di comunicazione del provvedimento a sostanziale rafforzamento di quanto previsto nelle lettere b) e c) del cpv. 1; ha ritenuto, infine, di dover garantire concretamente il docente con il cpv. 4;

b) **art. 58: Rimozione dalla carica.** Quanto previsto ha parziale riscontro nell'art. 12 della LORD che nella sua nuova stesura è integralmente accolto nel cpv. 1. I capoversi 2 e 3 indicano chiaramente che la nomina a tempo indeterminato, di cui all'art. 54, non comporta per il docente che ne usufruisce una specie di immunità. La stessa enfasi sulla professionalità richiede, infatti, interventi decisi qualora essa non sussista più o venga a trovarsi in una situazione di carenze gravi. Nell'uno e nell'altro caso vengono riconosciuti motivi fondati per licenziare il docente. Il licenziamento per motivi professionali (che devono essere quindi distinti da quelli disciplinari di cui al Cap. V) non può, ovviamente, essere decretato senza un adeguato procedimento nel corso del quale è ampiamente riconosciuto al docente (seguendo del resto l'innovazione introdotta con il Sofortprogramm nel nuovo cpv. 4 dell'art. 23 della LORD) il diritto di fare valere le proprie ragioni in difesa delle sue capacità e a salvaguardia della sua credibilità professionale.

c) **art. 60: Riduzioni del corpo insegnante.** L'articolo colma una parziale lacuna della Legge della scuola in vigore che tratta l'argomento nell'art. 84, limitatamente, cioè, al corpo docente delle scuole comunali. La stesura proposta dalla Commissione è sostanzialmente ispirata al criterio di considerare nella fattispecie il licenziamento del docente quale estrema ratio. L'ente pubblico, in altri termini, deve mettere in moto tutta una serie di interventi per salvaguardare il docente nominato sino ai limiti, ovviamente, del possibile e del ragionevole. Per questo il cpv. 1 (lettera a - d)) indica tutti i provvedimenti che vanno presi prima di arrivare allo scioglimento del rapporto d'impiego: solo nel caso che le diverse strade indicate non siano praticabili il docente viene licenziato.

Il cpv. 2 enuncia il criterio secondo il quale i licenziamenti vanno attuati: *di regola* è l'anzianità di servizio che prevale, garantendo così i docenti che lavorano nella scuola da un maggior numero di anni (a parità di anni di servizio la discriminazione è l'età). La precisazione «di regola» viene, d'altra parte, logicamente connessa a motivi di ordine più sostanziale, e cioè alle reali condizioni socio-economiche del soggetto passibile di licenziamento. All'Autorità di nomina, in altri termini, viene riconosciuto un margine di discrezionalità necessaria per

Mario Moglia, Viganello - «Paesaggio del Luganese, Ponte di Valle» 1950, olio su tela, cm 73 x 54.



temperare e correggere il disposto formale dell'anzianità di servizio.

d) **art. 65: Modificazioni.** La Commissione, infine, ha ritenuto di dover ancorare alla Legge quanto già oggi costituisce prassi corrente, e cioè la preventiva *discussione* con le organizzazioni sindacali riconosciute di ogni modificazione del rapporto di impiego. A tale «discussione» — secondo la Commissione — devono partecipare anche le Associazioni Magistrali.

3.2.1.4. Doveri e diritti del docente e sanzioni disciplinari

(Cap. IV e V).

Lo stato giuridico del docente è completato dai due capitoli distinti, e però intimamente connessi, dei *Doveri e diritti* (Cap. IV) e delle *Sanzioni disciplinari* (Cap. V) che logicamente procedono da eventuali inosservanze dei doveri o da eventuali abusi nell'esercizio dei diritti sanciti.

Per quanto riguarda il Cap. IV va preliminarmente osservato che tanto i doveri quanto i diritti del docente sono informati alla problematica della professionalità di cui si è detto nel paragrafo 3.2.1.

Più in particolare, gli articoli 66, 67, 68 e 69 ripropongono — con le opportune integrazioni e i necessari aggiornamenti — le indicazioni contenute negli articoli 16, 17 e 18 della LORD.

Un problema oltremodo delicato ha rappresentato per la Commissione la definizione del *comportamento* del docente (art. 66). Fino a che punto, infatti, può essere sancito un *comportamento doveroso*, astraendo — beninteso — dai previsti obblighi di osservare le leggi, i regolamenti e le altre disposizioni emanate dalle autorità competenti? Nella Commissione è prevalso l'avviso secondo il quale il comportamento del docente deve non tanto esser fatto dipendere deterministicamente dalla cosiddetta «morale corrente» (peraltro in continua trasformazione) quanto piuttosto rapportato, in maniera più stretta e specifica, ai valori (sociali e morali) che «contraddistinguono le finalità dell'istituzione educativa». Il docente, in altri termini, è un professionista che ha pieno diritto a una vita privata libera, non condizionabile a priori da moralismi professionali di sorta. Il che, ovviamente, non deve portare alla facile conclusione secondo la quale il professionista in questione possa tranquillamente contraddire in pubblico il *sensu* dei compiti educativi che gli vengono assegnati, senza con ciò perdere di credibilità. Il cpv. 1 dell'art. 66 delinea, in sostanza, un comportamento del docente informato a un ragionevole equilibrio tra *libertà personale* e *responsabilità professionale*, di cui peraltro l'art. 70 fornisce una più puntuale messa a fuoco nello specifico ambito dell'insegnamento.

Un aspetto, invece, del comportamento professionale del docente che si presta a una non equivoca regolamentazione è indubbiamente quello delle cosiddette «occupazioni accessorie» (art. 68 che riprende le disposizioni dell'art. 16 della LORD). Il docente *deve* garantire la sua piena dedizione professionale alla scuola pubblica; tutte le altre attività alle quali egli può dedicarsi debbono, anzitutto, risultare compatibili con l'imperativo menzionato; in secondo luogo non debbono essere tali da nuocere alla dignità della professione (per questo nel



Fiorenzo Fontana, Morcote - «Volo di cigni», lungolago di Melide, gesso, m 1,40.

cpv. 2 vengono espressamente privilegiate le attività culturali); in terzo luogo debbono essere autorizzate dall'autorità competente. Ma cosa, in concreto, comporta la prescrizione di una dedizione piena alla scuola pubblica? L'onere di servizio dell'insegnante è solitamente ritenuto un mezzo privilegio: l'opinione pubblica sottolinea spesso e volentieri il fatto che il docente insegna per un numero settimanale di ore che è inferiore a quello degli altri dipendenti pubblici e, soprattutto, il fatto che il docente goda di un più lungo periodo di vacanze.

L'art. 71 (*Onere di servizio*) puntualizza in maniera chiara e completa tutto ciò che la professione docente comporta, in quanto essa non si esaurisce nelle ore di insegnamento, ma si allarga ad attività differenziate (dalla preparazione delle lezioni alla partecipazione a riunioni di classe, istituti ecc.) che possono, e debbono, essere quantificate concretamente (cpv. 1 - lettera a) - e)).

Il cpv. 2 dell'articolo citato introduce, inoltre, il principio di una riduzione delle ore di insegnamento — come già avviene in non pochi altri cantoni svizzeri — dopo i 50 anni di età.

Tra i *diritti* del docente sanciti nel Cap. IV meritano una particolare menzione quelli relativi ai *congedi* nonché all'*aggiornamento* e *perfezionamento* professionali.

Per quanto concerne i congedi, resta ferma la distinzione tra quelli retribuiti (art. 72) e quelli con deduzione di stipendio (art. 73) secondo la normativa vigente (LORD, art. 31 e 32). La Commissione ha però ritenuto opportuno introdurre qualche lieve miglioramento, e precisamente:

- l'aumento da 8 a 10 giorni per i congedi retribuiti relativi a incarichi politici e sindacali, riconoscendo l'opportunità di aggiungere a questi anche gli incarichi di ordine culturale (art. 72, cpv. 1, lett. a));
- la precisazione secondo la quale l'autorità di nomina può inoltre concedere congedi retribuiti per un massimo di 3

giorni complessivi in un anno, a dipendenza di speciali motivi personali o familiari (art. 72, cpv. 2);

- l'integrazione nell'art. 72 (cpv. 3) di quanto previsto per il personale femminile dall'art. 23 bis della Legge sugli stipendi;
- la specificazione dei motivi che danno diritto a congedi non retribuiti, nonché la quantificazione della durata di tali congedi (art. 73).

In merito soprattutto ai congedi non retribuiti, la Commissione è dell'avviso che l'intera materia deve essere attentamente regolamentata nelle disposizioni di applicazione, perché se per un verso si riconosce l'opportunità di favorire, ad esempio, le richieste avanzate per motivi di studio, per un altro verso vanno evitati tutti i possibili abusi, primo fra tutti quello di un cumulo di anni di congedi che si risolve solo in svantaggi per la scuola e per l'ente pubblico.

Con gli art. 74 e 75, poi, la Commissione ha ritenuto opportuno introdurre due fondamentali novità rispetto alla normativa vigente, e cioè il riconoscimento del *dovere* del docente di curare il proprio *aggiornamento* e *perfezionamento* professionali, dovere che l'Autorità di nomina deve, a sua volta, favorire e promuovere. Il dovere-diritto all'aggiornamento vuole, in tal modo, significare che il docente deve tenere il passo con le esigenze della professione, mettendosi a giorno rispetto alle novità che su di essa incidono sensibilmente. L'analoga possibilità di curare il proprio perfezionamento si riferisce, più precisamente, a eventuali specializzazioni in campi determinati, non necessariamente atinenti in senso stretto all'insegnamento professato. In genere il perfezionamento comporta un periodo di congedo di studio e, di conseguenza, l'interruzione dell'attività.

I rimanenti articoli del Cap. IV (art. 77: *Segreto d'ufficio* e art. 78: *Deposizione in giudizio*) riprendono quanto sull'argomento è previsto nella LORD (art. 19 e 20). Va qui

sottolineato, infine, che la Commissione — dietro suggerimento del giurista — ha lasciato in sospenso l'art. 76: *Responsabilità*, in quanto l'attuale art. 21 della LORD risulta formulato in termini inadeguati. L'intera materia, d'altra parte, ha bisogno di una regolamentazione più chiara e completa, il che evidentemente esula dal mandato e dalle competenze della Commissione.

Nel Cap. V sono raccolte — come si è già detto — le norme fondamentali relative sia al tipo di *sanzioni disciplinari* in cui il docente può incorrere, sia alle modalità di comminazione e sia, soprattutto, alla procedura d'inchiesta che deve essere rispettata, a salvaguardia dei diritti del docente in quanto dipendente pubblico professionalmente qualificato. In quest'ottica, pertanto, rivestono una particolare importanza soprattutto gli articoli 79 (*Inchiesta disciplinare*) e 80 (*Commissione d'inchiesta*).

L'inchiesta disciplinare, per cominciare, deve essere distinta dall'accertamento di eventuali insufficienze sul piano professionale di cui all'art. 58: essa si riferisce a mancanze di ordine più propriamente amministrativo (inosservanza di leggi e regolamenti, uso scorretto e abuso dei diritti sanciti, ecc.). Ciò premesso, va sottolineato che l'art. 79 ha fatto proprio il *senso* delle modificazioni apportate con il Sofortprogramm all'art. 23 della LORD, introducendo la non irrilevante

novità del diritto del docente all'assistenza di un *procuratore di fiducia*. Questi non è necessariamente un avvocato, può essere anche un rappresentante sindacale o un altro docente. Il procuratore di fiducia ha le stesse facoltà del patrocinatore e — secondo l'avviso del docente interessato — può cominciare ad assistere l'inquisito già al momento dell'assunzione delle prove.

Altra novità di rilievo è la speciale *Commissione*, prevista dal cpv. 3 dell'art. 80 per tutte le inchieste disciplinari, e composta di 5 membri: due rappresentanti del DPE, due rappresentanti dei docenti e un giudice del Tribunale d'Appello (presidente). Se con la presenza dei due rappresentanti della classe magistrale si è voluto sottolineare soprattutto la preoccupazione di una corretta salvaguardia della professione docente, con le disposizioni dei restanti cpv. dell'art. 80 si è inteso delineare un preciso iter per l'accertamento degli addebiti e delle responsabilità dell'inquisito i cui momenti fondamentali sono:

a) la denuncia; b) la preinchiesta effettuata dal DPE; c) il giudizio del Consiglio di Stato (CdS) di aprire un'inchiesta disciplinare; d) il mandato dell'inchiesta all'apposita commissione; e) l'assegnazione del termine di tre mesi per l'espletamento dell'inchiesta — e quindi l'applicazione delle sanzioni di cui agli art. 82, 83 e 84.

Tra le altre modificazioni introdotte nel Cap. V., e che meritano di essere rilevate rispetto alla normativa vigente, vanno menzionate:

- a) la possibilità del *Richiamo* scritto (art. 81), non considerato però quale sanzione disciplinare, che l'autorità comunale, i direttori, gli ispettori ecc. possano indirizzare al docente per lievi inadempienze dei doveri di servizio;
- b) la specificazione della lettera c) cpv. 1 dell'art. 82, intesa a chiarire la portata della sospensione a tempo determinato dell'assegnazione degli aumenti di stipendio («ritenuto che, trascorso il periodo di carenza, lo stipendio è comprensivo anche degli aumenti nel frattempo non assegnati»);
- c) l'esclusiva competenza del CdS a infliggere sanzioni disciplinari (art. 83);
- d) l'assegnazione agli ispettori, ai direttori e al DPE della competenza di sospendere provvisoriamente i docenti in casi gravi e urgenti.

A conclusione, infine, dell'analisi del Titolo III, si fa osservare che all'art. 87 (Cap. VI) le «*contestazioni di natura non amministrativa*» concernono essenzialmente questioni pecuniarie (retribuzioni, ecc.) che sono di competenza del Tribunale cantonale amministrativo (TCA) quale *istanza unica* e non invece come istanza di ricorso.



ASSOCIAZIONE BANCARIA TICINESE

Banca dello Stato del Cantone Ticino
Banca della Svizzera Italiana
Banca Unione di Credito
Società Bancaria Ticinese
Credito Svizzero
Società di Banca Svizzera
Unione di Banche Svizzere
Banca Popolare Svizzera
Banco di Roma per la Svizzera
Banca Solari & Blum S.A.
Banca del Gottardo
Cornèr Banca S.A.
Banca del Sempione
Overland Trust Banca
Citibank N.A. New York
Banque de Paris et des Pays-Bas (Suisse) S.A.
Privat Kredit Bank

3.3. Il ruolo dei genitori e degli allievi nella scuola pubblica (Titolo IV)

Come si è già avuto modo di sottolineare, la caratteristica fondamentale del nuovo progetto di legge è data dalla concezione della scuola pubblica intesa come servizio sociale che implica necessariamente l'attiva partecipazione di *tutte* le componenti (cfr. art. 1) — non solo dei docenti, dunque, con la loro indispensabile dimensione professionale, ma anche dei genitori e degli allievi. Si è visto come (cfr. Titolo II) il nuovo progetto di legge assegni una collocazione e un ruolo definito a genitori e allievi nella vita, a livello di gestione, dell'istituto scolastico. Tale collocazione e tale ruolo, tuttavia, secondo la Commissione, debbono fondarsi su un più generale riconoscimento di diritti (con conseguenti doveri) che contraddistinguono genitori e allievi non solo — e non tanto — in quanto componenti della scuola, ma soprattutto in quanto persone concrete, soggetti cioè di bisogni e di interessi che debbono costituire non trascurabile materia di quel servizio pubblico che la scuola intende essere.

Con il Titolo IV la Commissione ha cercato di rispondere a questa esigenza tentando di delineare una sorta di «stato giuridico» anche per genitori e allievi, nonostante l'intuitibile difficoltà dell'impresa: uno stato giuridico del docente è infatti concepibile e possibile perché ha come oggetto un rapporto d'impiego che si iscrive in un preciso orizzonte professionale; per genitori e allievi, invece, si ha a che fare con una materia, per così dire, più generale, non traducibile in competenze definite e limitate a esigenze diverse che, proprio in quanto tali, abbisognano anzitutto di una non facile compenetrazione. Per questi motivi, il Titolo IV si limita a indicare l'essenziale dei doveri e dei diritti delle componenti in questione.

Per quanto riguarda i genitori va sottolineato come con l'art. 90 (*) la Commissione abbia cercato di risolvere il noto contrasto attorno all'art. 91 della vigente Legge della scuola (*Osservazioni dei genitori*). I diritti del genitore nei confronti della scuola e, in particolare, nei confronti del docente, quale professionista responsabile del processo di istruzione-educazione dei singoli allievi, sono esplicitamente riconosciuti; tale riconoscimento, però, è strettamente connesso all'iter più corretto che il genitore deve seguire. Egli, cioè, deve rivolgersi in prima istanza al docente e poi al direttore o all'ispettore, i quali — se del caso — impongono l'azione necessaria affinché i diritti e le prerogative dei genitori non siano disattesi. L'ottica, in altri termini, secondo la quale la Commissione ritiene che debbano essere risolti eventuali problemi e conflitti è quella della *collaborazione* — collaborazione che, non a caso, nell'art. 89 è trattata alla stregua di un preciso dovere del genitore.

(*) Si ricorda che l'attuale articolo 90 del nuovo progetto era già contenuto tra i primi 34 articoli sottoposti a consultazione con il Rapporto del 1978, ed era precisamente l'art. 26.



Giuseppe Bolzani, Mendrisio - «Mattino» 1978, olio su tela, cm 81 x 100.

Per quanto riguarda gli allievi va notato che i due articoli del Cap. II sono totalmente nuovi. Nell'art. 92 la Commissione ha ritenuto di sottolineare, tra l'altro, il diritto dell'allievo all'informazione su leggi e regolamenti che lo concernono, allo scopo soprattutto di responsabilizzare la componente allievi all'esplicazione dei propri diritti e dei propri doveri nella partecipazione ai diversi momenti della vita dell'istituto scolastico.

Con l'art. 93 si è demandato alle leggi settoriali — tenuto conto dei diversi tipi di allievi in corrispondenza dei diversi settori scolastici — di stabilire le sanzioni disciplinari, e la relativa procedura, di cui gli allievi sono passibili.

Negli art. 94 e 95 del Cap. III, infine, sono raccolte le disposizioni, comuni alle due componenti, relative al *Reclamo* e al *Ricorso*.

3.4. L'educazione speciale e gli altri servizi della scuola pubblica (Titolo V)

In questo titolo sono raccolti diversi articoli della vigente Legge della scuola senza modificazioni di rilievo, e precisamente:

- art. 96 = art. 95 LS;
- art. 97 = art. 95 bis LS;
- art. 98 = art. 95 ter LS;
- art. 99 = art. 95 quater LS;
- art. 100 = art. 94 LS.

Sono nuovi, invece, gli articoli 101 e 102 relativi all'orientamento scolastico e professionale che sanciscono i compiti del Canto-

ne in materia e demandano a un'apposita legge — per altro già elaborata e oggi in consultazione — che regolamenti il funzionamento del servizio.

Gli articoli 103, 104 e 105 rappresentano l'ammodernamento e l'espansione del campo di cui agli articoli 188-194 della Legge della scuola vigente (e decreto esecutivo del 1971 concernente i cosiddetti «corsi per adulti»). La nuova stesura degli articoli tiene presente l'istanza di una adeguata promozione della formazione permanente che dovrà formare oggetto di una legge speciale.

3.5. L'insegnamento privato (Titolo VI)

Anche per quanto concerne questo titolo il nuovo progetto di Legge recepisce il corrispondente Titolo VII della vigente Legge della scuola (art. 207-213), senza pertanto modificare nella sostanza le condizioni delle scuole private, se si eccettua quanto previsto (articoli 107, 108, 110) per le scuole private del settore non obbligatorio che vengono anch'esse sottoposte non solo alla vigilanza ma anche a una speciale autorizzazione.

Per la conclusione del Rapporto sono ancora previsti due capitoli:

- Cap. IV: **La fase di transizione** che, però, deve essere descritta dal DPE, una volta che il CdS ha accettato il progetto proposto dalla Commissione;
- Cap. V: **Conclusioni** che può essere redatto solo dopo che la Commissione ha approvato (modificato ecc.) i capitoli precedenti.