

Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti

(del 30 giugno 1987)

1. Considerazioni generali

La vigente legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti data del 5 novembre 1954 ed è entrata in vigore il 1° gennaio 1955, contemporaneamente alla vigente legge stipendi, segnando l'unificazione dei tre organici separati degli anni 1944/1946.

Da allora, nonostante sedici messaggi che hanno proposto altrettante modificazioni, la struttura fondamentale è rimasta invariata. Sembra giunto il momento, nell'ambito dell'operazione di generale aggiornamento delle altre leggi che disciplinano il rapporto di impiego dei dipendenti dello Stato (legge stipendi, legge sulla polizia) di adeguare anche questo testo alla mutata realtà, quale s'è andata configurando in questi ultimi trent'anni.

Dal profilo generale la legge che proponiamo alla vostra attenzione oltre a presentare una nuova sistematica,

- prevede e disciplina il nuovo strumento della qualifica periodica del dipendente (art. 11), che dovrebbe facilitare una gestione corretta, umana e trasparente del personale e che servirà anche per la concessione di aumenti straordinari dei limiti di stipendio (art. 7 bis della legge stipendi)
- codifica l'istituto dell'incarico (art. 8), precisandone i presupposti
- aumenta la sicurezza giuridica del dipendente in caso di trasferimento (art. 6), di inchiesta disciplinare (art. 22) e di mancata conferma (art. 12 e 43) in una misura che appare compatibile con l'esigenza di una rigorosa condotta del personale
- riconosce formalmente i diritti sindacali, compatibilmente con le esigenze del servizio (art. 28)
- codifica il diritto/dovere del perfezionamento professionale, sia per l'impiegato (art. 14 e 33) sia per il docente (art. 58)
- aumenta a 12 giorni la durata massima del congedo senza deduzione di stipendio (art. 30)
- prevede la possibilità di costruire commissioni del personale a carattere consultivo, per taluni problemi relativi all'andamento del servizio (art. 56)
- persegue finalità di maggiore chiarezza (ad esempio nella statuizione dei doveri di servizio (art. 14) e nell'indicazione dei motivi di cessazione del rapporto d'impiego (art. 36), di adeguamento alla mutata realtà ed alla prassi consolidata.

È stato anche considerata la recente modificazione della legge federale sull'ordinamento dei funzionari federali, di cui al messaggio del marzo 1986.

Il progetto di legge è il frutto di una lunga trattativa tra la delegazione del Consiglio di Stato e le varie organizzazioni in rappresentanza del personale che ha consentito il raggiungimento di una convergenza su tutti gli articoli e di un sostanziale accordo sul complesso della riforma legislativa.

In una fase immediatamente successiva sarà rielaborato il regolamento di servizio del 16 ottobre 1959 (vagliando anche tutte le risoluzioni concernenti il personale decise dal Consiglio di Stato in questi ultimi decenni - le cosiddette «decisioni concernenti la pubblica Amministrazione» - che sono state recentemente sistematizzate a nuovo) e preparato quello concernente le qualificazioni periodiche.

2. Commento ai singoli articoli

Art. 1

Il proposto articolo coincide in pratica con l'attuale e prevede, alla base, un ordinamento unico per tutti i dipendenti dello Stato per i quali la LORD risulta essere applicabile. Ciò corrisponde a quanto previsto dalla vigente legge del 1954 e risponde a un'esigenza di sostanziale uguaglianza di diritti e doveri per tutti i dipendenti dello stesso Stato, accomunati nell'ufficio di servizio alla comunità.



Si è quindi proceduto ad un adeguamento della terminologia e ad un adattamento dell'articolo stesso alle mutate esigenze.

La categoria dei «docenti-funzionari», trovando spazio sotto la definizione di «impiegato» è stata, come tale, stralciata.

Per contro è stata meglio definita la categoria dei «docenti», menzionandovi i direttori e i vicedirettori delle scuole cantonali (a cui è in seguito riservato un particolare articolo) e riunendo sotto la comune dicitura di «docenti comunali e consortili» i docenti delle scuole elementari e delle scuole materne.

Si rileva la problematica legata ai dipendenti con funzione «mista» (impiegati con funzioni educative e rieducative) per i quali si dovrà definire, a livello di regolamento, o all'atto di nomina, quali siano le norme applicabili. Infatti a questi funzionari dovrebbero essere applicate norme particolari, soprattutto per quanto riguarda l'onere di lavoro.

Art. 2

Il cpv. 1 è stato semplificato e parzialmente adattato ad analoghi testi di legge della Confederazione e di taluni Cantoni.

Viene inoltre abbandonata la limitazione di età che potrà essere prevista, secondo le necessità, nel bando di concorso.

L'art. prevede quale «novum» al cpv. 2 la possibilità di subordinare la nomina di cittadini svizzeri a talune funzioni direttive di particolare rilevanza, al domicilio *effettivo* in Svizzera, nonché al cpv. 3 la facoltà del Consiglio di Stato di *nominare* immediatamente persone straniere domiciliate in Svizzera, ritenuto che la funzione vacante sia prevista dalla pianta organica.

La nomina conferisce al dipendente straniero gli stessi diritti e doveri dei dipendenti svizzeri.

Con il termine «stranieri domiciliati in Svizzera» si intende lo straniero in possesso del permesso «C», mentre con il termine «stranieri domiciliati all'estero» si intendono i dimoranti annuali in possesso del permesso «B».

Il cpv. 5 prescrive l'obbligo della residenza *effettiva* nel Cantone per i docenti stranieri non domiciliati, mentre il cpv. 6 stabilisce un particolare rapporto di impiego per i docenti stranieri: essi sono assunti per *incarico*, rinnovabile annualmente, e possono essere nominati solo dopo 3 anni di incarico, qualora vi fosse carenza di docenti di nazionalità svizzera.

Queste normative riprendono quanto prescritto dall'art. 123 lett. d) della vigente LS. Il contenuto del cpv. 7 è pure ripreso dall'art. 76 lett. c) LS.

Le norme che disciplinano il conseguimento del certificato di abilitazione all'insegnamento sono contemplate nel progetto di nuova legge della scuola.

Art. 3

Il certificato di abilitazione richiesto ai docenti per la nomina, e perciò menzionato all'art. 5, cpv. 1, è stato omissivo al cpv. 4 del presente articolo perché il concorso, nella sua generalità, è pubblicato non solo per la

nomina, ma anche per l'incarico e per l'ammissione stessa al corso di abilitazione.

Art. 4

Il preavviso di assunzione è formulato dalla Commissione scolastica per i docenti comunali e dai Collegi dei direttori per i docenti cantonali.

L'art. riconferma la procedura in vigore. Per le scuole materne ed elementari il preavviso della Commissione scolastica si basa sul rapporto dell'ispettore che consiste in una graduatoria dei concorrenti, i cui criteri d'allestimento saranno uniformemente definiti mediante direttive cantonali.

Il cpv. 2, nuovo, prevede per tutti i docenti la facoltà di richiedere e ottenere il preavviso di assunzione emesso dalle istanze consultive ai diversi livelli di procedura.

Per gli altri dipendenti appare opportuno codificare il principio del preavviso di assunzione (analogamente ai casi di promozione) sulla base della prassi vigente e delle direttive particolari contenute nella decisione concernente la pubblica amministrazione, PA 28/73.

Art. 5

Il rinnovo «automatico» della nomina alle scadenze periodiche di cui al cpv. 1 non può essere considerato un diritto acquisito ed è limitato; esso vale quale norma generale riservata l'applicazione dei successivi art. 12 e 13 (durata in carica) nonché dell'art. 36 (cessazione del rapporto d'impiego).

Al cpv. 8, nuovo, viene codificato il principio della graduatoria già applicato, nella prassi, alla procedura di nomina dei docenti cantonali.

Art. 6

La formulazione più restrittiva di questo articolo intende riconoscere maggiori garanzie al dipendente in caso di trasferimenti decretati «d'ufficio», con eventuali conseguenze sul piano umano e familiare.

In questo senso è pure da considerare la partecipazione dello Stato alle spese di trasloco effettivamente sostenute.

Il dipendente ha la facoltà di chiedere egli stesso il trasferimento, fermo restando la facoltà del Consiglio di Stato di decidere tenendo conto delle esigenze dell'Amministrazione.

Non torna applicabile in questo caso il cpv. 4.

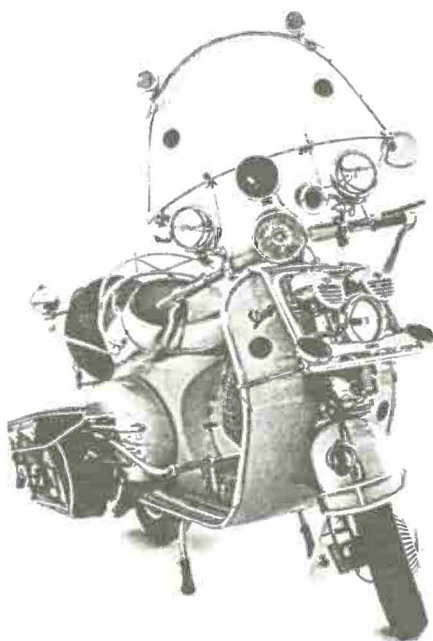
Nuove sono l'audizione preventiva dell'interessato e l'assistenza da parte di un procuratore.

Art. 7

Il trasferimento «su richiesta del docente nominato» è possibile solo se il posto è libero, cioè se non è occupato da un docente nominato o incaricato.

Il trasferimento non è un diritto del docente ma può essere concesso dall'autorità di nomina la quale deve vigilare sulla funzionalità della scuola.

La sede di servizio attribuita al docente al



momento della definizione del rapporto di impiego deve essere mantenuta nel limite del possibile, e mutata solo in casi eccezionali, nell'intento di mantenere stabile il corpo docente di un istituto.

Il «trasferimento per esigenze amministrative» si applica quando non è possibile assicurare al docente nominato o incaricato il posto nella sede di servizio in seguito a diminuzione dei posti.

In questo caso si procede conformemente all'art. 42 LORD.

L'audizione preventiva dell'interessato e l'assistenza di un procuratore sono garantite anche ai docenti.

Il contenuto del cpv. 2 riprende quanto previsto dall'attuale art. 10 cpv. 3 LORD; lo scambio di docenti avviene senza modificazione del rapporto di impiego che il docente ha con l'autorità di nomina.

L'indennità di trasloco giusta il cpv. 5 viene versata una tantum. Tale indennità è ovviamente dovuta allo Stato solo per i trasferimenti imposti dallo stesso.

Rispetto alla formulazione dell'attuale art. 10 LORD, nel presente articolo non figura più la possibilità di trasferimento di un docente ad una funzione amministrativa per motivi di salute o per manifesta inabilità a continuare l'insegnamento.

Essa rimane comunque implicitamente ammessa a giudizio dell'autorità di nomina, valutate opportunamente le circostanze che l'hanno originata, nonché la situazione occupazionale interna e di mercato.

Viene per contro introdotta, all'art. 42, cpv. 1, lett. c) del presente progetto, la possibilità del trasferimento a funzione amministrativa per soppressione del posto.

Art. 8

Viene introdotta nelle LORD una chiara base legale anche per gli incarichi degli impiegati.

Con la creazione di tale base legale e la sua separazione dall'articolo concernente la no-

mina si vogliono limitare in modo chiaro le categorie di dipendenti statali: dipendenti nominati e dipendenti incaricati.

Oltre a tali categorie, che sono le uniche ad avere un rapporto di diritto pubblico, rimarrà unicamente nei casi particolari quella relativa al personale ausiliario sottoposta a contratti di diritto privato definiti da apposito regolamento.

Viene soppresso, per i docenti cantonali, il caso di incarico di cui all'art. 4, cpv. 7, lett. c) della LORD vigente (transitorietà del posto nel limite di tre anni).

Per i docenti comunali e consortili, la condizione di cui all'art. 80 bis, cpv. 1, lett. c) della vigente LS è limitata al caso in cui il posto sia decretato come provvisorio dal Consiglio di Stato e non sia occupato da un docente nominato.

In generale si rileva l'opportunità di comunicare tempestivamente ai dipendenti incaricati la possibilità di un eventuale rinnovo dell'incarico.

Art. 9

Ad esclusione del personale ausiliario, per il quale si deve forzatamente ricorrere ad un disciplinamento particolare del rapporto d'impiego, compresa la remunerazione, per tutti gli altri dipendenti il rapporto d'impiego è un rapporto di diritto pubblico, basato sulla LORD e sulla legge stipendi.

È quindi solo per il personale ausiliario che si potrà prescindere dall'applicare la legge stipendi con i relativi minimi salariali.

Vedi a questo proposito la decisione concernente la pubblica amministrazione, PA 2/86.

Il cpv. 6 dell'attuale art. 5 LORD viene abrogato in quanto superato dalla legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti del 25 giugno 1928 e relativo regolamento del Consiglio di Stato circa la delega di decisioni ai suoi dipartimenti e ad istanze subordinate dell'8 maggio 1979.

Il Consiglio di Stato si riserva di proporre un limite nel successivo progetto di legge sulle scuole comunali, nel senso che incarichi per supplenze inferiori ai 15 giorni siano di competenza dell'ispettore (vedi attuale art. 80 ter LS).

Art. 10

Appare opportuno estendere la necessità di qualificazione nel corso del periodo di prova anche al docente di nuova nomina.

L'estensione dell'anno di prova ai docenti cantonali ha riscontro e contrappeso nella soppressione del regime d'incarico al primo anno d'assunzione previsto dall'art. 123, cpv. 1 della vigente LS e dall'art. 4, cpv. 7, lett. f) della vigente LORD.

Il dipendente ha ora analogo diritto di disdetta nei confronti dello Stato (preavviso di un mese).

Art. 11

Si rende necessario l'inserimento nella LORD di una base legale che permetta una

qualificazione periodica dell'operato del dipendente, ciò pure in funzione delle proposte per una nuova Legge stipendi.

Il Consiglio di Stato, mediante regolamento, emanerà le norme di applicazione, previa consultazione delle Associazioni del personale.

La formulazione dell'articolo proposto è quella prevista dalla recente modificazione della legge sull'ordinamento dei funzionari federali.

Per quanto concerne i docenti questo articolo si limita a stabilire il principio della valutazione; i tempi e i modi di applicazione sono definiti dalle leggi scolastiche.

Art. 12

Come specificato al cpv. 2, l'incarico in caso di mancata conferma non conferisce un diritto automatico alla nomina alla scadenza dello stesso.

Se l'incarico non dovesse essere rinnovato valgono evidentemente i disposti relativi alla mancata conferma (art. 18 Lstip).

La formulazione più restrittiva del cpv. 3 intende riconoscere maggiori garanzie all'impiegato in caso di mancata conferma.

I «motivi gravi» saranno comunque diversi e meno restrittivi delle cause gravi previste dall'art. 337 CO, in consonanza con la giurisprudenza che si è andata sviluppando a livello nazionale circa l'istituto della mancata conferma.

Art. 13

Per i docenti di nomina comunale o consortile si è ritenuto opportuno codificare nella LORD le norme contenute nella LS. È stata inserita nella LORD la base legale che permette all'autorità di nomina di continuare il rapporto d'impiego, non confermato, sotto forma dell'incarico pure per i docenti.

Sulla durata in carica di tutti i docenti si è ritenuto di accettare la rivendicazione sindacale intesa a mantenere lo status quo anche se le giustificazioni del sessennio sono molto meno attuali di un tempo, specialmente per i docenti cantonali, e anche se ciò costituisce un punto di differenziazione rispetto agli impiegati.

La nuova motivazione della mancata conferma (cpv. 5), ha un precedente nell'art. 83 della vigente LS concernente i docenti comunali.

Per il resto vedi commento all'articolo concernente la durata in carica degli impiegati.

Art. 14

Si tratta di aggiornare l'attuale articolo relativo ai doveri di servizio.

Ci si è riferiti ad alcuni testi recenti (Giura ecc.).

Si è inoltre adeguato il testo al Messaggio del Consiglio federale concernente la modificazione della legge sull'ordinamento dei funzionari federali e l'approvazione delle modificazioni dell'elenco delle funzioni del marzo 1986.

Importante sembra l'inserimento di capoversi specifici per i funzionari dirigenti (marginale c) e per i docenti (marginale d).

Art. 15

Si è ritenuto opportuno definire separatamente il concetto di «occupazioni accessorie» da quello dei «doveri di servizio» e ciò con particolare riferimento ai cpv. 4, 5 e 6 dell'attuale art. 16 LORD.

Gli estremi per la concessione dell'autorizzazione verranno definiti in via di regolamento.

Il cpv. 3 è stato adeguato al già citato Messaggio del Consiglio federale del marzo 1986.

Art. 16

L'articolo riprende l'attuale art. 17 con un'unica modifica formale: al posto di municipio al cpv. 3 è stato introdotto il concetto di autorità di nomina per tener conto delle scuole consortili.

Art. 18

Il testo è stato adeguato al già citato Messaggio del Consiglio federale del marzo 1986.

Art. 19

Viene riconfermato l'attuale articolo con l'aggiunta che l'autorizzazione può essere negata solo in caso di conflitto con l'interesse pubblico.

Art. 21

L'articolo di legge proposto impedisce all'autorità competente di infliggere una sanzione disciplinare senza che sia stata preliminarmente effettuata un'inchiesta.

Il presunto colpevole ha tutte le garanzie giuridiche per potersi giustificare e difendere: il suo diritto di essere sentito è dunque pienamente rispettato.

Egli può inoltre farsi assistere da un procuratore già dall'apertura dell'inchiesta, fermo restando il diritto dell'autorità di procedere alla raccolta di informazioni preliminari senza l'obbligo preventivo di informare l'interessato.

Si precisa che il Consiglio di Stato è pure competente per l'apertura di un'inchiesta nei confronti dei docenti comunali e consortili.

Nel caso particolare d'inchiesta in materia pedagogica, caso riservato quindi ai docenti, si propone di far capo a una commissione mista di tre membri allo scopo di assicurare all'istruttoria il massimo di neutralità senza con ciò escludere la rappresentanza delle istanze competenti.

I criteri per la costituzione della commissione, la cui composizione può variare nel tempo o a seconda degli ordini di scuola, come pure le modalità per la designazione dei membri saranno definiti dal regolamento.

Art. 22

La formulazione più restrittiva di questo articolo, rispetto a quella dell'attuale art. 22 LORD, intende riconoscere maggiori garanzie al dipendente oggetto di un procedimento disciplinare.

La sospensione provvisoria per ragioni pedagogiche è riservata al Consiglio di Stato anche per i docenti comunali e consortili perché in materia d'insegnamento la competenza è esclusivamente dell'autorità cantonale: si veda in proposito l'art. 107, cpv. 2 della vigente LS.

Vedi inoltre il commento all'art. 24.

Art. 23

È da sottolineare l'obbligo dell'autorità giudiziaria di denunciare all'autorità di nomina



l'apertura di un procedimento penale nei confronti di un dipendente.

L'inserimento nella LORD di tale articolo è stato concordato con le Procure Pubbliche su loro richiesta.

Art. 24

Terminata l'inchiesta disciplinare, l'autorità competente può (cpv. 4 e 5) punire, tenendo conto della colpa, dei motivi, della condotta precedente, del grado e della responsabilità del dipendente come pure dell'estensione e dell'importanza degli interessi di servizio lesi o compromessi (art. 25 LORD) nel termine di prescrizione di 5 anni (con la riserva della maggior prescrizione per atti penalmente perseguibili) ed entro 3 mesi dalla chiusura dell'inchiesta (art. 26 LORD), con le sanzioni disciplinari elencate al cpv. 1. Le stesse precludono il diritto a qualsiasi indennità ed in particolare a quelle dell'art. 18 Lstip.

Queste decisioni spettano agli organi competenti per aprire l'inchiesta disciplinare (art. 22 cpv. 2 LORD); quelle adottate da un municipio o da una delegazione scolastica consortile devono essere confermate o revocate entro 7 giorni dal Consiglio di Stato. La competenza delle autorità comunali o consortili di infliggere sanzioni disciplinari ai propri docenti è limitata alla materia amministrativa; in materia pedagogico-didattica la competenza è dell'autorità cantonale. Questo principio, sancito dalla vigente legge della scuola, sarà confermato dalla prossima nuova legge sulle scuole comunali.

Art. 25

Vedi commento all'art. 24 LORD.

Art. 27

L'uso indiscriminato e disordinato delle aree di parcheggio all'interno degli stabili erariali, denunciato dagli stessi impiegati, impone l'adozione di una normativa a livello di LORD.

Si richiama a tale proposito il parere giuridico 16.7.1985 della sezione dei diritti politici e del contenzioso del Dipartimento degli Interni.

Quanto agli utenti esterni, si precisa che il messaggio del Consiglio di Stato no. 2902 del 26.2.1985, attualmente all'esame del Gran Consiglio, ha proposto una modificazione del codice di procedura civile.

Essa prevede l'introduzione d'un apposito procedimento, tendente a inibire l'uso illecito di aree private a scopo di posteggio.

Art. 28

Si tratta di codificare un diritto generalmente riconosciuto e peraltro previsto dalla legge federale sull'ordinamento dei funzionari federali.

Art. 29

Il cpv. 3 è stato modificato in modo che, qualora le assenze totali dovute a servizio militare obbligatorio o malattia o infortunio

superino i due mesi all'anno, la riduzione del diritto alle vacanze avvenga proporzionalmente all'eccedenza di assenza e non come avviene oggi proporzionalmente al periodo di lavoro effettivamente prestato nel corso dell'anno (quindi con decurtazione del periodo di vacanze *pure* per i primi due mesi). Per quanto concerne i docenti, il cpv. 6 riproduce sostanzialmente l'attuale art. 38, cpv. 4 LORD (prima fase) con una modificazione, tuttavia, di non lieve importanza, nel senso cioè che la disponibilità dei docenti una settimana prima dell'inizio dell'anno scolastico e due settimane dopo non viene più prescritta con una formula perentoria, quasi fosse una presenza di picchetto, ma con una formula potestativa, che implica, da parte delle istanze competenti a convocare, l'impegno a indire e a comunicare tempestivamente le previste riunioni in modo da evitare ogni inutile e deprimente attesa.

L'aggiornamento e il perfezionamento dei docenti, di cui si fa menzione nel vigente art. 38, cpv. 4 LORD, saranno disciplinati da speciale decreto legislativo, al quale rinvia esplicitamente il successivo art. 58.

Il cpv. 9 riconosce inoltre la facoltà al Consiglio di Stato di determinare con apposito regolamento le vacanze di quegli impiegati che svolgono attività di *tipo particolare*, quali ad esempio: educatori, animatori, terapisti, ergoterapisti, ortottisti, pedagogisti, logopedisti, psicomotricisti.

Art. 30

I congedi senza deduzione di stipendio di cui al cpv. 1 lett. a) sono stati aumentati in misura considerevole rispetto a quanto precedentemente previsto (da 8 a 12 giorni). Nei limiti definiti dal regolamento, per affari sindacali, è concesso il cumulo dei giorni di congedo su uno o più membri di comitato della stessa organizzazione sindacale, riprendendo così un'analogia iniziata a livello federale.

Sarà pure riconosciuto un congedo fino ad un massimo di 5 giorni ai non membri di comitato.

Sono inoltre formalmente riconosciuti a livello legislativo i congedi per le attività di sportivo d'élite nonché quelli per la frequenza dei corsi di Gioventù e Sport (lett. c) e, nuovo, i congedi per il volontariato sociale (lett. b).

Il cpv. 3 è ripreso dal vigente Regolamento di servizio per il personale dello Stato, art. 15, cpv. 5. Lo stesso provvedimento è materialmente inapplicabile ai docenti delle scuole comunali e consortili perché il loro orario settimanale d'insegnamento, diversamente da quello dei docenti cantonali, è solidale con quello delle classi e non consente quindi il recupero dei giorni o delle ore perse.

Art. 31

Viene ripreso, estendendolo, l'attuale art. 32 LORD. È prevista la possibilità di concedere un congedo anche parziale.

La durata del congedo è, come finora, di tre anni, con la possibilità, per ragioni di studio di prolungare il periodo sino a quattro anni.

Art. 32

Nel presente articolo sono stati integrati i cpv. 1 e 3 dell'art. 35 della legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (Legge sul lavoro) del 13 marzo 1964.

Si ritiene per contro che il cpv. 2 di quest'ultimo articolo sia superato dall'art. 23 bis cpv. 1 Lstip.

Art. 33

Si è ritenuto opportuno codificare nella LORD il principio del perfezionamento professionale, definito finora a livello di regolamento di servizio, come pure quello relativo al recupero dello stipendio e delle spese in caso di successivo scioglimento del rapporto d'impiego a richiesta o per colpa del dipendente.

Per i docenti si veda l'art. 58.

Art. 36

Si è ritenuto opportuno elencare le diverse possibilità di cessazione del rapporto d'impiego che sono evidenziate nei singoli articoli successivi.

Art. 37

Si ritiene di adeguare tale articolo alla legge federale sull'AVS.

Per i docenti, per ovvi motivi, il rapporto contrattuale non può cessare nel corso dell'anno scolastico.

Il cpv. 2 riprende parzialmente il contenuto dell'art. 23 cpv. 1 della legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato.

Si ricorda che in un prossimo futuro vi sarà l'esigenza di parificare il limite di età tra uomo e donna.

Art. 38

È stato ripreso testualmente l'attuale art. 13 LORD con l'aggiunta che il termine per l'inoltro delle dimissioni da parte dei docenti è stabilito per il 31 marzo.

Al cpv. 2 si rileva come l'impiego contrattuale assunto nei confronti di un nuovo datore di lavoro non costituisca, di per se stesso, motivo sufficiente per ottenere automaticamente una riduzione del termine di disdetta.

Art. 39

Si ritiene che la sede materiale per prevedere quale motivo del tutto particolare di decadenza dalla carica l'assenza per malattia o infortunio superiore ai due anni senza interruzione sia la LORD e non la Legge stipendi (art. 23 Lstip).

Art. 40

Con quest'articolo è data la base legale per rimuovere dalla carica un dipendente che, al di là dell'anno di prova, non è più in grado di fornire positivamente le proprie prestazioni.

Prima di procedere alla rimozione della carica bisognerà comunque sempre valutare la possibilità di procedere ad una mancata conferma.

La rimozione dalla carica dovrebbe quindi costituire, quale motivo di cessazione del rapporto d'impiego, l'eccezione.

Per il cpv. 5 vedi commento all'art. 43.

È stata cambiata la denominazione dell'istituto in quanto quella attuale «pensionamento amministrativo» si riferisce alla conseguenza e non alla causa della cessazione del rapporto d'impiego.

Art. 41

La base legale per procedere alla rescissione del rapporto d'impiego conseguente alla soppressione del posto deve essere contenuta nella LORD e non, come finora, nella Legge stipendi.

L'ordine dei provvedimenti da applicare è vincolante per l'autorità di nomina: si potrà procedere alla rescissione del rapporto di impiego per soppressione del posto soltanto qualora non sia possibile un trasferimento oppure il collocamento a riposo di un dipendente.

Qualora il licenziamento comporti la scelta fra più impiegati, verranno applicati il criterio dell'anzianità di servizio e il criterio socioeconomico, da considerare congiuntamente attraverso una valutazione ponderata. Nell'applicare il criterio socioeconomico l'autorità terrà conto del reddito che consegue il dipendente unitamente a quello delle persone che dividono la sua economia domestica, la sostanza e il reddito di quest'ultima, il numero dei figli, il tutto in base alla più recente notifica di imposta con gli eventuali mutamenti susseguenti.

Art. 42

La maggior articolazione del presente articolo rispetto al precedente trae la propria giustificazione dalla precarietà attuale e prossima futura di molti posti d'insegnamento, alla quale le contromisure strutturali e occupazionali adottate per via legislativa ed esecutiva non possono, nonostante i migliori sforzi, opporre rimedi atti a risolvere tutti i casi.

L'art. 42, assolutamente nuovo per i docenti cantonali, si richiama fondamentalmente all'art. 84 della vigente LS, destinato ai docenti comunali, e alla prassi seguita nell'applicazione dell'art. 18 Lstip.

Infatti:

- a) al cpv. 1, lett. a) si prevede in primo luogo il pensionamento secondo i criteri di cui all'art. 84, cpv. 1, lett. a) LS;
- b) alla lettera b) si prevede il trasferimento in altre scuole o servizi educativi, conformemente all'applicazione dell'art. 18 Lstip e all'art. 10, cpv. 1, lett. a) della vigente LORD, ripreso nel presente progetto sub art. 7, cpv. 1; resta inteso che il trasferimento presuppone l'esistenza e la vacanza del posto al quale il docente viene trasferito;
- c) alla lett. c) si prevede il trasferimento a funzioni amministrative, sempre alla

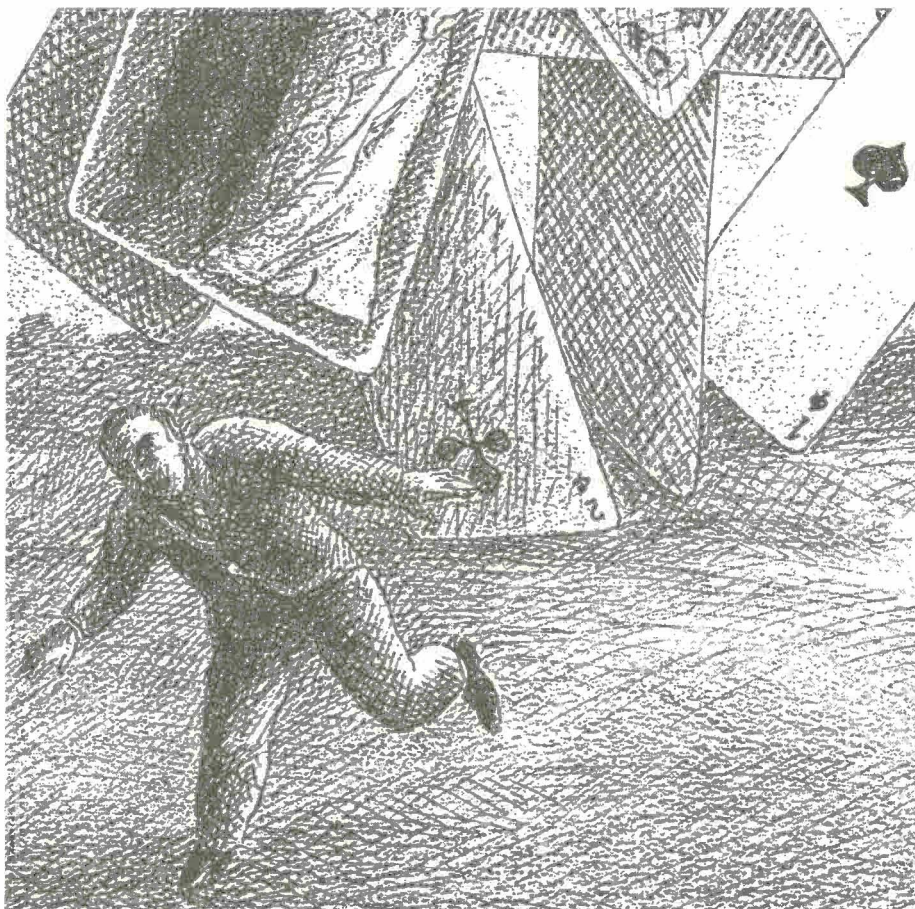
condizione che il posto esista e sia vacante; questo provvedimento costituisce una novità, sia perché nella vigente LORD il trasferimento d'un docente a funzioni amministrative è previsto solo nei casi di salute e d'invalidità all'insegnamento, sia perché nell'applicazione dell'art. 18 Lstip il trasferimento d'un docente avveniva sempre, nella prassi, verso funzioni «adeguate» alla sua formazione, ossia verso funzioni didattiche e pedagogiche;

- d) alla lett. d) si prevede, quale ultima ratio, lo scioglimento del rapporto d'impiego, come già all'art. 84 cpv. 1, lett. b) della vigente LS.

nomina a condizione che il nuovo posto sussista e che sia vacante; più precisamente: se il nuovo posto appartiene allo stesso grado e ordine di scuola, viene mutata semplicemente la sede di servizio; se il nuovo posto appartiene a un grado e ordine di scuola diverso dal precedente, o se è attinente a una nuova e diversa funzione, la nomina viene intitolata al nuovo posto e alla nuova funzione, ritenuto che il candidato sia in possesso dei relativi requisiti.

L'applicazione dipartimentale, di cui al cpv. 4 del progetto, è di natura costitutiva: senza d'essa la decisione comunale o consortile non ha effetto.

Questa norma, ripresa dall'art. 84, cpv. 1



Il trasferimento e il licenziamento vengono disposti secondo il criterio della minor anzianità di servizio: viene cioè ripreso il primo criterio contemplato dall'art. 84, cpv. 1, lett. b) LS.

A parità di anni di servizio, interviene, in subordine, il criterio della minor età.

Il criterio socioeconomico che, secondo la vigente LS, poteva assuegere a norma principale a discrezione del Dipartimento educazione, e che lo stesso Dipartimento ha in effetti applicato per prassi costante a tutti i licenziamenti finora pronunciati – viene reintrodotta in via eccezionale, da adottare a tutela di importanti interessi sociali ed esistenziali quando questi fossero pregiudicati da un'applicazione pura e semplice dei criteri d'anzianità.

Nei casi in cui alle lett. b) e c) del cpv. 1, i docenti trasferiti mantengono il rapporto di

della vigente LS, si rende necessaria quale ulteriore garanzia di un'equa applicazione dei criteri di licenziamento.

Il diritto alla riassunzione entro quattro anni dal trasferimento e dal licenziamento è ripreso dall'art. 84, cpv. 3 della vigente LS. Tale diritto deve essere esercitato alla prima offerta d'una reintegrazione, rifiutata la quale il diritto decade, così come decadono le prestazioni assicurative.

I docenti trasferiti possono optare per il nuovo posto o la nuova funzione: in questo caso decade il diritto alla reintegrazione nel posto precedente.

Art. 43

La modifica della Legge stipendi, con conseguente abrogazione dell'art. 8 LCP, comporta l'inserimento della dizione «art. 18 Lstip» in luogo di «art. 8 LCP».

Tale modifica toglie ogni possibilità di dubbio circa l'istanza competente a decidere la riduzione delle prestazioni di cui all'art. 18 Lstip.

Tali prestazioni essendo ora previste dalla Legge stipendi non vi è infatti più alcuna possibilità di conferire tale competenza all'amministrazione cassa pensioni anziché al Consiglio di Stato, il quale resterà quindi l'unica istanza competente.

La formulazione più restrittiva del cpv. 2 intende riconoscere maggiori garanzie al dipendente oggetto di una procedura di mancata conferma con riduzione delle prestazioni.

Art. 44

Rispettando il sistema della Legge organica comunale, il Consiglio di Stato è l'autorità di ricorso contro le decisioni dei Municipi e delle Delegazioni scolastiche consortili.

Art. 46

Di regola le decisioni del Consiglio di Stato sono definitive tranne quando la legge concede la facoltà di ricorrere al TRAM.

Il presente articolo elenca i tipi di decisione contro cui è data tale facoltà; trattasi innanzitutto dei casi di cessazione del rapporto d'impiego, dei casi di declassamento, collocazione in posizione provvisoria e di trasferimento come sanzione disciplinare.

Viene inoltre stabilito in modo esplicito che con il ricorso si può impugnare pure l'eventuale riduzione giusta gli art. 40 e 43 LORD delle prestazioni previste dall'art. 18 Lstip. Risulta quindi chiarito che la competenza in tali casi è del TRAM e non, come eventualmente si potrebbe pensare, del Tribunale cantonale delle assicurazioni.

Al cpv. 2 è riconosciuta quale «novum» la facoltà di ricorso contro la mancata nomina conseguente a inosservanza del bando di concorso da parte dell'autorità di nomina.

Art. 47

Tale articolo riguarda le azioni dirette, proponibili al TRAM quale istanza unica.

Non viene ripreso il cpv. 2 dell'art. 29 della vigente LORD in quanto la norma proposta per gli impiegati e per i docenti cantonali varrà anche per i docenti comunali e consortili.

Art. 49

Vi è l'esigenza di codificare l'obbligo di prestare ore di lavoro straordinario, limitandone il massimo esigibile ed ammissibile.

Per gli impiegati iscritti nelle classi di stipendio dalla 30.a alla B compresa, si ritiene opportuno codificare il principio, in caso di lavoro straordinario, del solo recupero, sulla base della prassi vigente e delle direttive particolari contenute nella decisione concernente la pubblica amministrazione, P.A. 11/79.

Il presente articolo non si applica ai docenti, per i quali il lavoro straordinario è costituito dalle supplenze di cui si fa menzione all'articolo 60.

Art. 50

La normale fascia oraria varia a seconda delle categorie di dipendenti.

Per la maggior parte degli impiegati (ad esempio), la fascia oraria normale va dalle 07.30 alle 18.30, mentre per gli agenti di polizia, ad esempio, corrisponde al turno comandato.

Art. 55

L'articolo finora in vigore viene semplificato e reso nel contempo più completo, in modo che ad ogni dipendente venga fornito gratuitamente l'abbigliamento impostogli dai regolamenti.

Art. 56

Sulla base di una richiesta sindacale si ritiene possibile aderire al principio di istituire delle Commissioni del personale, che abbiano a rappresentare i dipendenti di fronte agli organi dirigenti del rispettivo servizio. Il dipendente può così intervenire in modo diretto, seppur a titolo consultivo, in procedimenti decisionali che lo riguardano individualmente o collettivamente.

La proposta considera quanto previsto dalla Confederazione e da alcuni Cantoni.

Art. 57

Questo articolo definisce per categorie generali le diverse attività che la professione di docente comporta; essa non si esaurisce infatti nelle ore d'insegnamento, ma si estende ad attività differenziate (preparazione, aggiornamento, insegnamento, correzione, esami e valutazione, partecipazione alla conduzione degli istituti, relazioni con le altre componenti della scuola, ecc.) non sempre facilmente quantificabili.

Una ulteriore specificazione dei compiti nel testo di legge appare inopportuna: in primo luogo perché essa arrischierebbe di essere inesauritiva; in secondo luogo perché i generi d'attività vi sono pur sempre definiti; in terzo luogo perché le attività possono in parte variare da un tipo all'altro di scuola.

Art. 58

Nella presunzione che la problematica dell'aggiornamento e del perfezionamento degli insegnanti possa essere più celermente affrontata e risolta dal Parlamento se presentata attraverso un atto separato, si propone in questo articolo il rinvio ad un apposito decreto legislativo, il cui progetto è presentato contemporaneamente alla presente legge e alla legge della scuola.

Art. 59

Al cpv. 1 viene riproposto l'orario settimanale sancito dall'attuale art. 38, cpv. 1 LORD, con qualche lieve modificazione concernente i docenti di lavoro delle scuole speciali e delle scuole d'arti e mestieri, i docenti di laboratorio delle scuole tecniche, il capo officina e il capo dell'ufficio tecnico della SAMB (nuova funzione) e i docenti della Scuola magistrale.

Al cpv. 4 la funzione di docente di classe nel secondo biennio della scuola media viene compensata con due ore di sgravio, anziché una come finora, per consentire una più assidua assistenza agli allievi e alle famiglie nel periodo cruciale delle scelte scolastiche e professionali.

Art. 60

Viene ripreso e adattato il contenuto dell'attuale articolo.

Lo stipendio orario dei docenti supplenti è indicato nel Regolamento sulle supplenze nelle scuole di ogni ordine e grado ed è differenziato secondo l'ordine e grado di scuola e il titolo di studio.

Art. 61

Ai direttori e ai vicedirettori delle scuole cantonali si applicano in generale le disposizioni previste per i docenti con le eccezioni indicate nel progetto.

Norme più particolari concernenti, ad esempio, la presenza in sede e le vacanze annuali saranno definite dal regolamento.

I compiti specifici dei direttori, dei vicedirettori e dei membri dei consigli di direzione sono definiti dalla legge della scuola.

Per gli ispettori vale lo statuto previsto dalla LORD per gli impiegati, mentre per i membri dei consigli di direzione si applicano le norme previste per i docenti dalla LORD, integrate dalle indicazioni contenute nella legge della scuola.

Ai direttori, ai vicedirettori e ai membri dei consigli di direzione delle scuole comunali e consortili si applicano le norme previste dai rispettivi regolamenti scolastici.

Art. 63

Con il presente articolo viene abrogata la legge attualmente in vigore, come pure le eventuali disposizioni in contrasto con la presente legge.

Si rileva comunque che talune disposizioni dell'attuale legge sono state riprese senza modifiche e continueranno quindi ad esplicare i loro effetti.

3. Conclusioni

Nel trentennio che va dal 1955 al 1988 sia a livello dello Stato sia a livello del corpo dipendenti, i cui reciproci rapporti sono disciplinati dalla legge organica, constatiamo numerose e notevoli modificazioni.

Lo Stato, assecondando l'eccezionale espansione demografica ed economica di questi anni, ha ampliato il proprio campo di attività e i propri servizi, segnatamente nel campo della protezione ambientale, di un più marcato sostegno del promovimento economico, della politica energetica, di nuove forme di politica sociale, dei problemi generali del traffico. Superata la susseguente crisi finanziaria degli anni 1980, accompagnata da una incisiva riduzione degli effettivi degli impiegati, ci si sta avviando verso un periodo che più che di crescita contenuta dell'a-

rea di intervento dello Stato può essere definita di presenza qualificata in taluni nuovi campi di attività quali quelli sopra indicati, in uno spirito di collaborazione con gli operatori economici e sindacali.

Contemporaneamente l'attività dello Stato ha assunto una nuova dimensione di concertazione interna, sulla base della legge sulla pianificazione cantonale.

Per quanto attiene ai *dipendenti* (nominati e incaricati) dello Stato, lo sviluppo e la variegazione dei compiti dello Stato ne ha innanzitutto determinato l'aumento (1954: circa 1200 impiegati; 1986: circa 3840; 1954: circa 1100 docenti cantonali e comunali; 1986 circa 3850).

Il rapporto d'impiego si è andato modificando nel senso soprattutto della maggiore *flessibilità*, sia nel campo del tempo di lavoro (lavoro a tempo parziale, orario flessibile) sia in quello del pensionamento (introduzione della possibilità del pensionamento a 60 anni con 30 anni di servizio), sia, come prospettato nella nuova legge stipendi e in una misura limitata, in quello della retribuzione (nuovo art. 7 bis).

Il posto di lavoro presso lo Stato è da qualche anno di nuovo ricercato, per la garanzia di sicurezza che dà in un mercato generale del lavoro che presenta aree di precarietà, per l'introduzione di parecchie nuove funzioni specialistiche ed anche per l'indubbio miglioramento del livello qualitativo medio dei funzionari.

Aggiungiamo che quanto al proprio funzionamento interno l'Amministrazione cantonale è stata ed è all'avanguardia sul piano nazionale in diversi campi (introduzione e disciplinamento dell'informatica, perfezionamento professionale, analisi sulla funzionalità, gestione degli apprendisti, statuto del personale ausiliario, sistematizzazione delle decisioni che la riguardano eccetera). La nuova legge organica, insieme a quella sugli stipendi, aggiorna la definizione dei diritti e dei doveri dei dipendenti attraverso una normativa più trasparente e moderna e può perciò contribuire al miglioramento ulteriore della pubblica Amministrazione.

Ma ciò che veramente conta è la qualità degli operatori dello Stato e servitori della comunità dei cittadini: occorre che sempre più essi costituiscano uno strumento atto e motivato a realizzare i programmi dell'Autorità esecutiva, consapevoli e disponibili nei confronti delle sfide che il futuro riserva al Cantone e aperti alle legittime attese del cittadino e degli operatori economici, in uno spirito di reciproca fiducia e collaborazione. Occorre insomma che si sviluppino ancor più nei funzionari uno spirito di identificazione con le finalità concrete dello Stato.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, *R. Bervini*

p.o. Il Cancelliere, *A. Crivelli*

Disegno di

Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino, visto il Messaggio 30 giugno 1987 n. 3201 del Consiglio di Stato, decreta:

Titolo I

Disposizioni generali

CAPITOLO I

Campo d'applicazione

Art. 1

Impiegati e docenti

La presente legge si applica:

- a) ai funzionari, agli impiegati, agli agenti del Corpo di polizia e agli operai al servizio dello Stato, delle sue aziende e dei suoi istituti (detti in seguito «impiegati»);
- b) ai direttori e ai vicedirettori delle scuole cantonali e ai docenti delle scuole cantonali, comunali e consortili (detti in seguito «docenti»).

CAPITOLO II

Nomina e incarico

Art. 2

Norme per l'assunzione

1. Possono essere nominate solo persone di nazionalità svizzera e che fruiscono dell'esercizio dei diritti civili. I docenti devono inoltre essere in possesso del certificato di abilitazione all'insegnamento.

2. A giudizio del Consiglio di Stato la nomina può essere subordinata al domicilio effettivo in Svizzera.

3. Allo scopo di disporre di personale particolarmente qualificato o in caso di necessità, il Consiglio di Stato può nominare persone straniere domiciliate in Svizzera.

4. Esso può parimenti incaricare persone straniere non domiciliate in Svizzera.

5. Ai docenti stranieri non domiciliati è prescritto l'obbligo di residenza nel Cantone.

6. I docenti stranieri vengono assunti per incarico e possono essere nominati solo dopo 3 anni di incarico.

7. Per le scuole materne e per le scuole elementari l'incarico e la nomina di docenti di nazionalità straniera o di docenti in possesso di titoli di abilitazione magistrale rilasciati da altri cantoni o da istituti esteri sono subordinati all'autorizzazione del Consiglio di Stato.

Art. 3

Concorso

1. La nomina ha luogo in base al concorso pubblicato nel foglio ufficiale cantonale per la durata di 15 giorni.
2. In caso di urgenza la durata del concorso può essere ridotta ad un minimo di 8 giorni dalla pubblicazione.
3. I concorsi per i diversi gradi scolastici sono coordinati dal Dipartimento della pubblica educazione.
4. I concorrenti devono produrre i titoli di studio, un certificato medico di sanità, lo stato di famiglia, l'atto di nascita, l'estratto del casellario giudiziale ed eventuali altri documenti richiesti dal bando di concorso.
5. Possono essere esonerati dalla produzione dei documenti i dipendenti in carica che postulano una promozione.
6. I requisiti di idoneità o di preparazione possono essere accertati, a giudizio dell'autorità di nomina, mediante esame.
7. Se il concorso risulta infruttuoso si deve procedere alla pubblicazione di un secondo concorso.
8. Eccezionalmente, l'autorità di nomina può prescindere dalla pubblicazione del concorso.

Art. 4

Preavviso di assunzione

1. Il preavviso di assunzione all'intenzione dell'autorità di nomina è formulato:
 - a) per le scuole materne, le scuole elementari e le scuole comunali postobbligatorie dalla Commissione scolastica sulla base di una graduatoria allestita dall'ispettore scolastico e, per le scuole comunali postobbligatorie, dalla direzione;
 - b) per le scuole cantonali dai Collegi dei direttori, o degli ispettori per le scuole speciali, e dal Dipartimento della pubblica educazione sulla base di una graduatoria allestita dal Dipartimento stesso;
 - c) per gli altri dipendenti dai Dipartimenti interessati, sentiti i rispettivi funzionari dirigenti e la Sezione del personale.
2. Il preavviso di assunzione può essere richiesto dal docente interessato.

Art. 5

Nomina

1. La nomina è l'assunzione a tempo indeterminato, automaticamente rinnovabile alle scadenze periodiche. Essa è subordinata ai titoli di studio e ai requisiti di età, di ido-