

Messaggio

numero

7031

data

23 dicembre 2014

Dipartimento

DFE / DECS

Concerne

Progetto di modifica della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995 e della legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti del 5 novembre 1954

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci preghiamo sottoporre alla vostra attenzione una proposta di modifica degli artt. 34, 38, 60 e 60a della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995 (LORD). L'art. 34 concerne le autorità competenti a infliggere sanzioni disciplinari, l'art. 38 la sospensione in caso di inchieste disciplinari mentre le altre norme regolano la disdetta (presupposti e procedura) al di fuori del periodo di prova. Si propone altresì una modifica dell'art. 18a cpv. 4^{bis} della Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti del 5 novembre 1954 (Lstip).

1. PREMESSA

La presente proposta di modifica si rende necessaria a seguito di alcune recenti sentenze del Tribunale cantonale amministrativo, le prime dopo la modifica della LORD del 17 aprile 2012, entrata in vigore il 1. agosto 2012.

Fino al 31 luglio 2012, i motivi che giustificavano lo scioglimento del rapporto d'impiego da parte dell'autorità di nomina erano: (a) la soppressione del posto o della funzione senza possibilità di trasferimento o di pensionamento per limiti d'età, (b) l'assenza per malattia o infortunio che si protrae per almeno 18 mesi senza interruzione o le assenze ripetute di equivalente rilevanza per la loro frequenza e (c) qualsiasi circostanza soggettiva o oggettiva, data la quale non si può pretendere in buona fede che l'autorità di nomina possa continuare il rapporto di impiego nella stessa funzione o in un'altra funzione adeguata e disponibile nell'ambito dei posti vacanti. Dunque accanto a due motivi di natura oggettiva, riconducibili l'uno al datore di lavoro (lett. a: soppressione del posto) e l'altro al dipendente (lett. b: assenza prolungata per malattia o infortunio), la norma prevedeva un terzo motivo, di carattere generale (lett. c), che era rimesso in larga misura all'apprezzamento dell'autorità di nomina e che permetteva a quest'ultima di rescindere il rapporto d'impiego quando si verificavano circostanze tali da rendere ragionevolmente inesigibile, secondo le regole della buona fede, la continuazione del rapporto d'impiego da parte sua. Grazie alla clausola di carattere generale (lett. c), l'elenco dei motivi di licenziamento, sebbene formulato in modo enumerativo, non appariva esaustivo.

La modifica di legge introdotta con l'emendamento del 17 aprile 2012 (legge che modifica la legislazione in materia di pubblico impiego del 17 aprile 2012, pubblicata in BU 29/2012 del 6 luglio 2012, pag. 297) ha tolto la clausola generale (lett. c) dall'elenco dei motivi

considerati *giustificati* per il licenziamento ordinario, facendola assurgere a motivo di licenziamento immediato (art. 60 cpv. 5 LORD) ed introducendo al suo posto una serie di ulteriori motivi ritenuti giustificati, quali: le ripetute o continue inadempienze nel comportamento o nelle prestazioni, riferite in particolare al mancato raggiungimento degli obiettivi previsti (lett. c), l'incapacità, l'inattitudine o la mancanza di disponibilità nello svolgimento del proprio servizio (lett. d), la mancanza di disponibilità ad eseguire un altro lavoro ragionevolmente esigibile (lett. e), il rifiuto ingiustificato di un trasferimento con assegnazione ad altra funzione ai sensi dell'art. 18a (lett. f) e il venir meno del rapporto di fiducia da parte del direttore di un Dipartimento nei confronti di un capo Divisione (lett. g). Si è tralasciato di precisare che tale elenco ha valore esemplificativo, come ha provveduto a fare il legislatore federale modificando l'art. 12 (ora art. 10) della legge sul personale federale del 20 marzo 2000 (LPers; RS 172.220.1), al cui capoverso 6 l'art. 60 cpv. 3 LORD in vigore si era ispirato. Come rilevato dal Tribunale cantonale amministrativo nelle sue recenti sentenze dell'8 maggio 2014 (Inc. 52.2012.68/52.2013.296, 52.2013.493) e del 26 giugno 2014 (Inc. 52.2013.503), l'enumerazione dei motivi che giustificano una disdetta (ordinaria) è quindi apparentemente diventata esaustiva, con la conseguenza che l'attuale art. 60 cpv. 3 LORD esclude la disdetta per cause che non rientrano nelle ipotesi ivi elencate. In questi casi è possibile solo la disdetta straordinaria immediata.

Come noto, con la revisione della LORD (BU 29/2012, 297), il legislatore ha anche rinunciato al licenziamento disciplinare, introducendo la disdetta straordinaria per cause gravi (art. 60 cpv. 5 LORD). La disdetta immediata è ovviamente riservata ai casi che sono obiettivamente più gravi di quelli che giustificano una disdetta ordinaria ai sensi dell'art. 60 cpv. 3 LORD.

Occorre pertanto rivedere le norme che regolano la disdetta al di fuori del periodo di prova.

Con il presente messaggio si propone pure la revisione di alcune norme che concernono i docenti delle scuole comunali, in particolare degli art. 34 cpv. 3 e 4, 38 cpv. 3, 60 cpv. 5 e 60a cpv. 5 LORD. Lo scopo di tali modifiche è di snellire le procedure, di eliminare alcune incongruenze esistenti e di attribuire maggiori competenze ai Municipi, pur lasciando al Consiglio di Stato la possibilità di intervenire qualora ciò fosse ritenuto necessario.

Si coglie l'occasione per annunciare che si renderanno necessarie ulteriori modifiche della LORD, meno urgenti delle presenti, che verranno proposte nei prossimi mesi.

2. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

Art. 34 cpv. 3 e 4 LORD

L'art. 34 cpv. 3 LORD nella versione tuttora in vigore sancisce la competenza del Municipio a infliggere sanzioni disciplinari ai docenti comunali, escluse le sanzioni per motivi pedagogici. Questa disposizione, senza precise ragioni, limita le competenze di natura disciplinare dei Municipi. Essi possono adottare sanzioni solo nei confronti di quei docenti che hanno commesso infrazioni di natura amministrativa, non invece nei confronti di quelli che hanno compiuto violazioni di natura pedagogica. La facoltà di adottare provvedimenti disciplinari nei casi d'infrazioni di natura pedagogica è riservata esclusivamente all'Autorità cantonale. Così come formulata, la norma si rivela a tutt'oggi di difficile applicazione e rallenta i flussi decisionali. Essa infatti costringe Comuni e Cantone a discutere tra loro su chi debba aprire e condurre l'inchiesta. La discussione non è facile, poiché i fatti non sono sempre chiari ed evidenti e non sempre si può scindere in modo

netto tra violazioni di natura pedagogica e di natura amministrativa. La norma inoltre non esclude la possibilità che nei confronti del medesimo docente vengano condotte inchieste parallele, con tutto ciò che ne consegue anche per il tipo di provvedimento da adottare. Poiché la distinzione tra inchiesta pedagogica e amministrativa non è praticabile (in questo senso si era già espresso il Consiglio di Stato nel messaggio n. 4279 del 12 agosto 1994), tant'è vero che non sono mai state avviate inchieste definite come "pedagogiche" né nei confronti di docenti cantonali né nei confronti dei docenti comunali, neanche nei rari casi d'intemperanza nei confronti di allievi (si è sempre fatto capo all'ordinaria procedura disciplinare), il sistema attuale che prevede una doppia via merita di esser definitivamente abbandonato.

Va del resto considerato che non si giustifica di privare i Municipi della facoltà di sanzionare i docenti da loro assunti, anche se questi hanno commesso infrazioni di natura pedagogica. In quanto autorità di nomina essi devono poter intervenire per correggere comportamenti lesivi dei doveri di servizio, indipendentemente dal carattere delle violazioni compiute.

Per tutte queste ragioni la proposta di legge va nella direzione di conferire ai Municipi la piena competenza di infliggere sanzioni disciplinari ai docenti delle scuole comunali indipendentemente dal carattere delle trasgressioni compiute, riservando tuttavia al Consiglio di Stato la facoltà di avocare a sé questa competenza nei casi di mancato intervento contro ogni logica od evidenza. Con questa riserva viene a cadere la necessità di mantenere la norma di cui all'art. 34 cpv. 4 LORD secondo la quale il Consiglio di Stato ha l'esclusiva competenza nei casi di procedimenti disciplinari da lui stesso aperti.

Art. 38 cpv. 1 LORD

Si tratta di una semplice modifica grammaticale: "*esige*" al posto di "*esigono*", ritenuto che il soggetto della frase è l'"*interesse*".

Art. 38 cpv. 3 LORD

La norma ha lo scopo di snellire e semplificare la procedura. Essa conferisce ai Municipi, sentito l'Ispettorato scolastico, la facoltà di sospendere provvisoriamente dalle proprie funzioni i docenti comunali nei modi e nei termini definiti dall'art. 38 cpv. 1 e 2 LORD, non solo per la durata massima di 7 giorni, come attualmente previsto, ma per il tempo occorrente per assicurare l'ordinato svolgimento del servizio ed il corretto accertamento dei fatti rilevanti. Con la nuova formulazione non vi è più la necessità per il Municipio di dover proporre al Consiglio di Stato la sospensione o un termine di sospensione più lungo. L'Esecutivo comunale potrà decidere in modo autonomo la sospensione e la durata della sospensione, ritenuto però che, in caso di inerzia, il Consiglio di Stato potrà avocare a sé la competenza a tutela di legittimi interessi pubblici preponderanti, in particolare della scuola e degli allievi o dell'inchiesta in corso.

Art. 60 cpv. 3 LORD

Come esposto nella premessa, è necessario modificare l'attuale art. 60 cpv. 3 LORD, aggiungendo la clausola generale di disdetta ordinaria per motivi oggettivamente giustificati o sufficienti, prevista dal testo originale della LORD del 1995 (art. 60 cpv. 3 lett. c).

lett. a)

I criteri di priorità della disdetta per soppressione di posto sono precisati dal capoverso 4. Anche se non costituisce un modello di tecnica legislativa, questo capoverso viene integrato, per ragioni logiche e sistematiche, nell'art. 60 cpv. 3 lett. a). Il capoverso 4 viene di conseguenza abrogato e sarà sostituito dal nuovo capoverso 5, ora cpv. 6.

lett. g)

Si rende necessario ripristinare l'art. 60 cpv. 3 lett. c del testo originale della LORD del 1995, quale giustificato motivo di disdetta ordinaria, ossia le circostanze soggettive o oggettive, date le quali non si può pretendere in buona fede che l'autorità di nomina continui il rapporto d'impiego. La disdetta potrà quindi intervenire quando si instaura una situazione incompatibile con il buon andamento del servizio, che pregiudica il compiuto soddisfacimento dell'interesse pubblico curato dall'amministrazione e che rende ragionevolmente inesigibile la continuazione del rapporto d'impiego nella stessa o in altra funzione (v. Messaggio n. 4279 del 12 agosto 1994 pag. 23 e Rapporto n. 4279R del 9 febbraio 1995 pag. 14).

lett. h) (nuova)

Oltre alla rottura del rapporto di fiducia tra un direttore di un Dipartimento e un direttore di Divisione (attuale lett. g), si vuole dare al Consiglio di Stato la stessa possibilità di disdetta nei confronti dei funzionari che dipendono direttamente dal Collegio governativo (cfr. Messaggio n. 6463 del 22 febbraio 2011 pag. 18). Questa completazione è sorretta da evidenti motivi di parità di trattamento.

Art. 60 cpv. 4 LORD

Il licenziamento in tronco è riservato ai casi che appaiono obiettivamente ancor più gravi di quelli che giustificano una disdetta ordinaria ai sensi dell'art. 60 cpv. 3 lett. c), d), e), f) ed in particolare g) (nuovo): esso presuppone una violazione dei doveri d'ufficio particolarmente importante oppure una mancanza nelle prestazioni o nel comportamento particolarmente rilevanti. Manchevolezze minori possono giustificare una disdetta con effetto immediato soltanto se sono ripetute malgrado un avvertimento. In sostanza, si deve essere in presenza di circostanze che rendono assolutamente ed immediatamente impossibile la continuazione del rapporto d'impiego fino al termine normale di disdetta, non solo per assicurare il corretto funzionamento del servizio, ma anche e soprattutto per salvaguardare la fiducia riposta dall'Amministrazione nei propri dipendenti e quella più generale dei cittadini nei confronti dello Stato (STA 52.2012.68/52.2013.296/52.2013.493, consid. 2.1.3 e riferimenti). In questa misura, l'art. 60 cpv. 4 (nuovo) introduce una certa gradualità fra i motivi di disdetta che sono (solo) obiettivamente giustificati ai sensi dell'art. 60 cpv. 3 lett. c), d), e), f) e soprattutto g) e quelli che sono così gravi da compromettere immediatamente la fiducia riposta nel dipendente dal datore di lavoro e legittimare una risoluzione istantanea del rapporto d'impiego.

È vero che la formulazione dell'art. 60 cpv. 1 lett. g) (nuovo) corrisponde a quella dell'attuale art. 60 cpv. 5, ripreso sostanzialmente dal vecchio art. 12 cpv. 7 LPers e dall'art. 337 cpv. 2 CO; d'altra parte, anche il nuovo art. 10 cpv. 4 LPers, introdotto con la riforma del 14 dicembre 2012, esige per la disdetta straordinaria cause gravi ai sensi dell'art. 337 CO (messaggio 31 agosto 2011 del Consiglio federale concernente una modifica della legge sul personale federale, FF 2011 5959, 5970-5971; Harry Nötzli, Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen im Bundespersonalrecht, n. 244 segg.). Ciò non significa tuttavia che il legislatore cantonale non possa graduare - nell'ambito delle sue

competenze in materia di rapporti di servizio di diritto pubblico (cfr. art. 342 cpv. 1 lett. a) CO) - i motivi oggettivamente sufficienti, per dare una disdetta ordinaria, e quelli più gravi, per pronunciare una disdetta straordinaria. Ai fini soprattutto dell'applicazione del cpv. 3 lett. g o del cpv. 4 (nuovi), l'autorità di nomina disporrà di un esteso margine di apprezzamento, rispettando beninteso il principio di proporzionalità (Nötzli, n. 257).

Art. 60 cpv. 5 LORD

Il cpv. 5 riprende il tenore dell'attuale cpv. 6. L'obbligo del Municipio di chiedere al Dipartimento competente la ratifica della decisione di disdetta rimane intatto. La novità consiste nella facoltà concessa allo stesso Dipartimento di proporre all'autorità di nomina la misura della disdetta nei casi di una certa rilevanza, sia che questi casi giustifichino una disdetta ordinaria sia che essi giustifichino una disdetta straordinaria (immediata) per gravi motivi; il Dipartimento può avvalersi di questa facoltà secondo il suo libero apprezzamento. La proposta del Dipartimento non vincola il Municipio, il quale rimane libero di decidere se mantenere il rapporto d'impiego con il proprio docente oppure se interromperlo. La ratifica della decisione di disdetta è superflua nei casi in cui essa venga pronunciata su esplicita proposta del Dipartimento.

Art. 60a cpv. 3 e 4 LORD

Con la modifica del 17 aprile 2012 (BU 2012, 297) è stato introdotto il principio secondo il quale, durante la procedura di disdetta, l'autorità di nomina può sospendere il dipendente dalla carica se l'interesse dell'amministrazione o della procedura lo esige; l'attuale cpv. 3 rinvia all'art. 38. Questo rinvio non permette attualmente, secondo quanto rilevato dal Tribunale cantonale amministrativo in una recente sentenza (del 27 maggio 2014, pag. 4 e 5; Inc. 52.2013.217), all'autorità di nomina di privare anche dallo stipendio (totalmente o parzialmente) un dipendente che è sospeso durante la procedura di disdetta. Per tale ragione il cpv. 3 è completato, accordando all'autorità di nomina la facoltà di privare totalmente o parzialmente dallo stipendio il dipendente che viene sospeso durante la procedura di disdetta, al pari di quanto permette l'art. 38 cpv. 1 LORD nel caso di inchieste disciplinari. Anche qui, come fatto per l'art. 38 cpv. 1, si è corretto "esigono" in "esige".

Il nuovo cpv. 4 è ripreso esattamente dall'art. 38 cpv. 2: la decisione di sospensione provvisoria dalla carica, e eventualmente dallo stipendio, deve essere motivata e va notificata immediatamente all'interessato con l'indicazione dei mezzi e termini di ricorso; un eventuale ricorso non avrebbe effetto sospensivo.

Art. 60a cpv. 5 LORD

Questa nuova norma crea un parallelismo stretto con quanto prevede l'art. 38 cpv. 3 LORD in tema di sospensione per motivi disciplinari. In sostanza si vuole attribuire al Municipio la facoltà di sospendere provvisoriamente il docente di scuola comunale dalle sue funzioni, privandolo se del caso totalmente o parzialmente dallo stipendio, se ciò è richiesto dall'interesse dell'amministrazione o della procedura. Il Consiglio di Stato potrà avocare a sé tale competenza e decretare la sospensione nei casi in cui ciò appaia giustificato dalle circostanze, in particolare nei casi di inattività del Municipio a tutela degli interessi della scuola e degli allievi o di altri interessi pubblici preponderanti o di procedura.

Art. 18a cpv. 4^{bis} Lstip

Questa modifica è la logica conseguenza di quella dell'art. 60 cpv. 3 lett. h) LORD.

3. RIPERCUSSIONI FINANZIARIE

La modifica proposta è neutra dal profilo finanziario. Essa non comporta nuovi compiti e quindi nuove spese per l'Amministrazione cantonale a livello esecutivo. La modifica proposta non comporta neppure nuovi compiti sostanziali e nuove spese per i Comuni.

4. CONCLUSIONI

In conclusione proponiamo pertanto al Gran Consiglio di approvare l'allegato disegno di legge.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Bertoli

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

**sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995 (LORD);
modifica**

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 23 dicembre 2014 n. 7031 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995 (LORD) è modificata come segue:

Art. 34 cpv. 3 e 4

³La competenza a infliggere sanzioni disciplinari ai docenti delle scuole comunali spetta ai Municipi. Il Consiglio di Stato può avocare a sé questa competenza, dandone al Municipio tempestiva comunicazione.

⁴Abrogato

Art. 38 cpv. 1 e 3

¹Se l'interesse dell'Amministrazione o dell'inchiesta lo esige l'autorità di nomina ha la facoltà di sospendere anche immediatamente dalla carica e privare totalmente o parzialmente dallo stipendio, oppure trasferire provvisoriamente ad altra funzione, il dipendente nei confronti del quale è stata aperta un'inchiesta disciplinare.

³I Municipi, sentito l'Ispettorato scolastico, decidono la sospensione dei docenti delle scuole comunali. Il Consiglio di Stato può avocare a sé questa competenza, dandone al Municipio tempestiva comunicazione.

Art. 60 cpv. 3 lett. a) e g), h) (nuova), cpv. 4, 5 e 6

³Sono considerati in particolare giustificati motivi:

a) la soppressione del posto o della funzione senza possibilità di trasferimento o di pensionamento per limiti di età; questa disdetta, nel caso di necessità di scelta tra più dipendenti, viene pronunciata nei confronti di quelli che hanno i requisiti e le qualifiche individuali inferiori o il minor numero di anni di servizio; restano riservate eccezioni a dipendenza degli oneri di famiglia o di altre fondate ragioni, a definitivo giudizio dell'autorità di nomina;

- g) qualsiasi circostanza oggettiva o soggettiva, data la quale non si può pretendere in buona fede che l'autorità di nomina possa continuare il rapporto d'impiego nella stessa funzione o in altra funzione adeguata e disponibile nell'ambito dei posti vacanti;
- h) il venir meno del rapporto di fiducia da parte del Consiglio di Stato nei confronti dei funzionari che dipendono direttamente dal collegio governativo o da parte di un direttore di Dipartimento nei confronti di un direttore di Divisione.

⁴In caso di gravi violazioni dei doveri di servizio, assolutamente inconciliabili con la funzione esercitata, l'autorità di nomina può disdire immediatamente il rapporto d'impiego.

⁵Le decisioni di disdetta concernenti i docenti delle scuole comunali devono essere ratificate dal Dipartimento competente, il quale ha la facoltà di proporre tale misura all'autorità di nomina; se la disdetta viene pronunciata su proposta del Dipartimento la ratifica è superflua.

⁶Abrogato

Art. 60a cpv. 3, cpv. 4 e 5 (nuovi)

³Durante la procedura di disdetta, il dipendente può essere sospeso provvisoriamente dalla carica e privato totalmente o parzialmente dallo stipendio, se l'interesse dell'Amministrazione o della procedura lo esige.

⁴La decisione di sospensione provvisoria, debitamente motivata e con l'indicazione dei mezzi e termini di ricorso, è notificata immediatamente all'interessato. Il ricorso non ha effetto sospensivo.

⁵I Municipi, sentito l'Ispettorato scolastico, decidono la sospensione dei docenti comunali. Il Consiglio di Stato può avocare a sé questa competenza, dandone al Municipio tempestiva comunicazione.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum la presente modifica di legge, con il suo allegato, è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore immediatamente.

ALLEGATO

La legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti del 5 novembre 1954 è modificata come segue:

Art. 18a cpv. 4bis

^{4bis}In caso di disdetta secondo l'art. 60 cpv. 3 lett. h) LORD, il direttore di Divisione e il funzionario che dipende direttamente dal collegio governativo hanno diritto ad un'indennità d'uscita pari a una volta e mezzo quella prevista dal capoverso 2. Dal 50° anno di età, essi hanno diritto al versamento di un'indennità supplementare pari a 6 mesi di stipendio.