

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5033 R	14 ottobre 2002	EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT
5065 R		

della Commissione speciale scolastica sui messaggi

- ◆ **5 novembre 2000 concernente la mozione 13 ottobre 1997 presentata da Raoul Ghisletta "Misure per i docenti precari e per un piano di preparazione del ricambio del corpo docenti ticinese"**
- ◆ **29 novembre 2000 concernente la mozione 13 ottobre 1997 presentata da Maddalena Ermotti-Lepori (ripresa da Renato Ricciardi) "Per una più ampia ripartizione del lavoro nella scuola ticinese, attuando un cambio generazionale del corpo docente"**

Sulle due mozioni presentate il Consiglio di Stato ha preso posizione con il Rapporto del 5 settembre 2000 (mozione Ghisletta) e con il successivo Rapporto del 29 novembre 2000 (mozione M. Ermotti-Lepori ripresa da R. Ricciardi).

La discussione commissionale sui principali aspetti sollevati dagli atti parlamentari è avvenuta in più fasi :

nel gennaio 2001 con l'approfondimento dei contenuti dei rapporti governativi alla presenza di Diego Erba, direttore della Divisione della scuola del DECS; nel settembre 2002 ancora con il direttore di Divisione per un aggiornamento dei dati del movimento docenti nell' anno scolastico 2002/03 ; infine sempre nel settembre 2002 con un incontro tra il relatore del presente rapporto con Edy Dell'Ambrogio, Amministratore della Cassa pensioni, per esaminare gli aspetti relativi alla proposta di pensionamento anticipato.

Le indicazioni che emergono dalle diverse audizioni e dal dibattito commissionale sono sostanzialmente le seguenti:

a) Esito dei concorsi annuali per docenti

Ogni anno il Consiglio di Stato pubblica nel mese di gennaio i concorsi per reclutare il personale docente delle scuole cantonali. Analogamente avviene a fine giugno, da parte dei Comuni, per i docenti delle scuole dell'infanzia e di scuola elementare.

Limitandosi alle scuole cantonali v'è da rilevare che il numero di concorrenti rimane elevato (1520 concorrenti nel gennaio 2002). Circa 800 concorrenti sono rappresentati da docenti incaricati in servizio che intendono rinnovare il loro mandato, mentre i "nuovi concorrenti" sono stati 720. La maggior parte di questi è costituita da cittadine e cittadini di nazionalità svizzera (75%), mentre il rimanente è di nazionalità straniera (quasi esclusivamente italiana).

Sulla base dei titoli di studio richiesti e dell'esito delle procedure di assunzione i nuovi docenti assunti per l'anno scolastico 2002/03 nelle scuole cantonali sono stati ca. 140, molti di questi a tempo parziale. Le assunzioni si sono rese necessarie per far fronte ai pensionamenti (nel 2001 una cinquantina in tutti gli ordini e gradi di scuola), alle modifiche dei rapporti di lavoro del personale in funzione in seguito a congedi, malattie, dimissioni, ecc., all'aumento del fabbisogno dovuto all'aumento demografico (in questo anno scolastico complessivamente ca. 500 allievi in più nelle sole scuole cantonali).

Contrariamente a quanto avvenuto in altri cantoni, non vi sono state particolari difficoltà nel reclutare i docenti, anche se per alcune discipline (tedesco, matematica, scienze naturali) il margine di scelta è più limitato.

Per consolidata esperienza il reclutamento di personale docente è più difficile quanto la situazione economia generale è favorevole: in questi casi diversi laureati optano per le offerte del settore privato. Nella situazione opposta l'attrattiva della funzione statale è maggiore, come sta puntualmente avvenendo in questi ultimi mesi.

Occorre inoltre rilevare che nella quasi totalità dei casi i docenti neoassunti sono di nazionalità svizzera.

Sul fronte dell'impiego dei docenti comunali permane per contro una leggera disoccupazione. Il Dipartimento competente valuta in 45 i docenti di scuola dell'infanzia disoccupati e 55 quelli di scuola elementare dati a fine agosto 2002). Per loro sono stati predisposti dei programmi occupazionali e delle possibilità di occupazione nella forma di supplenze temporanee.

b) Ricambio generale del corpo insegnante

Su questo aspetto affrontato dalle due mozioni si rinvia ai dati contenuti nei due Rapporti elaborati dal Consiglio di Stato.

La Commissione ha potuto constatare come le prospettive di ricambio nel settore dell'insegnamento in seguito a pensionamento del personale in servizio rimangono importanti.

Da una necessità di sostituzione pari a ca. 50 posti di lavoro a tempo pieno nel 2002/03 (ca. 67 unità fisiche), si passerà ai 110 posti del 2008/09 (150 unità fisiche) e ai 160 del 2014/15 (206 unità fisiche). Dopo di che i valori si riducono progressivamente.

Questo fenomeno è strettamente correlato alla prevedibile partenza dei docenti entrati in servizio negli anni settanta e che, nei prossimi anni, maturano il diritto al pensionamento. Per molti di loro ciò avviene frequentemente all'età di 60 anni, nella misura in cui essi dispongono anche di almeno 30 anni di servizio.

Le mozioni presentate affrontano pure il tema dell'invecchiamento della classe magistrale. Al riguardo occorre rilevare che da alcuni anni il numero elevato di nuove assunzioni, dell'ordine di duecento unità, ha portato ad arrestare l'aumento dell'età media del corpo insegnante. Se nel 1999/2000 questo valore era di 43,4 anni, nell'anno scolastico 2001/02 esso è sceso a 42,9 anni.

Per uno sguardo più puntuale di questo indicatore si rinvia alla tabella qui di seguito pubblicata.

Età media dei docenti secondo il sesso e il settore scolastico nel 2001/02

	Uomini	Donne	Totale
Scuole dell'infanzia	45,3	37,2	37,9
Scuole speciali	43,6	41,1	41,6
Scuole elementari	43,9	41,2	42,1
Scuole medie	47,6	44,2	46,1
Scuole medie superiori	48,3	44,5	47,2
Scuole professionali	43,0	40,9	42,2
Scuole per apprendisti	43,7	40,4	42,7
Totale	45,4	40,6	42,9

Fonte: Censimento dei docenti 2001/02 - Ufficio studi e ricerche/DECS

c) Strategie per far fronte all'avvicendamento del personale insegnante

Questo tema è all'esame di tutti i cantoni che, con il supporto della Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione, hanno commissionato uno studio nell'intento di individuare l'entità del fenomeno e le possibili iniziative da adottare per farvi fronte. Il Cantone Ticino è associato a questo studio e quindi le cui risultanze potranno ritornare utili anche per il nostro Cantone.

A questo proposito la Commissione ha preso conoscenza delle iniziative predisposte dal DECS per far fronte alle necessità di ricambio di docenti, necessità - è bene rammentare - che non si presentano con la stessa consistenza nei diversi settori scolastici o nelle varie discipline d'insegnamento.

Qui di seguito si riassumono le indicazioni fornite alla Commissione:

- 1) intensificazione dell'informazione degli studenti liceali e di quelli universitari sulle prospettive di occupazione a medio e lungo termine nel settore dell'insegnamento;
- 2) verifica della disponibilità dei docenti in carica, che operano a tempo parziale (il 30% del corpo insegnante ha un onere di lavoro inferiore al 60%), ad assumere ulteriori ore d'insegnamento;
- 3) adozione di una politica di concessione dei congedi ai docenti in servizio che tenga conto delle oggettive possibilità di sostituzione con altro personale adeguatamente formato; questo approccio vale soprattutto per quelle materie in cui il reclutamento di docenti è più difficoltoso (lingue moderne, matematica, ecc.);
- 4) incremento del numero di docenti delle scuole cantonali abilitati in due materie;
- 5) organizzazione di corsi complementari, in applicazione dell'art. 15 della Legge sull'Alta scuola pedagogica, per favorire il passaggio di docenti di scuola elementare e di scuola dell'infanzia verso altre discipline d'insegnamento (educazione fisica nelle scuole elementari) o verso la scuola media (tedesco, matematica). L'attuazione di questi corsi consentirebbe pure l'assorbimento dei disoccupati presenti nel settore delle scuole comunali;

- 6) costante aggiornamento delle previsioni sull'evoluzione del fabbisogno docenti;
- 7) se del caso assunzione, in determinate materie, di docenti di nazionalità straniera in possesso dei requisiti previsti dalla legislazione scolastica.

d) Pensionamento anticipato

Su questo tema il Consiglio di Stato ha commissionato uno studio alla Sezione delle risorse umane e all'Amministrazione della Cassa pensioni (Rapporto Beffa-Massera) le cui risultanze sono state illustrate dall'Amministratore della Cassa pensione dello Stato signor Edy Dell'Ambrogio e dallo stesso coautore signor Massera.

Il rapporto giunge con una proposta di decreto legislativo che darebbe l'opportunità al personale dello Stato di anticipare l'età del pensionamento e simula una serie di scenari che potrebbero essere implementati qualora si entrasse nel merito di queste proposte.

Il tutto deve comunque essere supportato da un investimento cospicuo nella Cassa pensione e di rimando presuppone una decisione politica di fondo: qual è in effetti il grado di finanziabilità dell'operazione alla luce della situazione finanziaria dello Stato?

Fintanto che il grado di copertura matematica delle riserve della Cassa pensione sarà in diminuzione come è attualmente il caso (si prevede un grado di copertura inferiore al 70% nel breve periodo) e con le previsioni finanziarie dello Stato che prevedono comunque un aumento importante del debito pubblico alla luce dei disavanzi che sono previsti nei prossimi anni (per il 2003 il preventivo prevede una perdita di oltre 250 milioni) **non si vede come si possano immaginare scenari di prepensionamenti generalizzati.**

Anzi, si dovrà prevedere di incentivare chi vuole rimanere in funzione dopo i 60 anni compiuti con un bagaglio di prestazioni pensionistiche oltre il limite affinché contribuiscano a migliorare il grado di copertura della Cassa pensione. Vi è di più, secondo quanto avviene già per altri datori di lavoro anche pubblici si dovrà cominciare a valutare seriamente lo spostamento dell'età pensionabile a 62 anni con copertura delle annualità versate alla cassa pensione completa.

Va pure rammentato che su questo tema il Gran Consiglio è già stato confrontato non più di due anni fa a livello di plenum allorché si discusse l'iniziativa parlamentare 4 ottobre 1999 presentata da R. Ricciardi e confirmatari.

Cosa chiedeva l'iniziativa in questione?

L'iniziativa chiedeva di modificare la Norma transitoria C2 cpv. 3 della Legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato (CP). Infatti con riferimento all'art. 64 cpv. 3 della LORD. La Legge sulla Cassa pensioni prevede, dall'ultima revisione del 1995, il diritto di chiedere il collocamento a riposo anticipato per il dipendente che ha compiuto i 58 anni di età. La disposizione transitoria C2 al cpv. 3 LCP stabilisce che per ogni mese di anticipo rispetto al compimento dei 60 anni il tasso di rendita della pensione di vecchiaia viene ridotto di 0,125 punti (pari all'1,5% all'anno). La rendita risultante è inoltre ridotta dello 0,4% per ogni mese di anticipo. Il supplemento sostitutivo della rendita AVS/AI è ridotto dello 0,20833% per ogni mese di anticipo (pari a 1/40 esimo).

In caso di pensionamento anticipato a 58 anni (anticipo di due anni interi), le prestazioni del dipendente risultano quindi le seguenti:

Rendita a 60 anni		60% dell'ultimo salario assicurato
Rendita a 58 anni	- (1,5% all'anno) riduzione 3%	57% dell'ultimo stipendio assicurato
	- (0,4% al mese) riduzione 9,6% di 57%	51,528% dell'ultimo stipendio assicurato
Supplemento fisso	- riduzione pari a 2/40	

Con la proposta di modifica presentata dall'iniziativa parlamentare si proponeva di modificare – a titolo sperimentale per un periodo di tre anni – la LCP, in modo da garantire al collaboratore che raggiungerà i 60 anni le prestazioni pensionistiche massime, di potersi pensionare anticipatamente in base ai seguenti valori:

Rendita a 60 anni		60% dell'ultimo stipendio assicurato
Rendita a 58 anni	- (0,75% all'anno) riduzione 1,5%	58,5% dell'ultimo salario assicurato
	- riduzione 4,8% di 58,5% (0,2% al mese)	55,692% dell'ultimo stipendio assicurato
Supplemento fisso	- riduzione pari a 2/40	

Come ha reagito il Gran Consiglio su questo tema

Il rapporto redatto da Giovanni Merlini per conto della Commissione della gestione dopo avere analizzato le ripercussioni tecnico-attuariali sulla Cassa pensioni è giunta a quantificare, con una serie di calcoli allora effettuati dagli amministratori della Cassa, che l'impegno per la Cassa sarebbe stato **nel 2002 di oltre 70 milioni e nel 2003 di oltre 100 milioni.**

Con queste ripercussioni finanziarie e alla luce delle varianti elaborate, il rapporto giungeva alla conclusione di respingere l'iniziativa in questione prendendo comunque in considerazione **"l'ipotesi di prepensionamenti flessibili con eventuali varianti da discutere e di speciali indennizzi per soppressione di posti con l'obiettivo di promuovere le ristrutturazioni interne suggerite dalla Riforma di Amministrazione 2000 o da nuovi compiti, come pure l'avvicendamento di personale di servizio".**

Questo e altri suggerimenti come pure la consapevolezza che lo Stato si era dotato di un rapporto molto esaustivo in materia (cfr Beffa - Massera) hanno fatto sì che dopo avere preso conoscenza della tendenza espressa in Parlamento e preso atto "... che la mia iniziativa ha contribuito in ogni caso al dibattito sul pensionamento anticipato all'interno dell'Amministrazione cantonale, dibattito che si sta prolungando senza risultati concreti. Credo che sia importante in questo momento che la questione vada affrontata nell'ambito delle relazioni fra Consiglio di Stato e organizzazioni del personale" **il proponente ha ritirato la sua iniziativa al termine della discussione in GC.**

CONSIDERAZIONI FINALI

I temi sollevati dalle due mozioni hanno suscitato interesse nei membri della Commissione e sono stati oggetto di particolare approfondimento.

Deve essere comunque evidenziato come il tempo intercorso tra la presentazione dei due atti parlamentari e l'esame commissionale abbia in parte modificato il senso e la natura delle proposte suggerite dalle mozioni.

Ad esempio, per quanto riguarda il precariato, cioè il mantenimento per diversi anni dello statuto d'incarico per diversi docenti, questo fenomeno si sta progressivamente attenuando come conseguenza della ripresa demografica e del progressivo avvicendamento del personale insegnante. Ciò consente ai docenti di essere nominati entro un lasso di tempo ragionevole.

In merito all'invecchiamento del corpo insegnante poi, gli ultimi dati presentati alla Commissione indicano un andamento opposto rispetto al trend registrato negli anni novanta. Questo è la conseguenza delle diverse centinaia di docenti assunti negli ultimi tre anni.

Per quanto attiene infine l'Ordinanza federale del 20.10.1996 per la promozione dell'occupazione, questo provvedimento - limitato nel tempo - è giunto a scadenza nel dicembre 1998.

Sul pensionamento anticipato già si è avuto modo di riferire dell'esito del dibattito parlamentare.

Rimangono per contro alcune suggestioni contenute nelle mozioni e relative allo statuto del docente (ad esempio la proposta per i docenti ultra cinquantenni di poter ridurre le ore d'insegnamento sino a 60 anni per poi recuperarle in seguito; oppure l'adozione di forme di congedo pagato, ecc.) che vanno affrontate nel contesto più generale della revisione dello statuto dei docenti. Alla Commissione una loro trattazione in sede separata non sembra opportuna.

In conclusione si può ritenere, in base alle indicazioni fornite alla Commissione, che **le prospettive d'occupazione nel settore scolastico sono e saranno particolarmente interessanti. Da un fenomeno di contenimento si è passati in pochi anni ad uno di sviluppo accompagnato pure, qua e là, da alcune difficoltà di reclutamento.** L'adozione delle misure prospettate dal DECS permette di affrontare in modo pragmatico ed efficace il problema del reclutamento futuro del personale insegnante.

L'autorità cantonale è invitata comunque a prestare la dovuta attenzione ai temi di fondo sollevati dagli atti parlamentari.

* * * * *

Per le considerazioni che precedono, la Commissione non ritiene che debba essere dato seguito alle mozioni, che risultano in concreto evase dalle strategie alternative messe in atto dal Dipartimento.

Per la Commissione speciale scolastica:

Luigi Bernasconi, relatore

Adobati - Bordogna - Duca Widmer - Ferrari Mario - Gemnetti -

Ghisletta R. (con riserva) - Maspoli M. - Minotti (con riserva) -

Nova (con riserva) - Orelli - Ricciardi (con riserva) - Salvadè - Suter