

# Rapporto

numero

**8254 R**

data

16 dicembre 2024

competenza

DIPARTIMENTO DELL'EDUCAZIONE, DELLA CULTURA E DELLO SPORT

**della Commissione formazione e cultura  
sull'iniziativa parlamentare 23 giugno 2022 presentata nella forma  
elaborata da Nicola Pini e cofirmatari "Modifica art. 10 della Legge sulla  
scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare (Sopprimere il vincolo  
dell'impiego al 50% per i docenti contitolari)"**

**(v. messaggio 22 marzo 2023 n. 8254)**

## 1. L'INIZIATIVA

La presente iniziativa elaborata intende modificare la Legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare.

Mentre oggi una classe di scuola elementare o di scuola dell'infanzia può essere affidata o a un singolo docente, oppure a due docenti contitolari nella proporzione del 50% ciascuno, l'iniziativa chiede che sia resa possibile anche una suddivisione diversa del tempo di lavoro tra i due docenti titolari della classe. Essa chiede inoltre che i docenti comunali di materie speciali possano essere nominati anche in una percentuale inferiore al 50%.

Le motivazioni degli iniziativaisti (Pini, Aldi, Fonio, Sirica) si rifanno in particolare alla miglior conciliazione lavoro-famiglia sia per neomamme, che rientrerebbero volentieri al 30 o 40%, sia per neopapà, che magari ridurrebbero l'impegno lavorativo, ad esempio, all'80%.

Ma si fa riferimento anche a docenti che vogliono perfezionare la propria formazione o impegnarsi anche in altre attività oltre all'insegnamento (attività di direzione nella scuola, o altre attività lavorative compatibili con l'insegnamento, ma anche impegno politico o sportivo).

La proposta, inoltre, si propone di favorire la permanenza di personale formato nelle scuole comunali, e di offrire una maggiore autonomia e flessibilità operativa alle direzioni e ai comuni, e miglior benessere al corpo docente.

## 2. POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato ha preso posizione sull'iniziativa con il messaggio n. 8254 del 22 marzo 2023.

Il Governo dichiara di condividere gli obiettivi degli iniziativaisti ed esamina in primo luogo se (con le proposte dell'iniziativa) sia rispettato il mandato educativo che la scuola, attraverso l'azione dei docenti, è chiamata ad assolvere: il Governo ritiene infatti importante garantire un'adeguata continuità didattica (sia sul piano della coerenza e dell'efficacia dell'insegnamento, sia sul piano relazionale).

Riconoscendo che ultimamente sono intervenuti diversi cambiamenti, come ad esempio l'introduzione del docente di appoggio, il Governo si dichiara di principio disponibile a una

flessibilizzazione del tempo di lavoro, ad esempio stabilendo un grado minimo di impiego per il docente contitolare del 30%, fermo restando che i due docenti contitolari devono raggiungere insieme un 'tempo pieno' ed escludendo a priori l'eventualità di suddivisioni ulteriori (ad esempio tra tre docenti contitolari).

Il Messaggio afferma:

*“Una modifica come quella appena illustrata permetterebbe di raggiungere gli scopi dell’iniziativa parlamentare rispettando il vincolo della continuità didattica. Oltre al sostegno dato nel campo della conciliabilità lavoro-famiglia, sarebbero anche create condizioni lavorative che favoriscano la possibilità per i docenti, sia di migliorare le proprie conoscenze e competenze tramite la formazione continua, sia di stimolarli nell’assumere ruoli attivi nella conduzione degli istituti (ad es. occupando la posizione di vicedirettore o di collaboratore di direzione). Sul piano didattico-pedagogico, una simile ipotesi potrebbe pertanto essere percorribile.”*

Secondo il Governo permangono però alcuni problemi, in particolare il fatto che la Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995 (LORD), che vale anche per i docenti delle scuole comunali, all'art. 2 cpv. 1 lett. b) conferisce la competenza per l'attribuzione della nomina ai Comuni, mentre agli artt. 10 cpv. 1 e 16 lett. a) stabilisce una soglia minima del grado di occupazione ammissibile per una nomina al 50%.

Ciò significa che, ad esempio con una suddivisione dei gradi di occupazione 70/30, il docente occupato al 70% avrebbe diritto a una nomina, mentre il docente occupato al 30% perderebbe la nomina (se nominato) e rimarrebbe assunto come incaricato. Inoltre, secondo il Governo, delle nomine per percentuali ridotte difficilmente permetterebbero agli istituti di trovare le combinazioni di contitolari adeguate.

La Conferenza dei direttori delle scuole comunali e la Piattaforma di dialogo tra Cantone e Comuni, sentite dal Governo, pur vedendo gli aspetti positivi dell'iniziativa segnalano possibili difficoltà organizzative, e comunque ritengono che la questione della ripartizione del tempo di occupazione tra i docenti contitolari sia da affrontare in un'ipotetica revisione della LORD, la quale richiede un'ampia analisi volta a stabilire se la legislazione in vigore in ambito di gestione del personale docente sia al passo con i tempi o se siano necessarie nuove riflessioni per un miglioramento delle condizioni di lavoro.

Però la piattaforma di dialogo tra Cantone e Comuni ha avanzato un'ipotesi interessante: quella di introdurre nella legge la possibilità di accordare delle deroghe temporanee (della durata di un anno), mantenendo quindi inalterata la norma che prevede il grado di occupazione del 50%.

Questa suggestione è stata ripresa nel messaggio governativo, che dunque propone un controprogetto all'iniziativa stessa, introducendo nella legge il principio di deroghe temporanee, nel rispetto di alcune condizioni: fissare una soglia minima di occupazione di uno dei contitolari pari al 30%, e non coinvolgere più di due insegnanti contitolari per una singola sezione.

Per non perdere il diritto alla nomina, il Governo propone che il dipendente nominato possa ridurre il proprio grado di occupazione facendo capo al congedo: si vuole quindi concedere la possibilità di una suddivisione del tempo di lavoro tra i due docenti contitolari diversa dal

50% - 50%, ma come deroga e solo per un anno.

Ecco il testo del controprogetto governativo: una modifica della Legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare del 7 febbraio 1996 come segue:

**“Art. 11a**

*Fatti salvi gli articoli 10 e 11, l'ispettorato può eccezionalmente autorizzare per il periodo massimo di un anno una divisione diversa del tempo di lavoro tra due docenti contitolari.”*

### **3. LAVORI COMMISSIONALI**

La Commissione formazione e cultura ha chiesto al Governo in data 25 aprile 2024 un approfondimento riguardo al tema dei docenti contitolari: in particolare, il numero di doppie docenze attribuite nelle scuole dell'infanzia e nelle scuole elementari negli ultimi anni scolastici, le modalità di attribuzione delle stesse, e la motivazione sottostante alla proposta di autorizzare solo per un anno una diversa suddivisione del tempo di lavoro tra due docenti contitolari.

Risoluzione governativa n. 3205:

Il Consiglio di Stato ha risposto con RG n. 3205 del 26 giugno 2024 (cfr. allegato).

Come premessa, si segnala che un'analisi di ampio respiro sulla gestione del personale docente delle scuole comunali rappresenta un irrinunciabile punto di partenza, proprio per l'importante evoluzione subita nella composizione del personale docente, in particolare con la diffusione di figure professionali attive con percentuali di lavoro al di sotto della soglia del 50%, come ad esempio i e le docenti di appoggio, di lingua e integrazione o di materie speciali.

Inoltre, le recenti proposte formative del Dipartimento formazione e apprendimento della SUPSI (DFA/ASP) - come, ad esempio, le formazioni per insegnare educazione alle arti plastiche, educazione fisica, educazione alimentare oppure all'interno della pedagogia speciale - vanno a favorire la mobilità dei docenti delle scuole comunali, cui sono offerte diverse possibilità di modificare il proprio ruolo.

Per questi motivi, occorrerà modificare gli attuali vincoli posti dal rapporto d'impiego, nell'ambito di revisione più ampia della gestione del personale insegnante delle scuole comunali.

Ecco poi i dati: nell'anno scolastico 2023/2024 le doppie docenze sono state 287 sulle 1239 sezioni totali (SI e SE), ossia il 23.26 %, stabile nel corso degli ultimi 10 anni (tra il 21% e il 25%).

Nella sola scuola dell'infanzia, nell'anno scolastico 2023/2024, le doppie docenze sono state 112 sulle 414 sezioni totali, ossia il 27.05 %, anche qui un dato stabile nel corso degli ultimi 10 anni (tra il 22.49% e il 29.33%).

Nella sola scuola elementare, nell'anno scolastico 2023/2024, le doppie docenze sono state 175 sulle 825 sezioni totali, ossia il 21.21 %, anche qui percentuale stabile nel corso degli ultimi 10 anni (tra il 20.88% e il 23.54%).

Nelle scuole dell'infanzia le percentuali di doppie docenze sono leggermente maggiori, mentre non risultano grandi differenze tra regioni, se non una leggera tendenza a una presenza maggiore delle doppie docenze nelle zone centrali, suburbane e periurbane.

Le modalità di attribuzione delle doppie docenze, di competenza delle direzioni di istituto, sono descritte nell'allegato. In particolare, la presenza dei/delle due docenti deve essere regolare nel corso dell'anno.

Il Governo ribadisce infine che la proposta di limitare a un anno la possibilità di una diversa gestione del tempo di lavoro tra due docenti contitolari è frutto di un compromesso, ribadisce inoltre di ritenere importante non vedere coinvolti più di due insegnanti contitolari per una singola sezione e che preferirebbe non scendere sotto il 30 % come grado minimo per uno dei contitolari.

Afferma in conclusione che: *“una modifica come quella appena illustrata permetterebbe di raggiungere gli scopi dell’iniziativa parlamentare rispettando il vincolo della continuità didattica”*.

#### 4. PARERE DELLA COMMISSIONE

La Commissione si trova d'accordo con il Governo quando evidenzia i pregi della proposta, in particolare il sostegno dato alla conciliabilità lavoro-famiglia e il rendere più facile ai docenti il seguire una formazione continua e l'assumere ruoli attivi nella conduzione degli istituti (ad esempio occupando la posizione di vicedirettore o di collaboratore di direzione).

Significativo il fatto, poi, che dagli approfondimenti condotti dalla Sezione delle scuole comunali (SeSCo) nel 2022, i portatori di interesse scolastici interpellati – e in particolare la Conferenza dei direttori degli istituti comunali e la Piattaforma di dialogo tra Cantone e Comuni –, abbiano riconosciuto l'esigenza di introdurre nuove modalità nell'esercizio della codocenza nelle scuole comunali.

La Commissione prende inoltre atto che, come riconosciuto dal Governo, sul piano didattico-pedagogico la proposta dell'iniziativa è percorribile.

Per questi motivi, la Commissione ritiene troppo timido il controprogetto presentato dal Consiglio di Stato, ossia di limitare **a un solo anno scolastico** la possibilità di concedere una diversa suddivisione dell'orario tra i due docenti titolari.

Infatti, un anno non basta né per una formazione continua, né per assumere compiti nella gestione della scuola, nemmeno per attendere che il proprio figlio sia inserito alla scuola dell'infanzia. Anche chi volesse ridurre il grado di occupazione negli ultimi anni prima della pensione (ricorrendo in parte al pensionamento anticipato), magari intende farlo per più di un anno.

E se è vero che la LORD, la quale riguarda tutti i docenti anche i docenti comunali di cui parla l'iniziativa, non consente la nomina per un tempo inferiore al 50%, ricordiamo però che essa prevede la possibilità di congedi non pagati, non solo per un anno ma per tre anni, in casi particolare fino a sei anni.

L'art. 50 LORD infatti recita:

**Art. 50**

*<sup>1</sup>L'autorità di nomina può concedere al dipendente nel corso della carriera un congedo totale o parziale con deduzione di stipendio e relativi supplementi e indennità, conservando per un periodo massimo di 3 anni la validità del rapporto d'impiego.*

*<sup>2</sup>In casi eccezionali, l'autorità di nomina può prolungare la durata complessiva di un congedo parziale sino a 6 anni.*

Ritenendo valide le motivazioni dell'iniziativa, e urgente una sua almeno parziale approvazione, e non potendo dunque attendere future revisioni globali della LORD (riconosciuta per questi aspetti non più al passo con i tempi), **la Commissione accetta il concetto della deroga, ma ritiene che essa possa essere concessa per tre anni, prorogabili a sei, come per tutti gli altri casi di congedo.** Tre anni sono infatti il tempo minimo necessario per conseguire una nuova formazione, o per veder crescere il proprio bambino e inserirlo nella scuola dell'infanzia.

La Commissione concorda inoltre sulla condizione che la codocenza possa essere divisa solo tra due persone che in totale fanno il 100% del lavoro e ricorda che i congedi in questione non sono dei diritti, ma vanno concessi dalle direzioni: per questo motivo non ritiene di dare indicazioni sulle diverse possibili suddivisioni del tempo di lavoro.

Per contro, non si ritiene di entrare nel merito dell'altra richiesta dell'iniziativa, ossia che sia concesso di nominare i docenti di materie speciali anche in una percentuale inferiore al 50%, rimandando questo tema a una futura revisione della LORD, legge di riferimento anche per i docenti comunali.

## 5. CONCLUSIONI

La Commissione formazione e cultura propone dunque al Gran Consiglio di aderire parzialmente alle conclusioni del messaggio governativo, respingendo l'iniziativa parlamentare e adottando il controprogetto nella forma del disegno di legge allegato al presente rapporto.

Per la Commissione formazione e cultura:

Maddalena Ermotti-Lepori, relatrice  
Ay - Caccia - Canetta - Ghisla -  
Giudici - Ortelli M. (con riserva) -  
Piezzi - Prati - Sanvido - Speciali -  
Tenconi - Tricarico - Valsangiacomo

Allegato (consultabile sul sito [ti.ch/gc](http://ti.ch/gc)):

- Risoluzione governativa n. 3205 del 26.06.2024

**Rapporto n. 8254 R del 16 dicembre 2024**

Disegno di

## **Legge**

### **sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare**

modifica del .....

#### **IL GRAN CONSIGLIO DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO**

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8254 del 22 marzo 2023,  
visto il rapporto della Commissione formazione e cultura n. 8254R del 21 ottobre 2024

decreta:

#### **I**

La legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare del 7 febbraio 1996 è modificata come segue:

#### **Art. 11a**

Fatti salvi gli articoli 10 e 11, l'ispettorato può eccezionalmente autorizzare per il periodo massimo di tre anni, prolungabili a sei anni, una divisione diversa del tempo di lavoro tra due docenti contitolari.

#### **II**

<sup>1</sup>La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

<sup>2</sup>Il Consiglio di Stato ne stabilisce l'entrata in vigore.