

# Messaggio

numero  
**8254**

data  
22 marzo 2023

competenza  
DIPARTIMENTO DELL'EDUCAZIONE, DELLA CULTURA E DELLO SPORT

## **Rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 23 giugno 2022 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)"**

Signora Presidente,  
signore e signori deputati,

l'iniziativa parlamentare presentata il 23 giugno 2022 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)" chiede di modificare la Legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare del 7 febbraio 1996 (LSISE) in modo da permettere ai docenti contitolari e ai docenti di materie speciali di essere nominati con gradi di occupazione parziali invece che a metà tempo, come attualmente previsto. La proposta di modifica dell'art. 10 intende promuovere la soddisfazione, il benessere e la qualità di vita del corpo docente delle scuole comunali e, nello specifico, conferire maggiore autonomia e flessibilità sul piano organizzativo alle direzioni scolastiche e ai Comuni, favorire la permanenza di personale formato nelle scuole comunali, sostenere la conciliabilità lavoro-famiglia e, da ultimo, permettere il perfezionamento professionale dei docenti così come l'esercizio di attività complementari ma compatibili con l'insegnamento.

### **I. PREMESSA**

Gli obiettivi dichiarati dagli iniziativaisti sono condivisi dal Consiglio di Stato: la conciliabilità lavoro e famiglia, la qualità della formazione la soddisfazione e il benessere dei propri dipendenti sono infatti finalità perseguite dal Governo per le quali l'esecutivo mette in campo risorse e interventi di diversa natura.

Applicato al campo scolastico, il raggiungimento delle finalità appena elencate deve essere messo in relazione con il mandato educativo che la scuola, attraverso l'azione dei docenti, è chiamata ad assolvere. Si tratta di una condizione irrinunciabile, che deve sempre essere sottolineata prima di entrare nel merito di proposte come quella formulata dall'atto parlamentare qui in esame.

Definendo i vincoli di cui all'art. 10 LSISE (contitolari obbligatoriamente con un grado di occupazione del 50%) il legislatore ha infatti voluto che il tempo di lavoro dei due docenti contitolari di una classe garantisca un'adeguata continuità didattica, sia sul piano della coerenza e dell'efficacia dell'insegnamento, sia sul piano relazionale. Il docente, in effetti, oltre a essere un 'insegnante', svolge un importante ruolo di adulto di riferimento per gli allievi delle fasce di età coperte dalla scuola dell'infanzia ed elementare. Le cose sono un po' diverse per i docenti delle materie speciali, dove la nomina è più flessibile, dato almeno un grado di occupazione del 50%.

## II. NEL MERITO DELLA PROPOSTA

Di principio, come indicato in sede di premessa, ogni ripensamento della suddivisione tra le percentuali lavorative dei docenti contitolari deve tenere conto della soglia al di sotto della quale la continuità didattica risulterebbe compromessa, anche se, dall'introduzione della LSISE, occorre riconoscere che sono intervenuti alcuni cambiamenti nelle pratiche didattiche delle scuole comunali (si pensi ad esempio all'introduzione del docente di appoggio). Il ragionamento inerente ad una flessibilizzazione del tempo di lavoro potrebbe quindi essere considerato, per 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 con tre docenti contitolari). 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 nel 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.

Tuttavia, sul piano della gestione delle risorse umane e della sostenibilità organizzativa, questa ipotesi (nelle diverse varianti 70/30, 65/35, 60/40) si scontra con alcuni problemi rilevanti. La Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995 (LORD), all'art. 2 cpv. 1 lett. b), conferisce la competenza per l'attribuzione della nomina ai Comuni, mentre agli art. 10 cpv. 1 e 16 lett. a) stabilisce una soglia minima del grado di occupazione ammissibile per una nomina al 50%. Nel caso preso in precedenza come esempio, con una suddivisione dei gradi di occupazione 70/30, il docente occupato al 70% avrebbe diritto a una nomina, mentre al docente occupato al 30% verrebbe attribuito un incarico. Questa configurazione potrebbe porre notevoli problemi nel reperimento di docenti disposti a insegnare a tempo parziale con percentuali inferiori al 50%, soprattutto per gli istituti scolastici medio-piccoli che – come noto – rappresentano la maggior parte di quelli presenti sul territorio cantonale. La problematica sarebbe poi accentuata, a medio termine, al momento di dover operare delle sostituzioni.

Anche la 'soluzione' di ridurre il grado di occupazione minimo di cui agli artt. 10 cpv. 1 e 16 lett. a) LORD non sarebbe soddisfacente, perché delle nomine per percentuali ridotte difficilmente permetterebbero agli istituti di trovare le combinazioni di contitolari adeguate (un docente con nomina al 35% potrebbe combinarsi solo con un/a collega con nomina al 65%, che con tutta probabilità sarebbe difficile da reperire).

Sulla problematica appena descritta sono state sentite la Conferenza dei direttori delle scuole comunali (CDD) e la Piattaforma di dialogo tra Cantone e Comuni (PCC). La CDD ha mostrato di condividere le opportunità di cui alla premessa, ma al contempo ha a sua volta rilevato le criticità organizzative di cui sopra; a questo proposito, essa ritiene che la tematica della ripartizione del tempo di occupazione tra i docenti contitolari meriti maggiori approfondimenti, ma che questi ultimi debbano però rientrare all'interno di un processo più ampio di analisi che permetta di 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. Dal canto suo, la PCC ha espresso di base un parere negativo in ragione delle criticità a livello organizzativo, ma allo stesso tempo è stata avanzata nel suo seno l'ipotesi 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%.

L'adozione del principio di deroghe temporanee potrebbe rappresentare un compromesso accettabile, fermo restando il rispetto di alcune condizioni. La prima riguarda l'esigenza già espressa in precedenza di fissare una soglia minima di occupazione di uno dei contitolari pari al 30%, che comunque non è necessario fissare dettagliatamente nella legge. La seconda rimane quella, anch'essa già espressa, di non immaginare di coinvolgere più di due insegnanti contitolari per una singola sezione. La terza riguarda invece gli effetti della deroga sulla nomina. Un docente nominato al 50% o al 100% potrebbe ridurre il proprio grado di occupazione facendo capo al congedo, se ne ha ancora diritto, ritenuto che l'art. 50 LORD dice che 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 (cpv. 1) e che in casi eccezionali, l'autorità di nomina può prolungare la durata complessiva di un congedo parziale sino a 6 anni (cpv. 2). Nel caso della deroga qui presa in esame, il tipo di congedo accordato non farebbe fatica a rientrare nella tipologia definita dal cpv. 2. Un docente nominato al 50% che aumenta temporaneamente il proprio grado di occupazione non si vedrà invece in alcun caso ritoccata la nomina, che rimane possibile solo al 50% o al 100%.

### III. CONCLUSIONI

A mente del Consiglio di Stato, se gli obiettivi a cui mira l'iniziativa parlamentare sono condivisibili, le criticità di tipo organizzativo illustrate più sopra rendono impraticabile la proposta di modificare la LSISE così come indicato dagli iniziativaisti. Tuttavia, ritenuta percorribile la soluzione di inserire nella legge la possibilità di derogare temporaneamente al principio sancito dall'art. 10 LSISE, lo scrivente Consiglio chiede al Gran Consiglio di approvare l'allegato decreto legislativo, a valere quale controprogetto all'iniziativa parlamentare, che si chiede invece di respingere.

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

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Claudio Zali

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

**Messaggio n. 8254 del 22 marzo 2023**

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,

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 un anno 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.