

# Messaggio

numero  
**8429**

data  
22 maggio 2024

competenza  
DIPARTIMENTO DELL'EDUCAZIONE, DELLA CULTURA E DELLO SPORT

## **Pausa meridiana delle e dei docenti della scuola dell'infanzia e offerta di refezioni e mense nelle scuole comunali - rapporto**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione il rapporto redatto dal Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (DECS) relativo all'introduzione della pausa meridiana delle e dei docenti della scuola dell'infanzia e all'offerta di refezioni e mense nelle scuole comunali.

### **I. INTRODUZIONE**

Approvando il rapporto n. 7704/7349R del 31 agosto 2020 sul messaggio 28 agosto 2019 concernente la modifica di alcune norme della legislazione scolastica in materia di condizioni quadro d'insegnamento e apprendimento alla scuola dell'obbligo, il Parlamento, il 24 febbraio 2021 ha introdotto nella Legge sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare del 7 febbraio 1996 (LSISE) la richiesta agli istituti scolastici comunali, per quanto riguarda la scuola dell'infanzia, di definire soluzioni organizzative per consentire nella misura del possibile alle e ai docenti di usufruire di una pausa meridiana di 30 minuti per il lavoro che dura tra le 7 e le 9 ore giornaliere (art. 37 cpv. 3). Come si evince dal rapporto parlamentare, ciò per tutelare la salute delle e dei docenti della scuola dell'infanzia, con effetti positivi anche sulla qualità dell'insegnamento.

Allo stesso tempo, il cpv. 1 del citato articolo, che disciplina l'istituzione di refezioni e mense scolastiche nelle scuole comunali da parte dei Municipi, veniva modificato in modo da differenziare la refezione presente nella scuola dell'infanzia – istituita “di regola” e a carattere educativo – dall'istituzione facoltativa di un servizio mensa per allieve e allievi delle scuole elementari.

A margine delle due modifiche di legge appena descritte, in una disposizione transitoria, era stato inoltre stabilito che, dopo tre anni dall'applicazione del nuovo art.37 il Consiglio di Stato avrebbe dovuto allestire, all'attenzione del Gran Consiglio, previa consultazione dei Comuni e delle associazioni interessate, un rapporto relativo alla sua applicazione, segnatamente “sull'avanzamento nella generalizzazione dell'offerta di refezioni e mense nelle scuole comunali” e “sull'avanzamento nell'implementazione delle soluzioni organizzative per la pausa meridiana dei docenti”.

Con il presente messaggio il Consiglio di Stato da seguito all'indicazione del parlamento e presenta un rapporto di bilancio sull'implementazione delle misure. Nel contempo, informa il Gran Consiglio sulla modifica di regolamento adottata, come richiesto da più parti, per poter agevolare il compito degli esecutivi e degli istituti scolastici comunali nell'implementazione effettiva della pausa meridiana per le e i docenti di scuola dell'infanzia su tutto il territorio cantonale.

## II. PAUSA MERIDIANA DELLE E DEI DOCENTI DELLA SCUOLA DELL'INFANZIA

### 1. Attuazione delle disposizioni relative alla pausa meridiana

L'attuazione della norma sulla pausa meridiana approvata dal Gran Consiglio nel 2021 è apparsa da subito come un intervento complesso, sia da un punto di vista organizzativo, sia sul piano pedagogico ed educativo. Questo in considerazione del funzionamento della scuola dell'infanzia e di come il momento del pranzo (refezione) sia da ritenere come parte integrante delle attività di apprendimento. Infatti, l'art. 37 cpv. 3 LSISE stabilisce che la refezione è parte integrante dell'attività educativa e la o il docente titolare ne è responsabile. Ne consegue che le attività svolte durante la refezione debbano essere assunte da personale in possesso di qualifiche analoghe, o che si avvicinano, a quelle della o dei docenti di scuola dell'infanzia.

Nello specifico, per dare seguito alla volontà del legislatore di garantire la pausa meridiana, il Consiglio di Stato aveva individuato e iscritto agli art. 39 cpv. 4 lett. a-c del Regolamento delle scuole comunali del 3 luglio 1996 (RSCO) i seguenti profili: docente d'appoggio; docente della scuola dell'infanzia a metà tempo attivo in un'altra sezione; docente supplente. Nel caso di impossibilità di far capo alle soluzioni sopra esposto, era data la possibilità (lett.d) di far ricorso ad altre persone con adeguati requisiti d'idoneità (educatori, operatori socio assistenziali). L'eccezione rispondeva alle comprensibili difficoltà organizzative che avrebbero dovuto affrontare i Comuni, tenendo tuttavia conto dell'esigenza di rispondere adeguatamente alle finalità educative attribuite al momento della refezione nella scuola dell'infanzia nella legge.

La Sezione delle scuole comunali (SeSCO), nel febbraio 2023, ha effettuato un rilevamento dati presso gli istituti comunali allo scopo di valutare la messa in atto della misura.. I dati raccolti hanno mostrato che su 418 sezioni di scuola dell'infanzia complessive a livello cantonale, 46 (11%) disponevano di operatore o operatrice con abilitazione all'insegnamento (come da art.39 cpv.4 lett. a, b, c RSCO)<sup>1</sup>, 127 (30%) di un operatore con titolo di educatore/educatrice o operatore/operatrice socio assistenziale (art. 39 cpv.4 lett.d RSCO), mentre 245 (59%) erano senza operatore., e.

L'alta percentuale di sezioni di scuola dell'infanzia che nel 2023 non disponevano ancora di un'operatrice o operatore della pausa meridiana è risultata essere riconducibile alle difficoltà incontrate nel trovare e assumere personale disponibile e qualificato ai sensi delle disposizioni previste dall'art. 39 RSCO.

### 2. Raccolta informazioni e consultazione

A seguito delle numerose segnalazioni ricevute nel corso dei primi anni di applicazione della misura, che hanno messo in evidenza la difficoltà nel reperire personale idoneo, , il 1° marzo 2023, in risposta alle richieste dell'Ente Regionale di Sviluppo del Luganese e

---

<sup>1</sup> A febbraio 2023 era presente un operatore per la pausa meridiana per 4 giorni a settimana nelle seguenti sedi: Agno, Aquila, Arzo, Avegno, Biasca, Bignasco, Bioggio, Bissone, Blenio, Cademario, Gambarogno, Cagiallo, Caslano, Capolago, Castel S. Pietro, Castione, Cavigliano, Centovalli, Chiasso, Comano, Contone, Dongio, Genestrerio, Gentilino, Gordevio, Gordola, Ligornetto, Locarno, Loco, Ludiano, Lumino, Maggia, Magliaso, Maroggia, Massagno, Melano, Melide, Mendrisio, Meride, Moghegno, Morcote, Muralto, Muzzano, Paradiso, Pollegio, Prato Leventina, Prato Sornico, Rancate, Riva S. Vitale, Ronchini, Salorino, Someo, Sorengo, Tegna, Vernate, Verscio. Risultavano invece senza operatore le seguenti sedi: Alto Malcantone, Arogno, Ascona, Balerna, Bedano, Bedigliora, Bellinzona, Bironico, Lugano, Cadenazzo, Camignolo, Canobbio, Chironico, Coldrerio, Cresciano, Cugnasco, Cureglia, Curio, Faido, Gerra Piano, Gnosca, Gravesano, Lamone, Isonne, Irgna, Lavertezzo Piano, Lodrino, Losone, Lugano, Manno, Mezzovico, Minusio, Morbio inferiore, Novazzano, Origlio, Orselina, Osogna, Ponte Capriasca, Porza, Preonzo, Pura, Quinto, Riva S. Vitale, Rivera, Savosa, Sessa, Taverne, Vacallo, Vezia.

dell'Associazione dei Comuni ticinesi (ACT), il Consiglio di Stato ha accolto la richiesta di tracciare un bilancio intermedio dell'implementazione della pausa meridiana già alla fine dell'anno scolastico 2022/2023, anticipando quindi le tempistiche inizialmente previste.

La SeSCo si è dunque attivata per organizzare una raccolta di informazioni sul territorio interpellando con domande puntuali Comuni e autorità di nomina, l'Associazione cantonale docenti di scuola dell'infanzia e la Conferenza dei direttori didattici degli istituti scolastici comunali. Inoltre, attraverso due appositi questionari online, sono stati interpellati le e i docenti della scuola dell'infanzia così come le operatrici e gli operatori della pausa meridiana.

In aggiunta ai portatori di interesse appena elencati, sono stati sentiti pure il Collegio degli ispettori delle scuole comunali (CISCo) e le commissioni di circondario che raggruppano ispettori e ispettrici, aggiunti e aggiunte, direttori e direttrici e capigruppo del Servizio di sostegno pedagogico.

### **3. Sintesi dei risultati della raccolta informazioni e consultazione**

Come già anticipato, dai riscontri raccolti, appare chiaramente che la maggioranza dei Comuni ha incontrato difficoltà a reperire un operatore o una operatrice per la pausa meridiana a causa soprattutto dei requisiti posti, delle condizioni lavorative e della scarsa attrattività della funzione. Le difficoltà sono ancora più sentite per i Comuni che gestiscono sedi discoste o istituti ripartiti su più sedi. Le problematiche appena segnalate hanno generato disparità sul territorio e, anche laddove è stato possibile reperire personale adeguato, l'implementazione della pausa meridiana ha generato soluzioni organizzative e prassi eterogenee (ad es. rispetto alla facoltà data ai e alle docenti di lasciare o meno il sedime scolastico durante la pausa).

La maggioranza dei e delle docenti che si sono espressi ha apprezzato l'introduzione della pausa meridiana in quanto questa ha permesso di migliorare le proprie condizioni di lavoro e di favorire il benessere lavorativo. Anche gli operatori e le operatrici della pausa meridiana nella maggior parte dei casi valutano positivamente la nuova esperienza professionale. La maggioranza dei direttori e delle direttrici che si sono espressi ritengono che la pausa meridiana abbia portato dei benefici nei propri istituti, ma hanno altresì suggerito di apportare alcuni correttivi.

A margine della valutazione sull'introduzione della pausa meridiana, la raccolta di informazioni e la consultazione hanno permesso di raccogliere raccomandazioni e proposte di miglioramento nell'applicazione della misura. In particolare, molti tra le e gli interpellati hanno segnalato la necessità di intervenire sui requisiti posti dal concorso, rendendoli meno restrittivi e, parallelamente, ipotizzare dei percorsi di formazione destinati ai e alle candidate meno qualificati. L'introduzione generalizzata della o del docente di appoggio viene inoltre vista da alcuni come una possibile soluzione alle difficoltà incontrate nel reperire personale idoneo. Una minoranza di rispondenti ha segnalato la possibilità di incorporare la gestione della refezione nella scuola dell'infanzia dall'ambito scolastico, trasferendola all'ambito extrascolastico. Per altri rispondenti, sempre minoritari, il bisogno di introdurre una pausa meridiana non sussiste.

### **4. Modifica apportata dal Consiglio di Stato al Regolamento Scuole comunali (RSc)**

I risultati della consultazione, malgrado le difficoltà organizzative segnalate, hanno indicato come positiva l'introduzione di una pausa meridiana per le e i docenti di scuola dell'infanzia. Sulla base dei riscontri raccolti, facendo tesoro delle proposte di miglioramento suggerite dai consultati e dalle consultate, su proposta del DECS, il

**Messaggio n. 8429 del 22 maggio 2024**

Consiglio di Stato ha ritenuto opportuno intervenire sui requisiti richiesti per l'assunzione di operatori e operatrici della pausa meridiana per poter conciliare una maggiore facilità di reperimento di personale da parte di autorità e istituto scolastici comunali con il mantenimento di una sufficiente continuità e qualità pedagogica ed educativa durante il momento di di temporanea assenza della o del docente titolare per la pausa meridiana. Tramite la SeSCo, nel mese di novembre 2023, si è discusso degli esiti della consultazione all'interno del CISCo .In seguito la riflessione è stata proposta anche nelle commissioni di circondario allo scopo di raccogliere un secondo parere da parte delle direzioni d'istituto, prima di procedere con una proposta di revisione dell'articolo di regolamento riguardante la pausa meridiana.

A gennaio 2024 il CISCo ha quindi proposto una riformulazione dell'art. 39 cpv. 4 RScò sulla base di quanto emerso dalla consultazione e in considerazione di quanto rilevato nelle commissioni di circondario.

Sulla base di queste considerazioni, fatte proprie dal DECS e dal Consiglio di Stato, si è deciso di confermare il profilo di docente come quello più idoneo per ricoprire la funzione di operatore o operatrice della pausa meridiana. Tuttavia, in assenza di tale personale, è stata introdotta la possibilità di permettere una sostituzione anche facendo capo ad altro personale con requisiti di idoneità meno restrittivi.

Ciò, tenuto conto del fatto che, come evidenziato al capitolo 1, nonostante la possibilità attualmente in vigore di poter ricorrere all'assunzione di personale con "adeguati requisiti di idoneità (educatori e operatori socio assistenziali)" nel caso in cui non fosse reperibile personale docente, la maggioranza dei comuni non è riuscita ad adempiere all'introduzione della pausa meridiana

Il Governo, per ovviare a questo problema effettivo, ha ritenuto utile permettere l'assunzione, in via subordinata, di personale con: un titolo in ambito educativo o di un diploma come operatore socio assistenziale (requisito preferenziale), oppure comprovata esperienza nel settore dell'infanzia con gruppi di bambini (colonie estive, animatori di doposcuola, di attività extrascolastici, famiglie diurne, campi scout, gioventù e sport...), facilità al lavoro a contatto con bambini in età scolastica (3-6 anni) e spiccate doti relazionali. L'affidamento della gestione della pausa meridiana ad altro personale sarà possibile solo previa partecipazione ad un'apposita formazione organizzata dal Collegio degli ispettori. Sulla base delle considerazioni appena esposte, per dar seguito alle nuove disposizioni in materia di assunzione del personale e agevolare così l'implementazione della pausa meridiana a beneficio delle e dei docenti della scuola dell'infanzia, garantendo allo stesso tempo un'adeguata presa a carico degli allievi e delle allieve, il Consiglio di Stato ha quindi provveduto a modificare il cpv. 4 dell'art. 39 RScò:

<b>Compiti di sorveglianza</b>	<b>Compiti di sorveglianza [ nuovo ]</b>
Art. 39	Art. 39
<sup>4</sup> I docenti di scuola dell'infanzia con refezione, che lavorano per un giorno intero e che sono anche responsabili del momento educativo del pasto, devono poter usufruire di una pausa meridiana di 30 minuti. Per la loro momentanea sostituzione, le direzioni d'istituto possono scegliere fra le seguenti possibilità: a) ricorso a un docente di appoggio;	<sup>4</sup> I docenti di scuola dell'infanzia con refezione, che lavorano per un giorno intero e che sono anche responsabili del momento educativo del pasto, devono poter usufruire di una pausa meridiana di 30 minuti, di regola tra le 11.00 e le 14.00. Per la loro momentanea sostituzione, qualora non fosse disponibile personale docente, le direzioni possono affidare la gestione ad altro personale in possesso di

Messaggio n. 8429 del 22 maggio 2024

b) ricorso a un docente di scuola dell'infanzia a metà tempo attivo in un'altra sezione; c) ricorso a un docente supplente; d) se non è possibile far capo alle soluzioni di cui alle lettere a)-c), ricorso ad altre persone con adeguati requisiti d'idoneità (educatori, operatori socio assistenziali).	requisiti di idoneità secondo le direttive del Collegio degli ispettori, che prevedono la partecipazione obbligatoria a una specifica formazione.
---	---

I requisiti presentati nell'elenco precedente per disciplinare l'assunzione dell'operatore o operatrice della pausa meridiana sono definiti in specifiche direttive (vedi allegato). Come anticipato, le e direttive prevedono, nei casi di assunzione di "altro personale in possesso di requisiti di idoneità", una formazione specifica affinché operatrici e operatori siano messi nelle condizioni di garantire una sufficiente continuità pedagogica ed educativa nella gestione del periodo di pausa della o del docente titolare.

La modifica appena descritta, prima di essere accolta dal Governo, è stata sottoposta alle direzioni d'istituto all'interno delle commissioni di circondario. La direzione del DECS con la SeSCo hanno inoltre incontrato rappresentanti dell'Associazione dei comuni ticinesi, dei sindacati e la Conferenza cantonale dei genitori, ai quali sono state presentate le proposte di modifica di regolamento. I portatori di interesse interpellati si sono detti soddisfatti e hanno manifestato il proprio sostegno alla proposta di introdurre le modifiche di regolamento al più presto, così da permettere alle autorità comunali di aprire per tempo i bandi di concorso per l'assunzione degli operatori e delle operatrici della pausa meridiana per l'anno scolastico 2024/2025.

Le modifiche del Regolamento sopra descritte sono state approvate dal Consiglio di Stato il 22 maggio 2024.

### III. Refezione e mense nelle scuole comunali

Rispondendo alla richiesta di fare in modo che in tutte le scuole dell'infanzia e scuole elementari fosse presente un servizio pubblico di refezione, richiesta contenuta nella mozione 1357 presentata il 18 febbraio 2019 da Matteo Pronzini ("Pausa pranzo per le/i docenti di scuola dell'infanzia"), il messaggio n. 7704 indicava che nel 2020 solo il 4% delle sezioni di scuola dell'infanzia era sprovvisto di refezione. Si trattava già allora di un numero in diminuzione, poiché spesso l'assenza di refezione era determinata da ragioni puramente logistiche. Al momento del licenziamento del citato messaggio, le sezioni di scuola dell'infanzia sprovviste di refezione erano 18. A inizio anno scolastico 2023/2024 il loro numero era sceso a 11, distribuite su 8 comuni (Arogno, Cureglia, Medio Malcantone, Orselina, Ponte Capriasca, Pura, Riviera, Tresa – nella sede di Sessa).

In ragione dei progetti di edilizia scolastica promossi dai Comuni, così come di un'accresciuta collaborazione tra Comuni in ambito scolastico, è stato dunque fatto un ulteriore passo avanti nella dotazione di servizi di refezione destinati alla scuola dell'infanzia. Il Consiglio di Stato, tramite il DECS, continuerà comunque a monitorare la situazione.

Per quanto riguarda la presenza di mense destinate ad allievi e allieve delle scuole elementari, occorre innanzitutto ricordare che, a differenza della refezione nella scuola dell'infanzia – da considerarsi a tutti gli effetti come un momento educativo – l'offerta si configura nella scuola elementare a tutti gli effetti come un servizio extrascolastico, di

**Messaggio n. 8429 del 22 maggio 2024**

competenza comunale. Sulla base dei rilevamenti svolti nel corso dell'anno scolastico 2023/2024 è possibile affermare che tutti i Comuni offrono la possibilità ad allieve e allievi che frequentano la scuola elementare e non hanno la possibilità di rincasare per il pranzo di usufruire di una soluzione che, anche se le modalità di accesso al servizio (servizio per tutti oppure solo per chi ne ha più necessità) e di gestione dello stesso (gestione interna al Comune oppure collaborazioni con terzi) sono molto diversificati e non rispondono ancora sufficientemente alla necessità di favorire la conciliabilità famiglia e lavoro. Il Consiglio di Stato auspica che nei prossimi anni si possa migliorare l'offerta in tal senso, garantendo così a tutte le famiglie del cantone pari opportunità di accesso a questi importanti servizi complementari alla scuola.

#### **IV. CONCLUSIONI**

Il presente rapporto risponde alla richiesta formulata dal Parlamento di allestire alla sua attenzione un rapporto sull'implementazione della pausa meridiana delle e dei docenti della scuola dell'infanzia e sullo stato dell'offerta di refezioni e mense nelle scuole comunali.

Il Consiglio di Stato ha inoltre colto l'occasione di questo Messaggio per informare il Gran Consiglio in merito alla modifica apportata al regolamento, relativa alla pausa meridiana, in modo che la stessa possa essere operativa per l'anno scolastico 2024-2025. Il governo ha infatti ritenuto urgente procedere alla modifica di regolamento sopra descritta in modo da permettere ai Comuni che ancora ne sono sprovvisti di pubblicare prima della pausa estiva i nuovi bandi di concorso per operatori e operatrici della pausa meridiana.

La richiesta di allestire un rapporto relativo all'impatto dei cambiamenti legislativi di carattere scolastico e organizzativo nelle scuole comunali e nella scuola media che sono stati introdotti dal rapporto n. 7704/7349R (formulata nel rapporto n. 7944R/7945R del 1° febbraio 2021) sarà invece trattata in un secondo tempo. Va infatti evidenziato come una valutazione dell'impatto dei cambiamenti legislativi di carattere scolastico e organizzativo nelle scuole comunali e nella scuola media prodotti dal rapporto n. 7704/7349 R non possa astenersi dal considerare gli sviluppi relativi al progetto di nuova Legge delle scuole dell'obbligo. Come noto, parallelamente al ritiro del messaggio n. 8269, il Consiglio di Stato ha deciso di avviare un nuovo processo che, vista la portata del testo legislativo, andrà a considerare anche gli ambiti tematizzati dal messaggio n. 7704/7349.

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

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Christian Vitta  
Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

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

- *Direttive concernenti gli operatori per la pausa meridiana nella scuola dell'infanzia*