

Municipio

Cugnasco,
28 aprile 2009

Risoluzione municipale
1434 – 27.4.2009

MESSAGGIO MUNICIPALE NO. 21

Introduzione della direzione scolastica a tempo pieno nell'Istituto delle Scuole comunali - modifiche del Regolamento organico per i dipendenti (ROD) dell'ex Comune di Gerra Verzasca

Signor Presidente,
signore e signori Consiglieri comunali,

con il presente Messaggio municipale sottoponiamo alla vostra cortese attenzione la proposta di introdurre la direzione scolastica a tempo pieno nelle scuole comunali.

A - Cronistoria

Con l'introduzione della Legge della scuola del 1990, la Delegazione dell'allora Consorzio scolastico Cugnasco-Gerra Verzasca è stata chiamata a valutare quale organo di conduzione fosse più adeguato. Già a quel momento si era sempre più evidenziata la necessità di introdurre la direzione a metà tempo.

Questa scelta fu seguita dal Messaggio che la Delegazione consortile sottopose il 19 ottobre 1994, ai Consigli comunali di Gerra Verzasca e di Cugnasco - organismi che fino allo scioglimento del Consorzio, avvenuto il 20 aprile 2008 con la costituzione del Comune di Cugnasco-Gerra, svolgevano il ruolo di organo legislativo del Consorzio - chiedente l'autorizzazione a procedere in tal senso. Il Messaggio venne accolto dal Consiglio comunale di Cugnasco, mentre trovò l'opposizione del Legislativo comunale di Gerra Verzasca. La bocciatura avvenne per motivi di carattere economico e finanziario. (1)

(1) Messaggio della Delegazione del Consorzio scolastico Cugnasco-Gerra Verzasca del 7.11.1996 ai Consigli comunali di Cugnasco e di Gerra Verzasca

La Delegazione consortile riformulava la proposta all'indirizzo dei Consigli comunali di Cugnasco e di Gerra Verzasca con il Messaggio del 7 novembre 1996. In quella sede, dopo aver ripercorso l'istoriato della precedente proposta, la Delegazione elencava dettagliatamente le funzioni che sarebbero state attribuite al Direttore a metà tempo, elenco che riprendiamo di seguito:

- compiti di rappresentanza;
- consulenza, animazione;
- compiti organizzativi;
- mansioni amministrative;
- rapporti con persone, enti e servizi;
- compiti di gestione del centro (biblioteca, materiale scolastico, personale, strutture, ecc.);
- compiti pedagogici-didattici attribuiti dall'Ispettore;
- coordinamento dell'attività delle persone che operano nel Centro scolastico;
- gestione delle infrastrutture (palestra e sala);
- collaborazione con la Segretaria del Consorzio nelle seguenti attività:
 - ❖ allestimento dei preventivi e consuntivi (attività scolastica, biblioteca, materiale scolastico, scuola montana);
 - ❖ pagamenti e registrazioni contabili (controllo fatture, tenuta della cassa e del conto corrente postale della Direzione);
 - ❖ concorsi (pubblicazione per l'assunzione dei docenti, acquisto olio da riscaldamento e del materiale scolastico);
 - ❖ corrispondenza (ad esempio quella relativa all'uso degli spazi scolastici);
 - ❖ supplenze;
 - ❖ attività della Delegazione consortile nella preparazione della documentazione per le riunioni;
 - ❖ rapporti con docenti, personale, segretari comunali, Comuni.

Questa seconda proposta venne avallata il 17 dicembre 1996 dal Legislativo di Cugnasco e il 13 gennaio 1997 dal Consiglio comunale di Gerra Verzasca. La Direzione a metà tempo divenne operativa il 10 marzo 1997.

Ricordiamo che al momento della presentazione del Messaggio da parte della Delegazione consortile (1996), presso il Centro scolastico consortile erano presenti 169 allievi, distribuiti in otto sezioni di scuola elementare.

B - Evoluzione dell'attività del Centro scolastico, l'attuale situazione, le previsioni e i compiti attribuiti al Direttore

A dieci anni dall'introduzione della direzione scolastica a metà tempo il tema divenne nuovamente di attualità nel 2007. Infatti, con rapporto del 25 ottobre 2007, il Direttore della scuola, signor Dorianò Buffi, presenta alla Delegazione consortile gli elementi a sostegno del passaggio alla direzione a tempo pieno. Nel seguito del presente Messaggio, riprenderemo alcuni stralci, dati e tabelle contenuti in questo rapporto.

A dipendenza del progetto di aggregazione allora in corso, che portò alla costituzione del nuovo Ente comunale nel quale è stato integrato il Consorzio scolastico, la Delegazione rimandò le opportune decisioni agli organi del nuovo Comune.

Lo scrivente Municipio, dopo approfondita analisi della situazione, fase che si è protratta dalla primavera 2008 ad oggi, ha raggiunto il convincimento di portare dal tempo parziale al tempo pieno la funzione di direttore dell'Istituto scolastico comunale. La soluzione risponde ad un bisogno dell'Istituto scolastico che cresce e vuol crescere mantenendo gli standard di qualità; desidera approfittare di un'opportunità di razionalizzare la distribuzione dei compiti all'interno dell'amministrazione comunale; è un servizio che diversi altri Comuni delle dimensioni demografiche di Cugnasco-Gerra hanno pensato d'introdurre in un campo importante come quello dell'educazione scolastica. **La direzione a tempo pieno dovrebbe essere operativa a partire dal 1° settembre 2009 (anno scolastico 2009-2010).**

Ricordiamo che con le elezioni del 20 aprile 2008 e l'aggregazione degli ex Comuni di Cugnasco e Gerra Verzasca, il Consorzio scolastico è stato automaticamente sciolto e tutte le sue competenze sono state conferite all'Esecutivo rispettivamente al Consiglio comunale del nuovo Comune di Cugnasco-Gerra. In pratica, con questo cambiamento, tutto quanto riguarda le scuole comunali (SE e SI) è passato sotto il nuovo **Istituto delle Scuole comunali**. Di conseguenza, ai compiti attribuiti alla direzione del Centro per quanto concerne la scuola elementare, sono stati aggiunti quelli relativi alle tre sezioni di scuola dell'infanzia; si citano in particolare:

- i rapporti con le quattro docenti (come per la SE);
- la refezione (gestione e coordinamento del personale di cucina);
- la pulizia (organizzazione del servizio e gestione del personale);
- le iscrizioni (ripartizione dei bambini nelle tre sedi e proposte di scelta per eventuali accettazioni di allievi di tre anni);
- l'ordinazione materiale, proposte di spese per acquisti da inserire a preventivo;
- la responsabilità per tutto quanto riguarda le infrastrutture, la disponibilità e l'attribuzione di spazi per il doposcuola, associazioni, corsi ecc.

A questi nuovi compiti vanno annesse altre competenze relative agli sviluppi futuri del Centro e alle sempre più urgenti necessità legate alla possibilità di frequenza dei bambini del 2° e 3° ciclo alla SI.

Oltre l'indispensabile realizzazione di infrastrutture, il Municipio ritiene che un Istituto scolastico, composto già oggi da 13 sezioni (10 di SE e 3 di SI), debba poter offrire un servizio di qualità, poiché il settore dell'educazione deve avere il suo giusto riconoscimento. Tale risultato non può, pertanto, essere raggiunto con una direzione a metà tempo, ma necessita della presenza costante di un direttore il quale, oltre a garantire quanto previsto dalla Legge sulla scuola (articolo 31) e dal relativo regolamento di applicazione (articoli da 34 a 36) e a dar scarico all'Autorità comunale delle mansioni attribuitegli, possa essere di riferimento sull'arco di tutta la giornata, sia per i docenti sia, soprattutto per le famiglie.

Il nostro istituto scolastico è uno dei pochi, a livello ticinese, in continua espansione: è la diretta conseguenza dell'incessante attività edilizia che tocca il territorio comunale da ormai un decennio. Per rispondere a questa situazione, il Municipio si sta muovendo pure su altri fronti sempre riferiti al settore della scuola: si pensi all'ampliamento dell'edificio scolastico che ospita la scuola elementare e alla realizzazione della nuova scuola dell'infanzia.

Nella seguente tabella alcuni dati di riferimento:

	1995	2000	2005	2009	Previsione 2011 ***
Abitanti *	2408	2706	2914	3229	3345
Allievi SI **				101	95
Sezioni SI (disponibili) **	2	2	2	3	3
Allievi SE *	142	169	180	203	205
Sezioni SE *	8	8	10	10	11

* Cugnasco-Gerra e Gerre di Sotto

** solo Cugnasco-Gerra. Numero di allievi potenziali dei tre livelli. Concretamente la disponibilità (3 sezioni) permette unicamente di accogliere bambini del secondo e terzo livello e alcune unità del primo livello

*** l'ordinamento scolastico ufficiale del Cantone, prevede la dotazione di 10 sezioni

Il Direttore a tempo pieno, oltre a svolgere le attività già elencate in precedenza, dovrebbe operare anche nei seguenti settori:

- ⇒ costituzione e organizzazione del nuovo Istituto scolastico;
- ⇒ lavori amministrativi legati al funzionamento della scuola, in passato e ora, in parte, ancora gestiti dalla Cancelleria comunale;
- ⇒ attività del dopo scuola;
- ⇒ corsi di musica;
- ⇒ giornata sportiva per i giovani;
- ⇒ attività culturali e ricreative legate ai compiti e alle attività del Dicastero Cultura, sport e tempo libero;
- ⇒ supporto al Municipio e alla direzione dei lavori nell'ambito dei lavori di ampliamento del Centro scolastico comunale e della realizzazione della nuova scuola dell'infanzia.

C - Oneri finanziari

Il preventivo 2009 del Comune, approvato dal Consiglio comunale il 19 febbraio 2009, considera gli oneri per l'introduzione della direzione a tempo pieno a partire dall'anno scolastico 2009-2010. Ciò comporta, sull'arco di quattro mesi, maggiori costi quantificati in circa Fr. 13'000.-. La situazione di spesa sull'arco di un intero anno civile risulta dalla tabella proposta nella pagina successiva:

Grado occupazione:		50% + ore suppl.	100%		100%		100%	
Classe stipendio:		29 + 11	29 + 11	Diff.	30 + 11	Diff.	31 + 11	Diff.
		Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
SPESE								
210.301.20	Stipendio al direttore	64'800.00	103'477.00	38'677.00	106'310.00	41'510.00	109'760.00	44'960.00
210.302.00	Stipendi ai docenti	896'200.00	883'150.00	-13'050.00	883'150.00	-13'050.00	883'150.00	13'050.00
210.303.00	Contributi AVS-AD	83'000.00	84'220.00	1'220.00	84'400.00	1'400.00	84'600.00	1'600.00
210.303.01	Contributi per AF	23'700.00	24'060.00	360.00	24'110.00	410.00	24'170.00	470.00
210.304.00	Contributi CP	149'000.00	153'000.00	4'000.00	153'400.00	4'400.00	154'000.00	5'000.00
210.305.00	Assicurazione malattia	10'000.00	10'300.00	300.00	10'320.00	320.00	10'350.00	350.00
210.305.02	Assicurazione infortuni docenti	1'800.00	1'800.00	0.00	1'800.00	0.00	1'800.00	0.00
Totali		1'228'500.00	1'260'007.00	31'507.00	1'263'490.00	34'990.00	1'267'830.00	39'330.00
RICAVI								
210.452.03	Città di Locarno: partecipazione Sussidio cantonale stipendi	338'000.00	343'400.00	5'400.00	344'000.00	6'000.00	344'700.00	6'700.00
210.461.03	docenti	462'000.00	456'200.00	-5'800.00	456'200.00	-5'800.00	456'200.00	-5'800.00
Totali		800'000.00	799'600.00	-400.00	800'200.00	200.00	800'900.00	900.00
Aumento costi		428'500.00	460'407.00	31'907.00	463'290.00	34'790.00	466'930.00	38'430.00

- aumento spese/diminuzione ricavi

- diminuzione spese/aumento ricavi

D - Relazione con il Regolamento organico per i dipendenti del Comune

I - In generale

L'articolo 125 della Legge organica comunale (LOC) fissa il principio che il Municipio nomina i dipendenti del Comune previsti dai regolamenti comunali o da leggi speciali.

I rapporti di impiego con i dipendenti del Comune devono essere disciplinati dal regolamento comunale o dal regolamento organico dei dipendenti. Oltre alle disposizioni della LOC il regolamento deve stabilire le funzioni, i requisiti per la nomina, gli stipendi, gli obblighi e i doveri di servizio, le prestazioni sociali e la prestazione di cauzioni (articolo 135 cpv. 1 e 2 LOC). Il cpv. 3 di questo articolo dispone inoltre che, in deroga alle disposizioni della LOC (Titolo III, articoli da 125 a 136), i comuni possono adottare le disposizioni della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD).

II - Relazione con l'aggregazione-costituzione del Comune di Cugnasco-Gerra

L'articolo 16 della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei comuni prescrive che *“Entro sei mesi dall'entrata in funzione, il nuovo Comune provvede ad emanare il Regolamento organico comunale. Il termine è prorogabile dal Consiglio di Stato per giustificati motivi. Il Municipio adotta i necessari provvedimenti transitori. Fino all'entrata in vigore degli altri Regolamenti, rimangono in vigore i vigenti per i singoli comprensori dei Comuni aggregati. È riservato l'articolo 15. Sono inoltre riservate disposizioni particolari del decreto di aggregazione”*.

Sulla base di questi disposti, il Municipio, nella seduta del 5 maggio 2008 (risoluzione no. 33), ha adottato l'*Ordinanza municipale concernente l'applicazione delle normative in seguito alla costituzione del Comune di Cugnasco-Gerra*. Concretamente si è trattato di definire, soprattutto in presenza di più normative pressoché identiche, come nella fattispecie, quale regolamento o ordinanza dovesse rimanere in vigore nel nuovo Comune in attesa dell'entrata in vigore del nuovo testo legislativo. Per quanto attiene il *Regolamento organico per i dipendenti del Comune (ROD)* lo scrivente Municipio ha definito l'applicazione transitoria di quello in vigore nell'ex Comune di Gerra Verzasca (cfr. la citata Ordinanza, punto 2, lett. b)).

Da ricordare l'articolo 15 (cpv. 1 e 2) della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni che dispone: *“Tutti i rapporti di lavoro riguardanti Comuni aggregati sono automaticamente sciolti per la fine del terzo mese successivo all'entrata in carica del Municipio del nuovo Comune. Il termine è prorogabile dal Consiglio di Stato per giustificati motivi. Il Municipio prende le disposizioni transitorie necessarie”*. Va precisato che questa norma riguarda unicamente i dipendenti dei due ex Comuni. Per tutti i dipendenti dell'ex Consorzio scolastico il rapporto di lavoro non è mai stato sciolto in quanto il Comune di Cugnasco-Gerra è subentrato nei diritti e negli obblighi del citato Consorzio (articolo 10 del Decreto legislativo concernente l'aggregazione dei Comuni di Cugnasco e di Gerra Verzasca, del 17.9.2007). Di conseguenza il Municipio, con risoluzione no. 221 del 23 giugno 2008, ha deciso di confermare il rapporto di impiego riguardante i dipendenti degli Enti aggregati.

Per i motivi che indicheremo nel successivo paragrafo III, il Municipio ha optato per la soluzione di istituire la funzione del *direttore dell'Istituto delle scuole comunali* passando attraverso la modifica di alcuni articoli del vigente e citato ROD. Le modifiche saranno indicate e, se del caso, commentate nel paragrafo IV di questo capitolo.

III - Adozione del nuovo Regolamento organico per i dipendenti del Comune di Cugnasco-Gerra (ROD)

Come abbiamo evidenziato nel paragrafo I, il Comune deve disciplinare il rapporto di impiego dei dipendenti comunali attraverso il regolamento comunale o il regolamento organico dei dipendenti (articolo 135 cpv. 1 LOC).

I due Comuni aggregati, già dall'inizio degli anni settanta, disponevano di un regolamento settoriale denominato *Regolamento organico per i dipendenti (ROD)*. Per contro nessuna analoga normativa esisteva a livello dell'ex Consorzio scolastico Cugnasco-Gerra Verzasca. Per il personale insegnante si applicavano direttamente, e non poteva essere diversamente, le molteplici disposizioni emanate dal Cantone per i propri dipendenti e per l'intero corpo docente. Per il personale definito dal Consorzio "ausiliario", vennero conclusi dei contratti con i singoli dipendenti. Si tratta di contratti che ricadono nell'ambito del diritto privato (articoli 319 e seguenti del Codice delle obbligazioni). Per questi dipendenti il rapporto di lavoro continuerà ad essere regolato in questo modo sino all'entrata in vigore del nuovo ROD.

Insistiamo sul fatto che ambedue i ROD degli ex Comuni di Cugnasco e di Gerra Verzasca altro non sono, salvo qualche inflessione su specifici campi, che una copia, tra l'altro incompleta, delle normative cantonali (leggi e regolamenti) che regolano il rapporto di lavoro con i dipendenti dello Stato e i docenti. Lo scrivente Municipio dà per scontato che in futuro il rapporto di lavoro dei dipendenti comunali continuerà a sussistere sulla base di queste stesse normative, confermando così una situazione di parità con i docenti della scuola elementare e della scuola dell'infanzia (24 docenti e 23 tra funzionari, operai e personale occupato nei vari servizi).

La prima riflessione che il Municipio ha compiuto ha permesso di operare una scelta tra:

- a) **l'allestimento di un ROD completo e esaustivo.** Si tratterebbe di un testo di circa 100-150 articoli che non farebbe altro che riprendere le disposizioni cantonali applicabili ai dipendenti dello Stato e ai docenti;
- b) **la stesura di un ROD sintetico.** Un testo composto in questo modo, che sarebbe limitato a 10-15 articoli, in primo luogo richiamerebbe in modo esaustivo i testi di legge in vigore a livello cantonale che sorreggono il rapporto di lavoro per gli impiegati statali e i docenti e che avranno lo stesso effetto sui dipendenti comunali (in particolare: i requisiti generali, le regole per l'assunzione, il regime del rapporto di impiego, i diritti e i doveri dei dipendenti, le conseguenze in caso di violazione degli obblighi di servizio, gli stipendi e le indennità, la cessazione del rapporto di impiego e, infine, la protezione giudica). Seguirebbero poi alcuni articoli inerenti le funzioni (dotazione di personale), i requisiti particolari, la previdenza professionale e le assicurazioni con le relative trattenute sul salario, gli stipendi attribuiti ai dipendenti e, per concludere, alcune disposizioni transitorie.

Il Municipio, in linea di principio, è orientato per la seconda variante, cioè la presentazione di un **regolamento sintetico**. I motivi che sostengono questa scelta sono:

- ✓ si seguono le regole di tecnica legislativa e si snelliscono, limitandosi all'essenziale, gli strumenti legislativi di cui deve disporre il nuovo Comune;
- ✓ si rende automatica, anche per il Comune l'applicazione di future modifiche legislative a livello cantonale. Dovessimo adottare un regolamento esteso, ad ogni modifica di legge o regolamento cantonale dovrebbe seguire, come in passato, la puntuale modifica del ROD comunale;
- ✓ si facilita l'applicazione delle disposizioni potendosi affidare ad una disponibilità maggiore di giurisprudenza relativa alle normative dei dipendenti del Cantone rispetto alle disposizioni comunali;

- ✓ la possibilità di poter adottare il nuovo ROD in tempi abbastanza brevi. È evidente che l'allestimento di un regolamento sintetico richiede meno tempo rispetto ad un testo di oltre un centinaio di articoli. Inoltre, a livello cantonale, è ancora in discussione la revisione della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD) e della Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti (LStip). I tempi per l'entrata in vigore delle nuove normative non sono noti e non dipendono nemmeno dalla volontà dei comuni che, tra l'altro va sottolineato, in massima parte applicano il diritto del lavoro che il Cantone dispone per i propri dipendenti. Lo scrivente Municipio, dopo aver sciolto alcuni interrogativi ancora in sospeso riguardo a determinate situazioni, ritiene che il progetto del nuovo ROD, redatto in termini sintetici, possa venir presentato al Consiglio comunale entro la fine della prossima estate, in modo da permettere l'entrata in vigore dal 1° gennaio 2010.

IV - Modifiche da apportare al vigente ROD dell'ex Comune di Gerra Verzasca

L'introduzione della figura del direttore scolastico a tempo pieno richiede dapprima una decisione di principio del Consiglio comunale (cfr. il punto 1. delle proposte di decisione). Successivamente le modifiche da introdurre nel ROD sono le seguenti:

Articolo 4: requisiti particolari.

Sono richiesti i seguenti requisiti particolari:

- i) Direttore dell'Istituto delle scuole comunali** (nuovo)
docente di scuola dell'infanzia o elementare, con almeno 5 anni di esperienza nel settore.

Articolo 9a: grado di occupazione.

- 1) Sono dipendenti a tempo pieno:
 - d) il Direttore dell'Istituto delle scuole comunali, ritenuto che il numero di sezioni (scuola dell'infanzia e scuola elementare) non scenda sotto le tredici per tre anni consecutivi.** (nuovo)

Articolo 55: retribuzione.

- 1) I dipendenti del Comune ricevono annualmente gli stipendi, i supplementi e le indennità stabiliti qui di seguito, riferiti, salvo indicazione contraria, alla Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti:
 - p) direttore dell'Istituto delle scuole comunali: 29-30-31** (nuovo)

Per informazione indichiamo nella sottostante tabella i valori riferiti alle classi di stipendio fissate nel ROD:

Classe	Scatti	Minimo (anno) Fr.	Massimo (anno) Fr.
29	12	81'105.--	105'509.--
30	13	83'944.--	110'378.--
31	14	85'792.--	116'298.--

Con Decreto esecutivo del 22.4.2009, il Consiglio di Stato ha modificato la scala degli stipendi valevole a partire dal 1.1.2009. La modifica segue il riconoscimento integrale dell'indennità di rincaro per l'anno 2008. Al fine di mantenere il confronto con la tabella esposta alla pagina 5 (che fa riferimento al preventivo 2009), nella tabella soprastante abbiamo mantenuto gli importi noti e validi a quel momento.

E – Aspetti procedurali e formali

Preavviso commissionale: l'esame del messaggio è attribuito alla Commissione delle petizioni per quanto concerne le modifiche proposte al ROD, mentre alla Commissione della gestione compete la valutazione degli aspetti finanziari.

Quoziente di voto: per l'approvazione dell'intero dispositivo di deliberazione è sufficiente la maggioranza semplice, ritenuto che i voti affermativi devono raggiungere almeno un terzo (9) dei membri del Consiglio comunale (articolo 61 cpv. 1 LOC).

Collisione di interesse: nessun consigliere si trova in una situazione di collisione di interesse (articoli 32, 64 e 83 LOC).

Referendum facoltativo: la decisione del Consiglio comunale (modifiche del ROD) sottostà al referendum facoltativo (articolo 75 LOC).

PROPOSTA DI DECISIONE

Concludiamo il presente Messaggio municipale, con l'invito a voler deliberare come segue:

- 1. È decisa l'introduzione della direzione scolastica a tempo pieno nell'Istituto delle Scuole comunali.**
- 2. Sono approvate, nel complesso, le modifiche degli articoli 4, 9a e 55 del Regolamento organico per i dipendenti dell'ex Comune di Gerra Verzasca (cfr. il testo a pagina 8).**
- 3. Le nuove disposizioni entrano in vigore il 1° settembre 2009, riservata la ratifica del Consiglio di Stato.**

PER IL MUNICIPIO

IL SINDACO

Luigi Gnesa

IL SEGRETARIO

Silvano Bianchi

Commissioni incaricate per l'esame: Gestione e Petizioni