



Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza del 5 marzo 2007

N. della Sezione:
775/2007

OGGETTO:

MINISTERO DELLA PUBBLICA
ISTRUZIONE - Schema di
regolamento per il conferimento di
supplenze al personale docente.

La Sezione

Vista la relazione n. 599, in data 13
febbraio 2007, pervenuta in data 23
febbraio 2007, con la quale il Ministero dell'istruzione chiede il parere sullo
schema indicato in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Rosanna
De Nictolis;

PREMESSO e CONSIDERATO

1. Il Ministero dell'istruzione chiede il parere sullo schema di
regolamento in oggetto, per il conferimento di supplenze al personale docente

delle scuole dell'infanzia, delle scuole primarie di primo e secondo grado, delle scuole secondarie.

Si tratta di regolamento che dà attuazione all'art. 4, comma 5, legge 3 marzo 1999, n. 124.

Tale nuovo regolamento è destinato a sostituire quello vigente, d.m. 27 maggio 2001, n. 201, del pari emesso in attuazione del citato art. 4, co. 5, legge n. 124 del 1999.

Lo schema di regolamento si compone di nove articoli, come già il d.m. n. 201 del 2001.

Il Ministero ha optato per la integrale sostituzione del precedente regolamento, anziché per una sua novella, peraltro indicando nella relazione illustrativa, articolo per articolo, quali disposizioni del vigente regolamento vengono riprodotte senza modifiche, o con modifiche formali, e quali sono invece le disposizioni innovative.

Sul vigente regolamento n. 201 del 2001 è stato a suo tempo chiesto il parere del Consiglio di Stato, espresso da questa Sezione nell'adunanza del 4 maggio 2000.

Le considerazioni del parere citato del 4 maggio 2000, in ordine all'ambito della potestà regolamentare, come delineato dall'art. 4, co. 5, legge n. 124 del 1999, devono intendersi in questa sede richiamate.

Inoltre la Sezione richiama il proprio precedente parere per tutte le disposizioni del vigente regolamento che lo schema in oggetto riproduce invariate.

Formano oggetto di esame in questa sede, pertanto, solo le norme nuove rispetto al vigente regolamento.

2. Il disegno complessivo del nuovo regolamento è di rendere più celeri, snelle ed efficaci le procedure di conferimento delle supplenze, in particolare quelle temporanee, tramite le graduatorie di circolo e di istituto, al fine di garantire la celere sostituzione dei docenti assenti e dunque la continuità didattica, senza il rischio di classi scoperte.

Tale disegno complessivo merita un giudizio favorevole.

Si rileva peraltro che la relazione, eccessivamente succinta, non evidenzia i motivi che hanno indotto ad introdurre le modifiche e che tale carenza è causa non ultima delle osservazioni che seguono.

3. L'art. 1 dello schema, invariato nella rubrica rispetto al vigente regolamento, disciplina la disponibilità di posti e la tipologia di supplenze.

3.1. Invariata, rispetto all'attuale regolamento, è la disciplina delle tipologie delle supplenze (supplenze annuali, supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, supplenze temporanee per altre necessità), e il tipo di graduatorie utilizzabili (graduatorie ad esaurimento per le prime due tipologie di supplenze e graduatorie di circolo e di istituto per la terza tipologia) (cfr. commi 1, 2 e 3 dello schema e commi 1 e 2 del vigente regolamento).

3.2. Nuovo è il comma 4 dello schema, che, in applicazione dell'art. 22, co. 4, legge 28 dicembre 2001, n. 448, prevede l'attribuzione, con il consenso degli interessati, degli spezzoni di ore pari o inferiori a sei ore settimanali, ai docenti abilitati in servizio nella scuola.

Nuovo è il comma 6 dello schema che individua l'autorità competente ad individuare i destinatari delle supplenze a seconda che si utilizzino le graduatorie ad esaurimento ovvero le graduatorie di circolo o di istituto. Viene operata una salvezza dell'art. 4, legge n. 333 del 2001.

3.3. La Sezione osserva, in relazione al comma 4, che mentre la norma primaria non quantifica <<le frazioni inferiori a quelle stabilite contrattualmente come ore aggiuntive di insegnamento>>, invece il regolamentale le quantifica in sei ore settimanali o meno.

La norma dello schema va ritenuta corretta previa verifica della coerenza di essa con il limite fissato dai vigenti contratti per l'orario d'obbligo e per le ore aggiuntive.

La Sezione non ha ulteriori osservazioni da formulare sull'art. 1, salvo che, sul piano del *drafting*, il riferimento normativo corretto, nel comma 6, è all'art.

4, d.l. 3 luglio 2001, n. 255, conv. nella legge 20 agosto 2001, n. 333 (invero la legge n. 333 del 2001, indicata nello schema, non contiene nessun art. 4).

4. L'art. 2 dello schema è rubricato <<graduatorie ad esaurimento>> mentre l'art. 2 del regolamento vigente è rubricato <<graduatorie permanenti>>.

4.1. La Sezione osserva che questa modifica è dovuta alla circostanza che l'art. 1, co. 605, lett. c), legge n. 296 del 2006 ha trasformato le precedenti graduatorie permanenti in graduatorie ad esaurimento.

L'art. 2 dello schema ricalca l'art. 2 vigente, con le seguenti innovazioni.

Al comma 2, la possibilità di rinuncia all'assunzione con contratto di lavoro a tempo determinato, per il personale incluso nelle graduatorie ad esaurimento, oltre che definitiva, può essere circoscritta ad un biennio scolastico. In precedenza, la rinuncia, oltre che definitiva, poteva avere effetto per un solo anno scolastico.

La soluzione va condivisa perché contribuisce a costituire una cerchia di aspiranti supplenti effettivamente interessati agli incarichi a tempo determinato con maggiore garanzia di agevole reperimento dei supplenti alla bisogna.

Al comma 4, relativo al personale già di ruolo che chieda supplenze, nello stabilirsi, come per il passato, che tale personale deve dichiarare che l'inserimento nella graduatoria ad esaurimento è finalizzato anche al conferimento di supplenze, e nello stabilirsi, come già la norma vigente, che l'accettazione di rapporto a tempo determinato comporta la decadenza dal precedente impiego, si aggiunge innovativamente che sono fatte salve le specifiche ipotesi previste dalla disciplina contrattuale.

La Sezione non ha osservazioni da formulare.

5. L'art. 3 è rubricato <<conferimento delle supplenze a livello provinciale>> come l'art. 3 del regolamento vigente.

Lo scopo delle innovazioni è di garantire il regolare inizio delle lezioni attraverso:

- una adeguata preventiva pubblicizzazione delle disponibilità;
- la necessaria presenza degli aspiranti al momento del conferimento degli incarichi, personalmente o tramite delegato, ovvero la necessità di invio di delega preventiva di accettazione al dirigente responsabile;
- l'eliminazione della possibilità di variare le preferenze di sede nel secondo anno di validità delle graduatorie.

5.1. La Sezione formula le seguenti osservazioni.

5.1.a) L'ambito applicativo del vigente art. 3 è circoscritto alle supplenze annuali e alle supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche, le sole che consentono una programmazione annuale preventiva.

Invece l'art. 3 dello schema non circoscrive il proprio ambito applicativo, per cui sembrerebbe operare anche per le supplenze temporanee (terzo tipo), ma questa sembra una incongruenza, perché le supplenze temporanee diverse da quelle fino al termine delle attività didattiche non sono suscettibili di previsione e programmazione ex ante.

Occorre pertanto chiarire l'ambito applicativo della norma.

5.1.b) Inoltre la previsione secondo cui in relazione alle operazioni di conferimento delle supplenze occorre assicurare <<preventivamente ogni opportuna forma di pubblicizzazione>> appare troppo generica, e crea il rischio che per ciascuna provincia si seguano modalità diverse di pubblicizzazione.

E' opportuno che sia già il regolamento a indicare la tipologia delle forme di pubblicità, anche in via informatica, se del caso anche mediante divulgazione sul sito informatico del Ministero a livello centrale, oltre che mediante pubblicità in ambito provinciale.

Su tale punto il Ministero vorrà fornire le proprie deduzioni.

5.1.c) Desta poi perplessità il comma 5 dell'art. 3 dello schema, che demanda ad un distinto e apposito provvedimento ministeriale, da emanarsi o richiamarsi annualmente, la disciplina delle ipotesi, modalità e limiti per i quali, durante il periodo occorrente per il completamento delle operazioni e

prima della stipula dei relativi contratti, è ammessa o meno la rinuncia ad una proposta di assunzione per l'accettazione successiva di altra supplenza.

Tale previsione si pone come deroga, demandata ad un provvedimento ministeriale, rispetto alla previsione del comma 4 del medesimo art. 3.

Pertanto, sul piano formale, nel comma 4 occorrerebbe fare salvo il disposto del successivo comma 5.

In ogni caso desta perplessità che il regolamento non sia in sé esaustivo, ma demandi il suo completamento ad un successivo provvedimento ministeriale, di cui non si chiarisce la natura giuridica, e tanto, non per aspetti contingenti da disciplinarsi di anno in anno, ma per norme che sono suscettibili di una disciplina a regime, e che incidono sulle aspettative degli aspiranti a supplenza.

Sarebbe preferibile la previsione in termini generali nel regolamento in esame, della facoltà, per l'amministrazione, di consentire, in casi tassativi da prevedersi già nel regolamento, la rinuncia ad una proposta di assunzione per l'accettazione successiva di altra supplenza durante il periodo occorrente per il completamento delle operazioni e prima della stipula dei relativi contratti. Al più, previsti i casi tassativi nel regolamento, e stabilito nel regolamento che spetta comunque ad una scelta dell'amministrazione la possibilità di consentire una deroga alla preclusione della rinuncia, si può aggiungere che ulteriori ipotesi potranno essere stabilite annualmente con provvedimento ministeriale, in relazione ad esigenze contingenti.

Su tali aspetti il Ministero vorrà fornire le proprie deduzioni, in ordine all'effettiva necessità di una disciplina ministeriale di anno in anno, in luogo di una soluzione unitaria nel regolamento.

6. L'art. 4 dello schema è rubricato <<completamento di orario e cumulabilità di diversi rapporti di lavoro nello stesso anno scolastico>>, al pari del vigente art. 4.

6.1. La nuova formulazione precisa meglio i presupposti e i limiti per il conseguimento del completamento di orario mediante il cumulo di diversi rapporti di supplenza nello stesso anno scolastico.

6.2. Si sancisce in particolare il divieto di cumulo di incarichi in province diverse, e la possibilità pertanto del completamento di orario solo nell'ambito di una sola provincia.

Su tale norma la Sezione invita l'amministrazione ad una maggiore riflessione.

Non è chiaro se lo scopo è la semplificazione delle operazioni da parte delle singole amministrazioni scolastiche provinciali, ovvero la garanzia di puntualità da parte del docente chiamato ad insegnare in scuole diverse.

In entrambi i casi, occorre verificare se non sia possibile consentire il cumulo laddove le scuole, pur ubicate in province diverse, sono tuttavia a ridotta e agevolmente raggiungibile distanza geografica.

Anche su tale aspetto il Ministero vorrà fornire le proprie deduzioni.

7. L'art. 5 dello schema disciplina, come l'art. 5 vigente, le <<graduatorie di circolo e di istituto>>.

7.1. Il disegno complessivo è quello di rendere più celere il reperimento di docenti disponibili per le supplenze temporanee, la cui esigenza di norma non è preventivabile.

7.2. I primi tre commi sono invariati rispetto alla disciplina attuale.

7.3. Il co. 4 detta una più puntuale indicazione dei criteri per graduare gli aspiranti di prima, seconda e terza fascia.

Nel co. 5 si stabilisce la durata biennale delle graduatorie, in luogo della attuale durata triennale, in coerenza con la durata biennale delle graduatorie ad esaurimento.

7.4. Significative le novità nel co. 6, che riduce il numero complessivo di preferenze di sede esprimibili e che introduce un meccanismo volto a creare una sorta di subgraduatoria costituita dai docenti che garantiscano una pronta

reperibilità, manifestando la disponibilità ad accettare supplenze brevi con tempestive modalità di interpello.

La previsione è opportunamente circoscritta alla scuola dell'infanzia e alla scuola primaria.

Suscita tuttavia perplessità il rinvio ad un successivo provvedimento ministeriale annuale per la disciplina delle modalità di interpello, quali il telefono cellulare e la posta elettronica.

E' opportuno che già nel presente regolamento siano disciplinati il procedimento e gli strumenti di interpello, stabilendo altresì che la convocazione telefonica, ove compatibile con le esigenze di urgenza, sia confermata per iscritto.

Anche su tale punto il Ministero vorrà fornire le proprie deduzioni.

7.5. Il co. 8 specifica il divieto di cumulo di rapporti di lavoro in due diverse province, con richiamo dell'art. 4, co. 1.

Valgono sul punto le osservazioni che la Sezione ha formulato in relazione all'art. 4, co. 1.

7.6. Il co. 9 riduce, rispetto alla disciplina vigente, sia i termini per i reclami che i termini per la decisione su di essi.

La riduzione da quindici a cinque giorni del termine per il reclamo rischia di sacrificare eccessivamente il diritto di difesa. Occorre pertanto prevedere un termine non inferiore a dieci giorni. Inoltre occorre precisare da quando decorre il termine per il reclamo, atteso che mentre nella norma del regolamento vigente si stabilisce la decorrenza (dalla pubblicazione della graduatoria nell'albo), la norma dello schema di regolamento tace su tale questione.

8. L'art. 6 dello schema disciplina gli elenchi di sostegno, materia del tutto diversa da quella dell'attuale art. 6, che disciplina le graduatorie di istituto per la classe di concorso di strumento musicale nella scuola media.

Effettivamente l'art. 6 del d.m. del 2001 non è più attuale, non giustificandosi una disciplina differenziata per le supplenze relative a tale

classe di concorso, salvo che per la valutazione dei titoli artistici (disciplinata dall'art. 5, co. 4, dello schema).

Sull'art. 6 dello schema la Sezione non ha rilievi da formulare.

9. L'art. 7 dello schema disciplina, come l'attuale art. 7, le <<supplenze conferite utilizzando le graduatorie di circolo e di istituto>>.

9.1. Innovativo è il comma 2, che prevede una procedura informatica per conoscere le disponibilità di posti per le supplenze e lo stato di occupazione di ciascun aspirante inserito nelle graduatorie.

Innovativo è il comma 3 che precisa le condizioni di prestazione di supplenza da parte dei docenti in servizio nella scuola, nei limiti consentiti per le ore eccedenti l'orario d'obbligo.

Innovativo è il comma 7 che completa la disciplina dell'art. 5, co. 6, dello schema, in tema di graduatorie e relativo utilizzo per le supplenze di durata inferiore a dieci giorni nelle scuole dell'infanzia e primaria.

Innovativo è il comma 9 che fissa al 31 gennaio antecedente l'inizio dell'a.s. di riferimento l'attivazione della procedura di rinnovo delle graduatorie di circolo e di istituto e al 31 agosto il relativo completamento.

9.2. La Sezione non ha osservazioni da formulare.

10. L'art. 8 dello schema disciplina, come l'attuale art. 8, gli <<effetti del mancato perfezionamento e risoluzione anticipata del rapporto di lavoro>>.

10.1. Rispetto alla disciplina attuale, vengono disciplinate con maggiore puntualità le varie fattispecie (rinuncia alla proposta di assunzione, assenza alla convocazione, mancata assunzione di servizio dopo l'accettazione, abbandono del servizio) e le relative conseguenze sanzionatorie.

10.2. La Sezione osserva che l'art. 8 dello schema non riproduce l'attuale art. 8, comma 5, che esclude l'applicazione delle sanzioni <<in caso di mancato perfezionamento o risoluzione anticipata del rapporto di lavoro dovuti a giustificato motivo, che risulti da documentata richiesta dell'interessato>>.

Tale norma fu a suo tempo inserita nel regolamento del 2001 su parere del Consiglio di Stato, che osservò che la rinuncia o il successivo abbandono giustificano le previste sanzioni solo se imputabili al docente, e non anche nel caso in cui siano dovute a giustificato motivo, quali gravi esigenze personali o familiari.

Da tali considerazioni non c'è ora ragione di discostarsi, rispondendo ad un principio generale che le sanzioni possono conseguire solo ad una rinuncia, rifiuto, abbandono ingiustificati.

Si suggerisce pertanto di riprodurre nell'art. 8 dello schema il contenuto dell'attuale art. 8, co. 5, del d.m. del 2001.

11. L'art. 9 dello schema reca, come l'attuale art. 9, le disposizioni finali e di rinvio.

11.1. Rispetto alla disciplina attuale, si chiarisce che per presentare domanda di inclusione nelle graduatorie e per permanere nelle stesse occorre non aver compiuto il 65° anno di età al 1° settembre dell'anno di vigenza, ossia non aver raggiunto l'età per il collocamento a riposo.

Inoltre per i cittadini stranieri in possesso di titoli che consentono l'inserimento nelle graduatorie, si richiede il requisito dell'accertamento della competenza linguistica italiana secondo le disposizioni vigenti.

Infine si aggiunge che la certificazione sanitaria di idoneità all'impiego deve essere prodotta una volta sola nel periodo di vigenza delle graduatorie, in occasione dell'attribuzione del primo rapporto di lavoro.

11.2. La Sezione rileva, anzitutto, che in relazione all'art. 9 del d.m. del 2001 vigente, a suo tempo non fu accolta l'osservazione del Consiglio di Stato secondo cui non è opportuno demandare ad un futuro d.m. la disciplina dei termini e delle modalità organizzative per la presentazione delle domande di inclusione nelle graduatorie di circolo e di istituto, per la formazione delle graduatorie medesime e per l'individuazione dei destinatari delle supplenze.

Osservava il parere del Consiglio di Stato che un successivo d.m. si giustifica solo per elementi che è necessario stabilire di anno in anno. Ma

l'amministrazione dovrebbe spiegare quali sono tali elementi e perché sorge la necessità di fissarli di anno in anno anziché una volta per tutte, e inoltre in tal caso il regolamento dovrebbe già fissare il termine per l'emanazione del d.m. annuale.

Da tali osservazioni la Sezione ritiene di non doversi discostare.

Va perciò ribadito che lo schema di regolamento in esame dovrebbe essere tendenzialmente completo ed esaustivo, rinviando a futuri d.m. annuali solo gli elementi per i quali sia effettivamente necessaria una disciplina di anno in anno, indicando anche, in relazione, le specifiche ragioni.

Si suggerisce, pertanto, di stabilire già nel regolamento un quadro generale in ordine a termini e modalità organizzative per la presentazione delle domande, per la formazione delle graduatorie, per l'individuazione dei destinatari delle supplenze, salvo a prevedere la possibilità di deroga, di anno in anno, con apposito d.m., per specifiche e tassative esigenze, stabilendo anche un termine per l'emanazione del d.m. stesso.

Occorre pertanto che l'amministrazione fornisca chiarimenti sulle ragioni per cui ha ritenuto di demandare a un provvedimento ministeriale esterno al regolamento in esame la disciplina in commento e sulle effettive esigenze di tale rinvio.

11.3. La Sezione rileva inoltre, in ordine al comma 1, ultimo periodo, che andrebbe meglio specificato in base a quali norme vigenti va operato l'accertamento della competenza linguistica italiana per i docenti che siano cittadini stranieri.

12. Allo schema di regolamento è allegata una tabella di valutazione dei titoli per l'inclusione nelle graduatorie di circolo e di istituto.

Rispetto all'attuale tabella allegata al d.m. del 2001, vi sono svariate modifiche, delle quali e delle relative ragioni non si dà tuttavia conto nella relazione di accompagnamento allo schema di regolamento.

12.1. Occorre pertanto che l'amministrazione chiarisca le ragioni delle modifiche apportate alla tabella; ad es., perché:

- nella parte A) della tabella non è riprodotta la attuale previsione di un punteggio di 30 punti per il possesso della laurea in scienze della formazione primaria di specifico indirizzo; occorre chiarire le ragioni del totale azzeramento del punteggio per il titolo di studio, e se non sia invece possibile solo un ridimensionamento dell'attuale punteggio di trenta.

- nella parte C) della tabella, relativa ad altri titoli culturali e professionali, corrispondente all'attuale parte D), viene previsto un massimo di 22 punti anziché, come ora, un massimo di 12 punti; inoltre, diversamente dalla tabella attuale, si prescrive la valutabilità <<di un solo titolo>>.

12.2. Sul piano del *drafting* si segnala che la parte relativa ai titoli artistici va contrassegnata come parte E) e non come parte D).

13. Infine, in termini generali, la Sezione osserva, in relazione all'intero articolato, che va rispettata la vigente circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri in ordine al *drafting* negli atti normativi del Governo (esemplificando: la parola <<art.>>, in tutto lo schema, va sostituita con la parola <<articolo>>), la sigla <<a.s.>> con le parole <<anno scolastico>>); i commi che si articolano in una pluralità di periodi vanno rinumerati.

P.Q.M.

Sospende la pronuncia del parere in attesa dei chiarimenti di cui in motivazione.

Per estratto dal Verbale
Il Segretario della Sezione
(Licia Grassucci)

Visto
Il Presidente della Sezione
(Giancarlo Coraggio)