



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPettorato Generale per gli Ordinamenti del Personale
e l'Analisi dei Costi del Lavoro Pubblico

UFFICIO X

Roma, 13 NOV. 2017

- Al Ministero dell'Istruzione, dell'Università
e della Ricerca
Dipartimento per il sistema educativo di
istruzione e formazione
Dipartimento per la Programmazione, la
Gestione delle Risorse Umane,
Finanziarie e Strumentali
- All' Ufficio Scolastico Regionale per la
Toscana

Prot. Nr 202898

Rif. Prot. Entrata Nr. 87235/2014; 50821/2015; 175107-178830 -
183829/2017

Allegati:

OGGETTO: nomina del personale di ruolo ATA ex art. 59 CCNL 2007 fino all'avente titolo dalle graduatorie d'istituto. Quesito. Cortei dei Conti-Sezioni di controllo per il Piemonte e per la Lombardia. Chiarimenti.

Con nota n. 1765 del 22 settembre 2017 codesto Ministero ha chiesto a questo Dipartimento di fornire al sistema delle Ragionerie territoriali dello Stato criteri uniformi di verifica della regolarità amministrativo-contabile, in relazione a taluni tipi di contratto a tempo determinato, stipulati per il reclutamento del personale ATA per il corrente anno scolastico 2017/2018.

In particolare, viene premesso che le graduatorie di istituto per il triennio scolastico 2014/2017 sono appena scadute e, considerati i tempi lunghi della loro ricostituzione per il prossimo triennio 2017/2020, difficilmente le stesse entreranno in vigore entro il termine dell'anno scolastico 2017/2018.

Pertanto, si ritiene legittimo procedere alla copertura dei posti nell'area ATA - assunti come disponibili tutto l'anno - con il ricorso alla tipologia contrattuale della nomina fino all'avente titolo, prevista dall'art. 40, comma 9, della legge n. 449/1997. Codesto Ministero specifica, altresì, che ritiene "possibile per i destinatari delle suddette supplenze di avvalersi comunque dell'art. 59 del CCNL scuola".

Su tali posti si intende, quindi, reclutare, oltre che il consueto personale non di ruolo, anche il personale già di ruolo, all'uopo collocato in aspettativa, che desideri *accettare nell'ambito del comparto scuola* (evidentemente nel medesimo o in altro profilo professionale, oppure in altra area professionale) *contratti a tempo determinato della durata non inferiore a un anno, mantenendo senza assegni, complessivamente per tre anni, la titolarità della sede*". Viene precisato, al riguardo, che non vi sarebbero effetti finanziari aggiuntivi in quanto, per i medesimi posti, i dirigenti scolastici avrebbero provveduto comunque all'assegnazione di supplenze fino al termine delle attività didattiche, presumibilmente sino al 30 giugno.

In relazione a quanto precede, codesto Ministero richiama in ogni caso la necessità di un pronunciamento di questo Dipartimento al fine di assicurare un'applicazione uniforme dei precitati criteri di verifica amministrativo-contabile, da parte delle diverse Ragionerie Territoriali dello Stato, tenuto conto che alcune di esse, evidenziando taluni conformi pronunciamenti della Corte dei Conti, hanno invece comunicato la propria intenzione di restituire non visti detti contratti.

In tal senso, si è espressa da ultimo la Ragioneria territoriale di Firenze e Prato, che con nota 87854 del 11.10.2017 ha chiesto parere in merito a questo Dipartimento, preceduta da analoga richiesta formulata dall'Ufficio Scolastico Regionale della Toscana prot. 152229 del 3.10.2017.

Al riguardo, si evidenzia che la problematica appare ricorrente in occasione della ricostituzione delle graduatorie di istituto, indispensabili per l'affidamento degli incarichi d'insegnamento a tempo determinato, e che in ogni analoga occasione è richiesto a questo Dipartimento di rendere conforme parere da diramare agli organi territoriali di controllo (cfr. nota MIUR prot. 50821 del 22.6.2015), tenuto conto delle perplessità da questi più volte manifestate.

Deve segnalarsi, tuttavia, che in materia sono frattanto intervenute talune deliberazioni della Corte dei Conti, in funzione di controllo (tra le altre, quelle delle Sezioni regionali del Piemonte e della Lombardia, rispettivamente del 9 novembre e del 1 dicembre 2015) che, per quanto qui rileva, nel ricusare il visto a specifici provvedimenti, hanno evidenziato:

- che la supplenza fino all'avente titolo non è assimilabile con quella di durata annuale, bensì con la supplenza breve, attesa la sua natura aleatoria;
- l'illegittimità dei provvedimenti di attribuzione di tale tipologia di incarico al personale ATA contemplato dall'art. 59 citato.

Nello specifico, giova rappresentare che le supplenze sino alla nomina dell'avente titolo, attribuite dal dirigente scolastico, sono finalizzate - anche nei casi in cui non sia disponibile una graduatoria validamente utilizzabile per procedere alle nomine concernenti l'anno scolastico entrante - alla sola provvisoria copertura di posti, al fine di garantire la continuità dell'attività scolastica ed in attesa di procedere alla nomina, sulla base delle graduatorie aggiornate, dell'effettivo beneficiario del posto.

Sotto il profilo della durata del contratto (non quindi della vacanza del posto, che dovrebbe assumere rilievo per l'avente titolo, piuttosto che per colui che provvisoriamente lo precede) e delle correlate esigenze temporanee da soddisfare, gli organi territoriali di controllo hanno più volte espresso l'orientamento che l'istituto della nomina fino all'avente titolo, potendosi configurare come una supplenza temporanea di durata inferiore all'anno scolastico, non sia compatibile con la prescrizione, prevista dal citato articolo 59, di individuare, tra il personale idoneo cui affidare siffatta supplenza, anche il personale di ruolo ma esclusivamente nelle fattispecie comportanti incarichi di durata quantomeno annuale.

In mancanza di tale durata minima, si potrebbero verificare - potenzialmente anche da parte del medesimo dipendente - ripetute fattispecie di collocamento in aspettativa dalla posizione di ruolo per

assumere posizioni di impiego a tempo determinato con documento per la continuità e l'ordinata attività scolastica.

Anche l'ARAN, nei propri orientamenti applicativi (cfr. nota prot. 1289 del 17.2.2004) ha evidenziato come la disposizione contrattuale dell'art. 59 citato, nel riferirsi alla possibilità, da parte del personale di ruolo, di accettare incarichi a tempo determinato, purché di durata non inferiore ad un anno, abbia inteso tutelare l'integrità e la continuità dell'anno scolastico sotto il profilo amministrativo e didattico.

Nel premettere che analogo principio è applicabile anche al personale docente (cfr. art. 36 del medesimo CCNL), deve evidenziarsi come le esigenze sopra specificate debbono considerarsi ulteriormente affermate e rafforzate ad opera della legge 13 luglio 2015 n. 107 e per un arco temporale ancor più esteso di quello annuale, laddove all'articolo 1, commi 14 (Piano triennale dell'offerta formativa) e 80 (incarichi triennali di insegnamento) si prevede che l'offerta formativa necessiti di una programmazione territoriale e, quindi, di uno stabile organico di personale sia docente che ATA.

Nel concordare con l'avviso delle Ragionerie Territoriali, si ritiene, pertanto, che con riferimento alla fattispecie in esame non possa condividersi l'impiego del personale di ruolo. Nella molteplicità dei casi, infatti, la ricostituzione delle graduatorie non dovrebbe dare adito a particolari criticità e dovrebbe riflettere piuttosto la necessità di assicurarne l'utilizzo per tre anni scolastici interi e non per i restanti due anni, al fine di garantire sia il principio di integrità amministrativo - didattica dell'anno scolastico ed il regolare funzionamento delle istituzioni scolastiche che, in particolare, la salvaguardia dei diritti dei soggetti interessati alle nomine e, quindi, all'integrale rispetto delle disposizioni normative in materia di affidamento degli incarichi di supplenza, in particolare della legge 3.5.1999, n. 124 e del relativo regolamento di attuazione.

Avendo, peraltro, codesto Ministero dell'Istruzione non del tutto escluso che le ricostituite graduatorie entrino in vigore prima del 30 giugno, occorrerebbe considerare che il rapporto lavorativo costituito con il supplente provvisorio potrebbe esaurirsi quanto prima; in tal caso il personale beneficiario dell'art. 59 rientrerebbe sui posti di titolarità, dai quali andrebbero a cascata allontanati i supplenti temporanei al loro posto nominati.

Non andrebbe trascurato, in proposito, il fatto che talune pronunce giurisdizionali hanno confermato il principio secondo cui "l'opposizione del termine al contratto di lavoro, oltre che risultare da atto scritto, deve essere coeva o anteriore all'inizio del rapporto lavorativo...", condannando l'amministrazione al pagamento del risarcimento per la revoca anticipata della supplenza fino all'avente titolo.

Potrebbe verificarsi, in definitiva, un susseguirsi di supplenti temporanei, con un aggravio nella complessa azione amministrativa, non solo pregiudizievole al principio dell'integrità e continuità del servizio, ma potenzialmente tale da determinare un aumento delle supplenze necessarie per sopperire alle vacanze, tenuto conto della resistenza e del possibile contenzioso correlato alla revoca della supplenza

attribuita fino all'avente titolo. Quanto precede, in considerazione dell'interesse da parte del medesimo supplente a svolgere un impiego di livello superiore, utile alla progressione professionale e stipendiale.

Anche in relazione alla dedotta neutralità finanziaria, non va trascurato, infine, che al personale di ruolo che accetta una nomina non di ruolo, in disparte la preliminare attività di collocamento in aspettativa senza assegni, va applicata la normativa, diversa e in alcuni tratti penalizzante, del personale a tempo determinato in termini, a titolo d'esempio, di attribuzione dello stipendio al livello iniziale e con interruzione della progressione economica, di riduzione annuale dei giorni di ferie, di maggiori riduzioni stipendiali in caso di malattia, con l'onere di far fronte ai molteplici adempimenti amministrativi e gestionali, connessi a tutti i movimenti sopra prefigurati, da parte delle istituzioni scolastiche e degli uffici ministeriali coinvolti, nonché di contabilizzare i relativi effetti, per il tramite del sistema informativo SIDI, nel portale dei pagamenti stipendiali del MEF con contestuale espletamento della fase di controllo ad opera del sistema delle Ragionerie territoriali.

Il diretto utilizzo di personale supplente temporaneo, fino alla nomina dell'avente diritto, apparendo meno articolato, non sembra invece configurare gli ulteriori aggravii procedurali ed amministrativi prefigurati e consente di stipulare contratti di durata temporanea fino alle effettive esigenze di servizio, con conseguente flessibilità d'impiego e razionalizzazione della spesa retributiva. Appare opportuno, al riguardo, chiarire nel contratto fino all'avente titolo che il riferimento all'articolo 40 della legge n. 449/1997 non deve ingenerare il convincimento che trattasi di affidamento di una supplenza annuale o fino alla fine delle attività didattiche, anziché fino alle effettive esigenze di servizio, per il solo fatto che la retribuzione è posta, per norma, a carico degli ex ruoli di spesa fissa; quanto precede, anche per l'individuazione delle norme contrattuali che alla medesima supplenza devono essere applicate, oltre che per prevenire il relativo contenzioso in ordine alla durata del contratto.

In definitiva, tenuto conto dei recenti orientamenti della magistratura contabile, in funzione di controllo, e delle esigenze di razionalizzazione delle attività amministrative e della spesa pubblica, si ritiene non possa condividersi l'orientamento secondo il quale, per la stipula dei contratti a tempo determinato fino all'avente titolo, possa individuarsi anche il personale scolastico di ruolo.

Il Ragioniere Generale dello Stato

