

Numero 00799/2022 e data 02/05/2022 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 12 aprile 2022 e del 26 aprile 2022

NUMERO AFFARE 00434/2022

OGGETTO:

Ministero dell'Istruzione- Ufficio Legislativo

Schema di decreto del Ministro dell'Istruzione recante
*“Regolamento concernente la costituzione delle graduatorie provinciali e di
istituto di cui all'articolo 4, commi 6-bis e 6-ter della legge 3 maggio
1999, n. 124 e il conferimento delle supplenze per il personale docente ed
educativo”.*

LA SEZIONE

Vista la nota prot. U.0019216 del 1 aprile 2022, di trasmissione della relazione con la quale il Ministero dell'Istruzione - Ufficio legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto,

esaminati gli atti e udita la relatrice, consigliere Carla Barbati;

Premesso:

Il Ministero dell'Istruzione - Ufficio Legislativo, con nota prot. U.0019216 del 1 aprile 2022, ha trasmesso a questo Consiglio, per l'acquisizione del prescritto parere, lo schema di decreto del Ministro dell'Istruzione recante "*Regolamento concernente la costituzione delle graduatorie provinciali e di istituto di cui all'articolo 4, commi 6-bis e 6-ter della legge 3 maggio 1999, n. 124 e il conferimento delle supplenze per il personale docente ed educativo*", accompagnato dalla relazione illustrativa, vistata dal Ministro dell'Istruzione.

Sono state altresì trasmesse la relazione tecnico-illustrativa, l'analisi tecnico-normativa (ATN), l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nonché il parere reso dal Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione (CSPI), nella seduta plenaria del 25 febbraio 2022. Allo stato, non risulta agli atti il visto di conformità da parte della Ragioneria generale dello Stato.

Lo schema di decreto in oggetto, adottato ai sensi dell'art. 4, comma 5, della l. 3 maggio 1999, n. 124, recante "*Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico*", disciplina il conferimento

delle supplenze al personale docente ed educativo e, in particolare, come si legge nel suo art. 1, comma 1, ha ad oggetto *“la costituzione delle graduatorie provinciali per le supplenze e delle graduatorie di istituto su posto comune e di sostegno di cui all’articolo 4, commi 6-bis e 6-ter”* della l. n. 124 del 1999 nonché *“l’attribuzione degli incarichi a tempo determinato del personale docente nelle istituzioni scolastiche statali su posto comune e di sostegno e del personale educativo”*, fermo restando quanto previsto, in merito, nell’art. 4, commi 6 e 8, della medesima l. n.124 del 1999.

Il Ministero proponente riferisce che questo intervento normativo *“si è reso necessario al fine di adeguare le modalità di conferimento delle supplenze al personale docente ed educativo alle innovazioni”* apportate, all’art. 4 della l. n.124 del 1999, dall’art.1-*quater*, comma 1, lett. a) e b) della l. 20 dicembre 2019, n.159 di conversione del d.l. 29 ottobre 2019, n.126, recante *“Misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti”*.

Per effetto di tali modifiche, confluite nell’integrazione del comma 6 e nell’inserimento del comma 6-*bis* al citato art. 4, si è previsto, per il conferimento delle supplenze annuali e delle supplenze temporanee sino al termine delle attività didattiche, la costituzione di graduatorie provinciali (GPS) da utilizzare in subordine allo scorrimento delle graduatorie permanenti di cui all’art. 401 del d.lgs. 16 aprile 1994, n.297, recante

“Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado”, poi trasformate, dall’art. 1, comma 605, lett. c) della l. 27 dicembre 2006, n.296, (legge finanziaria 2007), in graduatorie ad esaurimento (GAE).

Con l’art. 2, comma 4-ter della l. n.41 del 2020 si è, in particolare, disposto che *“in considerazione dell’emergenza epidemiologica da Covid-19”*, in deroga a quanto richiesto dall’art. 4, comma 5, della l. n.124 del 1999, *“le procedure di istituzione delle graduatorie”* provinciali e le *“procedure di conferimento delle relative supplenze per il personale docente ed educativo”* potessero essere disciplinate, in prima applicazione delle innovazioni così introdotte, e per il biennio relativo agli anni scolastici 2020/2021 e 2021/2022, non tramite il regolamento ministeriale prescritto dall’art. 4, comma 5, della l. n.124 del 1999, bensì con ordinanza del Ministro dell’Istruzione, da adottare sentiti contestualmente il CSPI e, per gli aspetti finanziari, il Ministero dell’Economia e delle Finanze.

In attuazione di quanto in tal modo previsto, è stata emanata l’ordinanza ministeriale 10 luglio 2020, n.60, recante *“Procedure di istituzione delle graduatorie provinciali e di istituto di cui all’articolo 4, commi 6-bis e 6-ter, della legge 3 maggio 1999, n.124 e di conferimento delle relative supplenze per il personale docente ed educativo”*. Come si specifica nell’AIR, *“l’esigenza fondamentale”*, cui intende rispondere lo schema di decreto è, dunque, anche

“quella di indicare un’adeguata cornice normativa alle innovazioni introdotte [...], superando la disciplina transitoria contenuta nell’ordinanza ministeriale n. 60 del 2020 [...]”.

Il Ministero, nella relazione illustrativa, precisa comunque che, oltre a recepire le innovazioni già introdotte in materia, il provvedimento in oggetto *“reca ulteriori novità che rispondono all’esigenza di rendere più snelle le procedure di costituzione delle graduatorie e di conferimento delle supplenze”*. Intento che l’AIR riconosce, unitamente a quello di *“arginare il dilagante fenomeno delle rinunce”*, funzionale al *“raggiungimento degli obiettivi di efficienza e continuità del servizio scolastico”*.

Lo schema di decreto consta di quattordici articoli. L’articolo 1 reca l’*Oggetto* e le *Definizioni*; l’articolo 2, rubricato *“Disponibilità di posti e tipologie di supplenze”*, stabilisce l’ordine in cui si assegnano i posti di insegnamento a qualsiasi titolo vacanti e/o disponibili all’esito delle operazioni di immissione in ruolo; l’articolo 3 definisce le modalità di costituzione delle *“Graduatorie provinciali per le supplenze”*, cui è intitolato; l’articolo 4 si occupa dei *“Requisiti generali di ammissione e condizioni ostative”*; l’articolo 5 disciplina le modalità di presentazione dell’*“Istanza di partecipazione”* per l’inserimento nelle GPS; l’articolo 6, *“Valutazione dei titoli. Principi generali”*, si occupa delle modalità di valutazione e verifica dei titoli dichiarati dagli interessati e delle sanzioni applicabili; l’articolo 7 è dedicato alla *“Pubblicazione”* delle *“graduatorie”*; l’articolo 8 disciplina

l'“*Elenco aggiuntivo alle GPS*” di prima fascia, in cui gli aspiranti docenti possono richiedere di essere inseriti nel periodo di vigenza triennale delle graduatorie; l'articolo 9 è dedicato alla costituzione delle “*Graduatorie di istituto*”; l'articolo 10 disciplina, come da rubrica, le modalità di “*Conferimento delle supplenze annuali e sino al termine delle attività didattiche*”, l'articolo 11 quelle per il “*Conferimento delle supplenze brevi e temporanee*”; l'articolo 12 definisce gli “*Effetti del mancato perfezionamento del rapporto di lavoro e abbandono di servizio*”; l'articolo 13 detta le “*Disposizioni transitorie e finali*”; l'articolo 14 reca disposizioni sull' “*Entrata in vigore*”.

Considerato:

1. Lo schema di decreto in esame, la cui entrata in vigore comporterà l'abrogazione, espressamente prevista nell'art. 14, del precedente decreto del Ministro dell'Istruzione 13 giugno 2007, n.131, del quale si stabilisce conservino efficacia solo le disposizioni relative alle graduatorie ad esaurimento, di cui all'art. 2, commi 2, 3, 4 e 5, si propone, dunque, di dettare una nuova disciplina che, di fatto, valga anche come riordino e, a determinati effetti, consolidamento delle misure progressivamente adottate, anche a integrazione o modifica del precedente d.m. n.131 del 2007, per la costituzione e l'utilizzazione delle graduatorie provinciali e di istituto, su posto comune e di sostegno, funzionali all'attribuzione degli

incarichi a tempo determinato al personale docente ed educativo delle istituzioni scolastiche.

La scelta di ritornare allo strumento del decreto ministeriale di natura regolamentare, voluto dall'art. 4, comma 5, della l. n.124 del 1999, per il quale - si ricorda - l'art. 17 della l. 23 agosto 1988, n.400 prevede, al comma 4, la previa acquisizione del parere di questo Consiglio di Stato e, al comma 3, la comunicazione, prima dell'emanazione, al Presidente del Consiglio, merita l'apprezzamento della Sezione. Questo, in ragione della maggiore stabilità consentita, o comunque evocata, dalla natura della fonte alla quale viene restituita la disciplina di profili, come sono quelli attinenti alla disponibilità e alla gestione delle risorse umane per il servizio scolastico, necessari alla costruzione di un sistema di riferimento, sia per il personale docente ed educativo sia per le istituzioni che di esso si devono avvalere, atto ad assicurare la continuità, la qualità, ovvero il "buon funzionamento", del comparto, ripetutamente compromesso dalla variabilità delle regole che sono state a fondamento pure delle condizioni per il conferimento delle supplenze, sulle quali è di recente intervenuta anche la l. 25 febbraio 2022, n.15, di conversione del d.l. 31 dicembre 2021, n.228, "*Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi*".

Questo Consiglio di Stato deve tuttavia rilevare che, per effetto delle modifiche, da ultimo apportate, all'art. 2, comma

4-ter, della l. n.41 del 2020, dall'art. 19, comma 3-bis, del d.l. 27 gennaio 2022, n.4, recante *“Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico”* (cosiddetto *“Decreto Sostegni Ter”*) convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2022, n.25, si è disposto che, in deroga a quanto previsto dall'art. 4, comma 5, della l. n.124 del 1990, le procedure di istituzione delle graduatorie provinciali e di conferimento delle relative supplenze per il personale docente ed educativo possano essere disciplinate con una o più ordinanze non solo, come originariamente previsto dalla legge del 2020, per il biennio relativo agli anni scolastici 2020/2021 e 2021/2022, ma anche per quello 2022/2023 e 2023/2024, *“sia per il primo biennio di validità che per il successivo aggiornamento e rinnovo biennale”*.

La legge n. 25 del marzo 2022 è, dunque, ritornata a sostituire il regolamento ministeriale *ex art. 17*, comma 3, della l. n.400 del 1988, con l'ordinanza ministeriale, ancora una volta *“abilitata”* da una norma primaria a farsi fonte, almeno sino al 2024, di disciplina delle procedure di istituzione delle graduatorie e di conferimento delle supplenze.

E, di fatto, risulta alla Sezione che lo schema di una nuova ordinanza ministeriale per l'aggiornamento delle graduatorie provinciali e di istituto anche per il biennio relativo agli anni

scolastici 2022/2023 e 2023/2024 sia già stata presentata e su di essa il CSPI, nella seduta plenaria del 22 aprile 2022, abbia espresso il prescritto parere, ora pubblicato sul sito istituzionale del Ministero dell'Istruzione, nelle pagine dell'organo suddetto [<https://www.miur.gov.it/web/guest/archivio-pareri>].

Oltre gli interrogativi che, in termini di sistema delle fonti, si aprono riguardo alla scelta, certo non desueta nell'esperienza del nostro ordinamento ma che non perciò può considerarsi pacifica, di assegnare ad atti, non propriamente normativi, come sono le ordinanze ministeriali, la disciplina di profili normativi anche significativi, la Sezione, nel caso, si interroga, e non può non interrogare questo Ministero, su come debba collocarsi in questo complesso sistema delle fonti lo schema di decreto, ovvero di regolamento ministeriale, qui sottoposto al suo parere.

Le domande investono, innanzi tutto, il rapporto fra norme primarie e norme secondarie, inducendo segnatamente a interrogarsi in merito alla conformità di questo schema di regolamento alla disposizione di legge che, con riferimento ai bienni 2022/2023 e 2023/2024, altro stabilisce. In subordine, le domande investono l'operatività temporale immaginata per il provvedimento in esame, e in relazione alla quale nulla specifica il testo dello stesso, nonché i termini della sua entrata

in vigore, allo stato fissata, nell'art.14, al giorno successivo a quello della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

La lettura del dato testuale delle norme primarie di riferimento mostra, infatti, che il legislatore richiede – con comando giuridico imperativo – che, per gli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023 e 2023/2024, le procedure di istituzione delle graduatorie e le procedure di conferimento delle relative supplenze “*sono disciplinate, in prima applicazione e, anche in deroga all'articolo 4, comma 5, della predetta legge, . . . con una o più ordinanze del Ministro dell'istruzione*”. Il ricorso al potere di ordinanza non è costruito dal legislatore del 2020-2022 come una facoltà, ma è imposto come una necessità. La deroga alla fonte regolamentare e la scelta per lo strumento straordinario dell'ordinanza ministeriale è dunque operante fino al 2024, di talché (a prescindere dal dubbio sulla attuale disponibilità ed esercitabilità dell'ordinario potere regolamentare) si profila l'evenienza che lo schema di regolamento portato all'odierno esame della Sezione possa entrare in vigore solo dopo tale (non vicino) termine.

E vi è da domandarsi dunque se vi sia un'utilità attuale e concreta per l'adozione di tale regolamento nel corrente anno 2022, tenuto conto della estrema mutevolezza del quadro fattuale e giuridico di riferimento e della notevole mole di contenzioso spesso evocata da tali discipline (ivi incluse quelle recate dall'ordinanza ministeriale del 2020 e dalla prossima

ordinanza), circostanze, queste, che forse suggerirebbero di attendere la stabilizzazione del contesto per un successivo, più razionale ritorno alla fonte regolamentare ordinaria.

Stante la valenza pregiudiziale di siffatte questioni, per le quali si attendono indicazioni e chiarimenti da parte del Ministero, questo Consiglio di Stato ritiene che lo schema di regolamento portato all'esame dell'odierna Adunanza non possa ancora essere licenziato con un parere definitivo.

2. Nondimeno, in un'ottica collaborativa e in chiave propositiva, anche al fine di favorire la definizione del quadro normativo, la Sezione reputa utile formulare, sin da ora, talune considerazioni generali e, a seguire, talune osservazioni puntuali sul testo.

3. L'intento dichiarato del provvedimento normativo in esame è, come si legge nella stessa relazione illustrativa, non solo quello ricordato di *“adeguare le modalità di conferimento delle supplenze al personale docente ed educativo alle innovazioni”*, apportate dalla l. 20 dicembre 2019, n.159 alla l. 3 maggio 1999, n.124, ma anche, e ancora una volta, come già fu per il d.m. 13 giugno 2007, n.131, *“rendere più snelle le procedure di costituzione delle graduatorie e di conferimento delle supplenze”* e, si potrebbe aggiungere, ripetendo le parole alle quali, nell'occasione, questo Consiglio di Stato affidò la rappresentazione del disegno complessivo di allora, *“garantire la celere sostituzione dei docenti assenti e dunque la continuità didattica, senza il rischio di classi*

scoperte” (cfr. Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli Atti Normativi, parere n.775 del 2007, Adunanza del 7 maggio 2007).

Un proposito di sempre che ora, come allora, merita il più convinto apprezzamento della Sezione.

Tuttavia, già lo sguardo d'insieme al testo e, ancor più, lo sguardo ravvicinato alle singole disposizioni che lo compongono consegna l'immagine di un “fitto tessuto” di regole, sovente connotate da un notevole grado di dettaglio e da una natura fortemente prescrittiva, che restituisce il disegno di un intervento volto, più che a “*snellire*”, a “proteggere” le procedure di costituzione delle graduatorie e di conferimento delle supplenze, tramite una regolamentazione minuziosa, quasi a volerle salvaguardare da omissioni che possano generare nei destinatari, segnatamente nei dirigenti scolastici e nelle istituzioni scolastiche, incertezze e perciò difficoltà applicative capaci di comprometterne la tenuta.

Preoccupazione che questa Sezione comprende, e reputa meritevole di attenzione, pur ritenendo che essa debba essere accompagnata da un'attenta valutazione degli strumenti di regolazione ai quali affidarne il soddisfacimento e, insieme, da un'attenta considerazione degli effetti che ne derivano a carico del sistema scolastico e, in primo luogo, della disponibilità di docenti qualificati ai quali affidare le supplenze.

La Sezione, d'altro canto, osserva che, al di là delle potenzialità che, anche agli effetti della stabilizzazione della disciplina, appartengono ad un provvedimento formalmente regolamentare, in quel “fitto tessuto” di regole, anche di dettaglio, che vanno a comporne il testo, è agevolmente riconoscibile la loro derivazione da precedenti provvedimenti di natura amministrativa.

Molte delle soluzioni sostanziali e procedurali accolte in questo schema di decreto, che si compone di quattordici articoli, di contro ai nove del d.m. n.131 del 2007 che va a sostituire, sono infatti ricevute o tratte, non di rado nell'identica formulazione testuale, dall'ordinanza ministeriale n.60 del 10 luglio 2020 che, già nella sua partizione in sedici articoli e, soprattutto, per i contenuti che la connotano, si definisce come il precedente effettivo del regolamento ministeriale in esame, al quale consegna perciò molti dei tratti che contrassegnano gli atti di natura più propriamente amministrativa.

Il provvedimento, nondimeno, benché esteso, quanto ai profili dei quali si occupa, o si potrebbe anche dire della “materia” in esso attratta, e benché dettagliato nella portata delle sue disposizioni, non risolve in sé la disciplina procedurale e, quel che più conta, sostanziale relativa alla costituzione e all'utilizzazione delle graduatorie per il conferimento delle supplenze al personale docente ed educativo.

Esso, infatti, mentre trae dall'ordinanza ministeriale, pur con talune variazioni, molte indicazioni anche minute circa le modalità di presentazione dell'istanza di inserimento nelle graduatorie (cfr. art.5), nonché circa le procedure informatiche per il conferimento delle supplenze (cfr. artt.10 e 11), sceglie di rinviare a successivi atti di attuazione, da adottare nella forma dei decreti ministeriali privi di natura regolamentare, numerose determinazioni, anche concernenti le stesse condizioni e gli stessi titoli di accesso alle graduatorie.

Salvo quanto si avrà modo di verificare nel successivo confronto con l'articolato, basti sin da ora ricordare che lo schema in esame demanda a un successivo decreto del Ministro, privo di natura regolamentare, indicare non solo le *“modalità di predisposizione delle graduatorie provinciali per le supplenze”* ma anche adottare le tabelle di valutazione dei titoli di accesso alle graduatorie nonché degli ulteriori titoli valutabili, comprensive della loro stessa individuazione e non dei soli punteggi da attribuire ad ognuno di essi (cfr. art.1, comma 2); stabilire i titoli di studio e i requisiti per accedere alla seconda fascia delle GPS relative ai posti di personale educativo (art.3, comma 8, lett. b)); fissare i titoli per l'attribuzione delle supplenze da graduatorie di istituto per l'insegnamento della lingua inglese su posti di scuola primaria (cfr. art.11, comma 17) e, ancor più ampiamente, determinare i *“requisiti generali”* che devono essere posseduti dagli aspiranti

alla data di presentazione della domanda per l'inclusione nelle GPS (cfr. art.4, comma 1). Del pari, ad altro decreto del Ministro spetta la “*regolamentazione*” degli elenchi aggiuntivi alle GPS (cfr. art.8, comma 3) così come ad un apposito decreto ministeriale è demandato dettare “*disposizioni specifiche*” per talune classi di concorso, nominativamente indicate, oltre che “*per le classi di concorso ad esaurimento ovvero non più presenti negli ordinamenti didattici*” (cfr. art.13, comma 3).

In proposito, la Sezione, pur nella consapevolezza di quanto taluni di questi profili possano conoscere variazioni dipendenti anche da modifiche di altri plessi normativi, non sempre riconducibili alla competenza del Ministero di settore, e con l'auspicio che, nell'occasione, ritiene di dover comunque formulare, di un miglior collegamento con le scelte, talune delle quali *in itinere*, del settore dell'istruzione superiore di livello universitario, reputa che un maggiore sforzo nella direzione di esplicitare, in questa sede di natura propriamente regolamentare, e sulla scorta di quanto peraltro facevano i precedenti provvedimenti di disciplina, i titoli e i requisiti per l'accesso alle diverse graduatorie e per il conferimento delle supplenze accrescerebbe la capacità del provvedimento di concorrere ad assicurare al sistema dell'istruzione, e in primo luogo agli interessati, quelle certezze utili non solo a stabilizzare il quadro normativo ma anche, e perciò stesso, ad

attrarre le migliori competenze e a garantire le disponibilità del personale docente ed educativo.

Per converso, quanto al grado di dettaglio che caratterizza molte disposizioni, di portata essenzialmente procedurale, la Sezione osserva che le stesse meriterebbero di essere collocate in provvedimenti, essi sì, maggiormente “*snelli*” quanto a procedimento di adozione ed emanazione.

La concreta operatività di procedure comunque complesse, e interamente poggianti su sistemi informatici centrali e periferici, può infatti misurarsi, come non di rado è già avvenuto, con difficoltà applicative, derivanti dal confronto con l’esperienza e con le risorse organizzative e umane disponibili presso le istituzioni scolastiche, dalle quali possono scaturire necessità di adattamenti cui la natura regolamentare dell’atto che la disciplina può non fornire rapide risposte.

È appunto quella flessibilità, necessaria ad assicurare la possibilità di rapidi adeguamenti, che, indicata nella relazione ministeriale come valore da perseguire, ai fini della valutazione dei titoli di accesso, si palesa in realtà tale quando sia riferita alla disciplina di profili, essenzialmente operativi, il cui ripensamento o la cui modifica non impattano sulla stabilità del quadro di riferimento normativo.

A questi effetti, pertanto, la Sezione ritiene che la nuova normativa, restituita alla propria fonte di natura regolamentare, si gioverebbe di un’attenzione al “cosa

collocare” e al “cosa non collocare” in essa che vada al di là di valutazioni prioritariamente orientate a considerare che cosa “sia possibile” o “non ancora possibile”, allo stato delle cose, e in base ai contesti non solo normativi, inserire già da ora nello schema di regolamento.

In definitiva, sulla base di quanto sin qui osservato, lo schema di regolamento in esame sembrerebbe operare una non corretta “distribuzione” delle discipline da esso trattate, rinviando a decreti ministeriali non regolamentari disposizioni che parrebbero di natura e contenuto propriamente normativi e “trattenendo”, invece, includendole nel proprio articolato, disposizioni che parrebbero di natura e contenuto solo tecnico e di ordine dell’azione amministrativa. Anche su questo punto la Sezione raccomanda, dunque, la massima attenzione di codesta Amministrazione in sede di eventuali modifiche da apportare allo schema di decreto all’esito di questa pronuncia interlocutoria.

Allo stesso modo, la Sezione raccomanda si valuti attentamente la concreta possibilità di “governare” un sistema altamente prescrittivo, anche nelle sue conseguenze sanzionatorie, con gli effetti che, anche da qui, possono derivarne a carico del servizio scolastico e, in particolare, della disponibilità di personale comunque qualificato, per le supplenze.

4. Quanto alle osservazioni più puntuali sul testo, la Sezione formula, sin da ora, i seguenti rilievi, con riserva di ulteriori, eventuali, considerazioni in sede di parere definitivo.

Preambolo. La Sezione auspica si siano soppesate le conseguenze che, anche e soprattutto agli effetti del contenzioso, possono derivare dal mancato accoglimento di talune richieste di modifica o di integrazione del testo formulate in sede di parere dal CSPI, e delle quali si dà analiticamente conto nelle premesse del decreto.

Articolo 1 (Oggetto e definizioni).

Nel comma 2 s'introduce una delle principali novità della disciplina, ovvero il rinvio ad un apposito decreto del Ministro dell'Istruzione non solo della definizione delle modalità di predisposizione delle graduatorie provinciali, ma anche delle tabelle di valutazione dei titoli di accesso alle graduatorie, perciò stesso, non più allegate al regolamento. Una scelta, come spiega la relazione illustrativa, operata "*al fine di rendere più agevole ogni eventuale modifica della tabella che dovesse rendersi necessaria*" e che se, di per sé, appare astrattamente condivisibile, presenta i profili critici dei quali si diceva, nell'ambito delle considerazioni generali, specie quando vada ad investire, come nel caso, la stessa individuazione dei titoli e non solo il punteggio attribuito ad ognuno di essi.

Commi 3 e 4: Stante la funzione che la stessa rubrica assegna a questa disposizione di apertura, la Sezione ritiene che la

previsione, di cui al comma 3, circa la durata triennale tanto delle graduatorie provinciali quanto di quelle di istituto, e quella di cui al comma 4, con indicazioni relative alla posizione in cui si trovano gli “*aspiranti*” già inclusi, in occasione del rinnovo delle graduatorie provinciali, non trovino qui la loro collocazione più adeguata. Ai fini di una migliore fruizione del testo, si suggerisce una differente sistemazione che consenta di coglierne la portata di norme sostanziali.

Comma 5: Le definizioni devono essere collocate in un articolo autonomo. Nel caso intendano proporsi come definizioni, in senso proprio, esse necessitano comunque di essere integrate e completate con l’inclusione di altri termini o locuzioni ricorrenti nell’articolato che, proprie o in uso nel linguaggio burocratico dell’ambito scolastico, necessitano di essere esplicitate nel loro significato ai fini di una migliore comprensione del testo che, si ricorda, dà contenuto a un atto di natura regolamentare che, come tale, deve risultare chiaro anche a coloro che non appartengano a questo specifico settore. Così è, esemplificativamente, per locuzioni quali “*organico dell’autonomia*”, “*personale educativo*”, “*posti vacanti*”, “*posti disponibili*”, “*scuole polo*” ecc. In alternativa, occorre rinviare alle norme con le quali sono state introdotte e definite nel loro significato (auspicabilmente con rinvii “*parlanti*”, recanti l’enunciazione sintetica dell’oggetto delle disposizioni di rinvio) Qualora l’intento non sia, invece, quello di offrire

“*definizioni*”, in senso proprio, ma solo di dare conto degli acronimi che saranno utilizzati, è sufficiente ricorrere alle consuete locuzioni “*di seguito...*”, “*da ora..*”. In ogni caso, si segnala la necessità, anche con riferimento alle graduatorie provinciali per le supplenze (GPS), di richiamare la fonte legislativa cui se ne è dovuta l’introduzione, al pari di quanto effettuato, alla lett.f), per le graduatorie ad esaurimento (GAE).

Articolo 2 (*Disponibilità di posti e tipologia di supplenze*).

Riproduce sostanzialmente, salve alcune variazioni, il corrispondente articolo dell’ordinanza ministeriale n. 60 del 2020, stabilendo l’ordine in cui si assegnano i posti di insegnamento “*a qualsiasi titolo vacanti e/o disponibili*”, prevedendo che, ai fini di un utilizzo ottimale dell’organico, essi siano coperti prioritariamente con “*il personale docente di ruolo dell’organico dell’autonomia*” e che, in subordine, si provveda con la stipula di contratti a tempo determinato, secondo tipologie di supplenza che ripetono quelle già previste dall’art.1, comma 1, del d.m. 13 giugno 2007, n.131 nonché individuando, per ognuna di esse, quali ne siano i possibili destinatari. Anche il comma 8, circa i tempi per la stipula dei relativi contratti di lavoro, ripete quanto già previsto nell’art.1, comma 7, del d.m. n.131 del 2007 e poi accolto nell’ordinanza ministeriale n.60 del 2020.

In merito, non vi sono, allo stato, osservazioni particolari se non i richiami a quanto si diceva *sub* art.1, circa la necessità di

meglio chiarire il significato di talune locuzioni delle quali la disposizione, in esame, offre più di un esempio.

Articolo 3 (Graduatorie provinciali per le supplenze).

Il comma 3 stabilisce che, ai fini della costituzione delle GPS di prima e di seconda fascia, i punteggi sono determinati esclusivamente sulla base delle dichiarazioni rese dagli aspiranti attraverso le procedure informatizzate di cui al comma 2. La Sezione rileva che si tratta di disposizione che deroga all'art.18 della l. 7 agosto 1990, n.241, ove si obbliga l'amministrazione a non chiedere al privato informazioni, dati e documenti di cui sia già in possesso. La deroga appare ragionevole, secondo un principio di prossimità della prova e di economia dei mezzi giuridici, poiché è sicuramente più agevole per l'aspirante docente fornire tutti i dati curriculari utili ai fini della sua collocazione nella graduatoria, ma occorrerebbe indicare la norma speciale che tale deroga consente e autorizza.

Il comma 5, con previsione innovativa rispetto alla situazione immediatamente previgente, stabilisce che le GPS per la scuola dell'infanzia e primaria siano costituite in un'unica fascia, cui accedono solo i soggetti in possesso dello specifico titolo di studio abilitante. Si superano, in tal modo, le soluzioni accolte nell'ordinanza ministeriale n.60 del 2020 ove, anche per esse, si era prevista una seconda fascia aperta, sia pure a date condizioni, agli studenti iscritti, dal terzo anno in poi, al

corso di laurea in Scienze della formazione primaria. La Sezione, in proposito, nulla ritenendo di dover osservare quanto alla scelta di merito, ritiene che questa rientri comunque tra le previsioni che, per quanto si diceva nelle considerazioni generali, devono essere valutate attentamente negli effetti che producono a carico del sistema di istruzione e della disponibilità dei docenti.

Il comma 6 prevede la suddivisione in due fasce delle GPS relative ai posti comuni nella scuola secondaria di primo e di secondo grado, stabilendo che la prima fascia sia costituita dai soggetti in possesso dello specifico titolo di abilitazione e la seconda dai soggetti in possesso dei titoli di studio e dei requisiti di accesso “*previsti dalla normativa vigente*”. In proposito, la Sezione raccomanda di considerare attentamente le ricadute, in termini di contenzioso e tenendo conto della giurisprudenza che si è formata sul punto, del riferimento che, per la prima fascia, la lett.a) opera, quale condizione per esservi inseriti, al solo possesso del titolo di abilitazione, senza esplicitare se esso sia o meno equiparabile all’aver svolto attività didattica presso le scuole per oltre tre anni. Quanto alla lett.b), occorre sciogliere l’ambiguità del riferimento ai “*requisiti di accesso previsti dalla normativa vigente*”, a favore di una migliore esplicitazione di quale sia la fonte alla quale riferirsi.

Quanto al comma 7 e alla seconda fascia delle GPS relative ai posti di sostegno, la Sezione raccomanda, anche in questo

caso, di valutare, specie a fronte della validità triennale delle graduatorie, l'impatto che, sugli interessati e sul sistema, avrà la nuova previsione di aver maturato tre annualità di insegnamento entro l'anno scolastico precedente a quello di presentazione per l'istanza quale condizione per l'accesso in graduatoria dei soggetti privi del relativo titolo di specializzazione.

Articolo 4 (*Requisiti generali di ammissione e condizioni ostative*)

Il comma 1, quanto ai requisiti generali che devono essere posseduti per essere inclusi nelle GPS, è fra le disposizioni che scelgono di rinviare a quelli previsti dalla normativa vigente, solo aggiungendo che essi saranno indicati dal decreto ministeriale al quale l'art.1, comma 2 dello schema in esame demanda la definizione delle modalità di predisposizione delle graduatorie provinciali. Si opta, dunque, per una laconicità che, stante la centralità del profilo, la Sezione ritiene necessario limitare, peraltro sulla scorta di quanto prevedevano i precedenti provvedimenti di disciplina.

Sono, per contro, estremamente dettagliate le condizioni ostative all'inclusione nelle GPS. In proposito, si chiede di meglio esplicitare che cosa s'intenda, al comma 2, lett *b*), con il riferimento ai "*collocati a riposo, in applicazione di disposizioni di carattere transitorio o speciale*".

Articolo 5 (*Istanza di partecipazione*)

Comma 4, lett.b): si segnala un probabile refuso nel riferimento a “*funzioni proprie del docente o educativo*”.

Comma 4, lett.c): La Sezione evidenzia che l’istituto del “*perdono giudiziale*” è applicabile, ai sensi dell’art. 169 c.p., ad esso intitolato, solo ai “*minori degli anni diciotto*”. Appare pertanto improprio il suo richiamo in questa sede.

Comma 4, lett.e): circa i titoli conseguiti all’estero, la Sezione condivide la raccomandazione espressa dal CSPI, nelle premesse del parere da esso reso, perché si perfezionino, ma qui si potrebbe anche dire si definiscano, le procedure di riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all’estero, oggi affidate a un (non) sistema che non sempre ne assicura buoni ed incontrovertibili esiti. A differenza, però, di quanto suggerito dal CSPI, si ritiene che, anche in considerazione dei numeri importanti di tali richieste, ciò debba essere affidato a un’organizzazione propria del Ministero dell’Istruzione e non ad un avvalimento, che fin qui si è dimostrato peraltro scarsamente funzionale, delle strutture facenti capo al Ministero dell’Università e della Ricerca, deputate come sono a riconoscimenti obbedienti ad altre finalità.

Si segnala, inoltre, che non è chiaro quanto previsto, in chiusura del comma, laddove si stabilisce che “*occorre dichiarare di aver presentato la relativa domanda all’Ufficio Ministero dell’Istruzione competente per poter essere iscritti con riserva di riconoscimento del titolo laddove, entro il termine per la presentazione*

dell'istanza di inserimento, risultino scaduti i termini previsti per l'adozione del relativo provvedimento di conclusione della procedura di riconoscimento". Non risulta chiaro, in particolare, cosa accada nel caso in cui un aspirante abbia presentato la domanda di riconoscimento e il termine per l'adozione del relativo provvedimento non sia ancora scaduto, condizione, questa, forse altrettanto meritevole di ammissione con riserva.

Comma 6: rispetto alla locuzione "*L'amministrazione non è responsabile in caso di smarrimento delle proprie comunicazioni*", appare preferibile la seguente: "*in caso di mancato recapito o mancata ricezione*".

Commi 7 e 8: Si suggerisce di accorpare le relative previsioni, riferite a una medesima fattispecie.

Comma 9: Andrebbe sostituita con espressioni maggiormente riconosciute e riconoscibili nel loro significato la locuzione "*dichiarazioni non corrispondenti a verità*", di per sé idonea a riferirsi sia ad ipotesi di mendacio doloso sia a inesattezze colpevoli. Distinzione rilevante anche al fine di comprendere quando, ossia in presenza di quale fattispecie, si proceda, ai sensi del successivo art. 6, comma 3, a "*rettifica*" o invece ad "*esclusione*".

Articolo 6 (*Valutazione dei titoli. Principi generali*).

Comma 3: laddove si stabilisce che: "*il computo dei punteggi corrispondenti ai titoli dichiarati è proposto dal sistema informatico*", si ritiene preferibile dire "*il punteggio è calcolato*".

Commi 4 e 6: la Sezione, valutando le ricadute in termini di contenzioso di quanto enunciato in questi commi, ritiene altamente opportuno che la norma chiarisca se il “controllo/verifica” del punteggio assegnato sia effettuato prima o dopo l’approvazione della graduatoria. Indicazione che non si evince dalla successione dei due commi. In proposito, la Sezione, condividendo le proposte del CSPI, raccomanda di procedere a questo controllo prima dell’approvazione della graduatoria, garantendo la partecipazione a questa fase dell’interessato, al fine di non alimentare occasioni di contenzioso in sede giurisdizionale e, comunque, anche per contenere le conseguenze che, alla luce di quanto prevede il successivo art.10, ai commi 5 e 10, derivano a carico del docente anche nel caso di errori intervenuti nel sistema di calcolo e attribuzione dei punteggi, ma accertati in un momento successivo al conferimento dell’incarico.

Comma 5: si ribadisce la necessità di chiarire, alla luce di quanto rilevato in merito all’art. 5, comma 9, quando si proceda a “*rettifica*” o quando si determini, invece, l’“*esclusione*” dalla graduatoria.

Commi 6 e 7: Anche in relazione a questa fase, occorre verificare se non sia necessario precisare meglio tempi e modalità della partecipazione del candidato.

Comma 9: l'espressione, in chiusura, "*salva ogni eventuale sanzione di altra natura*", necessita di essere meglio precisata e definita.

Articolo 7 (*Pubblicazione graduatorie*)

Nessuna osservazione, allo stato, se non il suggerimento, per ragioni lessicali, di inserire in rubrica l'articolo partitivo "*delle*".

Articolo 8 (*Elenco aggiuntivo alle GPS*)

Comma 3: la si segnala come una delle tante disposizioni nelle quali si sceglie di rinviare a un successivo e "*specifico*" decreto ministeriale la "*regolamentazione*" di un istituto centrale, nel sistema delle supplenze delineato da questo decreto, quali sono gli elenchi aggiuntivi alle GPS di prima fascia, rinviando in proposito alle osservazioni generali svolte al precedente pt. 3.

Articolo 10 (*Conferimento delle supplenze annuali e sino al termine delle attività didattiche*).

Comma 3: in merito alla gestione informatizzata delle procedure di conferimento delle supplenze da GAE e da GPS, la Sezione rileva che, benché l'intera disposizione si estenda a definirne molti aspetti di dettaglio, il testo non chiarisce se gli interessati, al momento della domanda, siano o meno in condizione di conoscere le sedi per le quali vi saranno disponibilità. Dato che merita di essere esplicitato e comunque soppesato, stante gli effetti ricondotti dal comma 4, secondo periodo, alla mancata indicazione delle preferenze. Si segnala,

inoltre, che l'espressione, nel secondo periodo, "*Nel conferimento delle supplenze, le elaborazioni terranno conto [...]*", andrebbe preferibilmente sostituita con la seguente: "*il sistema informatico di calcolo è programmato in modo che si tenga conto*" o, comunque, utilizzando espressioni che non riconducano atti intenzionali a sistemi informatici.

Comma 4: eliminare il capoverso tra il primo e il secondo periodo. Si suggerisce, comunque, una riformulazione di quanto qui previsto, al fine di favorirne una migliore comprensibilità.

Comma 5: anche con riferimento alle previsioni, qui accolte, si segnala la necessità di una riformulazione capace di renderne maggiormente chiaro il disposto.

Comma 6: laddove si parla di "*aspiranti*", sarebbe preferibile utilizzare l'espressione per esteso "*aspiranti docenti*".

Osservazione che si estende a tutti i casi in cui, nel testo, si scelga questa formulazione di sintesi.

Comma 7: Anziché "*sono prioritariamente scorsi*", meglio dire "*si procede prioritariamente allo scorrimento*". Appare, altresì, opportuno chiarire, con riferimento agli elenchi aggiuntivi alle GAE, la locuzione "*divisi per grado*".

Articolo 11 (*Conferimento delle supplenze brevi e temporanee*).

Comma 19: si rammenta che la forma corretta del sostantivo è "*vicinorità*" e non "*vicinorietà*", benché quest'ultima continui ad essere diffusa nel linguaggio burocratico, specie di ambito

scolastico. In ogni caso, a parte le incertezze che il suo significato continua a proporre nei destinatari, e che ne suggerirebbero il superamento a favore di altre espressioni, gli aggettivi formano sostantivi astratti mediante il suffisso *-ità*, applicato alla base.

Si segnala, comunque, l'estremo dettaglio delle previsioni contenute nell'intero articolo, tale da suggerire di valutare, per le ragioni già dette nell'ambito delle considerazioni generali, se lo strumento di natura regolamentare sia il più idoneo ad accoglierle.

Articolo 12 (Effetti del mancato perfezionamento del rapporto di lavoro e abbandono del servizio).

Disposizione alla quale ben può essere riferita l'osservazione generale svolta al pt. 3, in merito alla capacità di "governare" il sistema, anche altamente prescrittivo, qui delineato. A giudizio della Sezione, infatti, la preoccupazione, pur comprensibile, di "arginare il dilagante fenomeno delle rinunce", per ripetere qui le parole dell'AIR, deve essere accompagnata da una valutazione degli effetti che dall'insieme di queste disposizioni, di valenza anche sanzionatoria, possono derivarne sul funzionamento del servizio scolastico e, segnatamente, sulla possibilità di disporre, per la copertura dei posti, di docenti abilitati o specializzati.

Articolo 13 (Disposizioni transitorie e finali)

Comma 3: la Sezione si chiede se sia opportuna la collocazione, in questa sede, del rinvio ad apposito decreto delle disposizioni dedicate alle classi di concorso indicate.

Articolo 14 (*Entrata in vigore*)

Si richiama qui quanto rappresentato nel pt.1, circa il problematico rapporto con la norma speciale derogatoria di cui all'art. 2, comma 4-*ter*, della l. n.41 del 2020, come modificato dall'art.19, comma 3-*bis*, del d.l. 27 gennaio 2022, n.4, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2022, n. 25, che individua, allo stato e fino al 2024, nell'ordinanza ministeriale l'atto-fonte autorizzato a disciplinare questa materia.

P.Q.M.

Sospende la pronuncia del parere nelle more delle riformulazioni del testo e dei chiarimenti richiesti all'Amministrazione, nei sensi indicati in motivazione.

L'ESTENSORE
Carla Barbati

IL PRESIDENTE F/F
Paolo Carpentieri

IL SEGRETARIO

Alessandra Colucci