

Carlo Giacobini, Responsabile del Centro per la documentazione legislativa, UILDM, Direzione Nazionale

Dipendenti della scuola e agevolazioni Legge 104/1992

Il 18 novembre 2009 il Senato ha approvato, in via definitiva, il cosiddetto decreto “salva precari”. «*Garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo*» è l’eufemismo normativo riportato nello stesso titolo della Legge (24 novembre 2009, n. 167). In realtà questa norma consente la reimmissione in graduatoria di qualche migliaio di precari, tamponando, per questo anno scolastico, una situazione che era diventata ormai esplosiva.

Furberie vere o presunte

Nel testo licenziato dalla Camera, la Lega Nord è riuscita – con l’appoggio della Maggioranza – a far inserire anche un emendamento di quattro commi, poi approvati integralmente dal Senato. Ed è di questi quattro commi che diamo conto. Riguardano, infatti, i benefici che i lavoratori della scuola – personale docente, ausiliario e amministrativo – possono richiedere in virtù della Legge 104/1992 e della Legge 68/1999 (collocamento dei lavoratori disabili).

L’assunto di base di chi ha promosso quegli emendamenti risiede nella convinzione di una furberia diffusa nell’ambito scolastico. Va riportata con la stessa “brutalità” usata da chi ha avanzato quella proposta: molti insegnanti delle regioni del Sud si iscrivono alle graduatorie delle province settentrionali ed ottengono trattamenti di maggior favore usando certificazioni di handicap o disabilità rilasciate in modo “disinvolto” dalle Aziende USL di origine. Grazie a queste certificazioni superano, nelle graduatorie, i lavoratori residenti.

Vediamo, quindi, a fronte di questo fenomeno, vero o presunto che sia, quali sono gli strumenti normativi ideati e quale sia la loro potenziale efficacia.

La votazione di quegli emendamenti giunge contestuale alla presentazione, da parte del Ministero per la Pubblica Amministrazione, del monitoraggio sull’uso dei permessi e dei congedi lavorativi presso i dipendenti pubblici, analisi in cui il comparto scuola risulta essere quello in cui maggiormente si fa ricorso a quei benefici.

I controlli

Si tratta di quattro semplici commi (4 octies, novies, decies, undecies del primo articolo), l’ultimo dei quali rimanda ad un successivo regolamento applicativo da approvarsi con decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali. La norma poi prevede che i docenti e il personale amministrativo, tecnico e ausiliario che si avvalgono o chiedono di avvalersi dei benefici previsti dalla Legge 104/1992, o dalla Legge 68/1999, all’atto della richiesta di inserimento nella graduatoria di una provincia diversa da quella di residenza, devono presentare alle autorità scolastiche della provincia nella cui graduatoria chiedono di essere inseriti la certificazione medica originale comprovante le condizioni personali o familiari che danno diritto a fruire dei benefici medesimi.

I dirigenti scolastici che conseguono la nomina in regione diversa da quella di residenza trasmettono la documentazione all’ufficio scolastico regionale competente.

È da ritenere – preferiamo non immaginare qualcosa di diverso – che per “certificazione medica originale” si intenda il certificato di handicap grave (articolo 3, comma 3, Legge 104/1992) proprio o del parente da assistere nel caso in cui si chiedano permessi, congedi o titoli di preferenza in graduatoria. Per la Legge 68/1999 (lavoratori invalidi), verosimilmente si richiederà la relativa specifica certificazione rilasciata dalla Azienda USL di origine.

Sin qui nulla di sorprendente né – tantomeno – foriero di una nuova efficacia nel contenimento delle furberie. La disposizione vige dall’entrata in vigore della norma e comunque dopo l’approvazione del regolamento.

Se invece per “certificazione medica originale” si intenda documentazione sanitaria, certificati medici,

cartelle cliniche, attestazioni diagnostiche e specialistiche, si aprono profili di illegittimità costituzionale che sono di peso inferiore solo alle difficoltà di gestione del conseguente impatto organizzativo.

Sulla base della certificazione presentata, le autorità scolastiche «*qualora sussistano motivate ragioni ovvero anche con metodi a campione, richiedono ulteriori accertamenti sulla sussistenza delle condizioni personali o familiari che danno diritto a fruire dei benefici previsti (...)*».

Gli accertamenti saranno svolti presso una Azienda USL diversa da quella che ha esaminato la documentazione. Per comprendere meglio: potrà essere richiesto un controllo dello stato di handicap del genitore di un docente che ha chiesto di fruire dei benefici della Legge 104/1992 e questa nuova verifica dovrà essere effettuata in una Azienda USL diversa da quella che lo assiste.

Attenzione: il Legislatore non distingue fra regioni, ma fra province. Pertanto l'indicazione si applica anche – supponiamo – ad un milanese residente da sempre a Milano che chieda l'iscrizione alle graduatorie di Lodi.

Le contraddizioni

Il Legislatore sembra ignorare l'aspetto fondante dell'articolo 33 della Legge 104/1992 che prevede l'accesso ai benefici (tutti) solo nel caso in cui il lavoratore assista con continuità il parente con handicap grave. Lo stesso Dipartimento Funzione Pubblica, con un proprio Parere del 18 febbraio 2008, n. 13, ha affermato che la continuità sussiste soltanto quando l'assistenza è prestata non in maniera saltuaria od occasionale ma con assiduità e costanza, in modo tale «da prestare un servizio adeguato e sistematico ossia regolare alla persona handicappata». La continuità dell'assistenza non costituisce la finalità del permesso, e tale non potrebbe essere data l'esigua consistenza degli stessi, pari a tre giorni al mese, ma ne costituisce, al contrario, il presupposto di fatto legittimante. Nella sostanza, se non sussiste la continuità dell'assistenza, sistematica e costante al di fuori dell'orario di lavoro, i permessi non vanno concessi.

Quindi, i dirigenti scolastici, gli uffici provinciali e regionali, possono già escludere la concessione di qualsiasi beneficio (inclusa la prevalenza nelle graduatorie) nel caso di lavoratori che lavorano a 500 chilometri di distanza dalla persona che affermano di assistere. Molto spesso – e questo va detto – non lo fanno per impreparazione o per timore di contenziosi.

Era sufficiente dare forza di legge a tale indicazione per renderla molto più efficace evitando interventi vessatori, inutili e di dubbia legittimità costituzionale.

Altri dubbi

La norma approvata appare poi in evidente contraddizione con la [Legge 9 marzo 2006, n. 80](#) che, all'articolo 6, prevede che «i soggetti portatori di menomazioni o patologie stabilizzate o ingravescenti, inclusi i soggetti affetti da sindrome da talidomide, che abbiano dato luogo al riconoscimento dell'indennità di accompagnamento o di comunicazione sono esonerati da ogni visita medica finalizzata all'accertamento della permanenza della minorazione civile o dell'handicap». Il decreto che elenca le patologie esenti da revisione e controlli è stato approvato il [2 agosto 2007](#).

Nel caso in cui la persona disabile rientri in quelle condizioni, gli uffici preposti come dovranno comportarsi? Ce lo dirà il regolamento, di cui dicevamo sopra, approvato dai due Ministeri, ma in ogni caso si potranno aprire numerosi motivati contenziosi.

Certo è che questo dubbio se l'è posto persino l'INPS nel momento in cui gli sono stati affidati i controlli a campione sulle invalidità civili ed ha tentato, per quanto reso possibile da un sistema di archiviazione farraginoso, di evitare la convocazione di persone che rientrassero nelle previsioni della Legge 80/2006.

Legge 24 novembre 2009, n. 167 (Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 274 del 24 novembre 2009)

“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134, recante disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010”.

Nota bene: il testo che segue è quello del decreto-legge coordinato con la legge di conversione

Art. 1.

1. All'articolo 4 della legge 3 maggio 1999, n. 124, dopo il comma 14 è aggiunto, in fine, il seguente:
«14-bis. I contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze previste dai commi 1, 2 e 3, in quanto necessari per garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo, possono trasformarsi in rapporti di lavoro a tempo indeterminato solo nel caso di immissione in ruolo, ai sensi delle disposizioni vigenti e sulla base delle graduatorie previste dalla presente legge e dall'articolo 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n.296, e successive modificazioni».

1-bis. In attuazione del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, gli atti di convocazione dei supplenti, ai fini del conferimento delle supplenze, avvengono anche attraverso la casella di posta elettronica certificata.

2. Tenuto conto di quanto previsto dal comma 1 e al fine di assicurare la qualità e la continuità del servizio scolastico ed educativo, per l'anno scolastico 2009-2010 ed in deroga alle disposizioni contenute nella legge 3 maggio 1999, n.124, e nei regolamenti attuativi relativi al conferimento delle supplenze al personale docente e al personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, l'amministrazione scolastica assegna le supplenze per assenza temporanea dei titolari, con precedenza assoluta ed a prescindere dall'inserimento nelle graduatorie di istituto, al personale inserito nelle graduatorie ad esaurimento previste dall'articolo 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n.296, e successive modificazioni, ed al personale ATA inserito nelle graduatorie permanenti di cui all'articolo 554 del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n.297, e nelle graduatorie provinciali ad esaurimento, già destinatario di contratto a tempo determinato, annuale o fino al termine delle attività didattiche, nell'anno scolastico 2008-2009 o che abbia conseguito nel medesimo anno scolastico, attraverso le graduatorie di istituto, una supplenza di almeno centottanta giorni, che non abbia potuto stipulare per l'anno scolastico 2009-2010 la stessa tipologia di contratto per carenza di posti disponibili, non sia destinatario di un contratto a tempo indeterminato e non risulti collocato a riposo.

3. L'amministrazione scolastica può promuovere, in collaborazione con le regioni e a valere su risorse finanziarie messe a disposizione dalle regioni medesime, progetti della durata di tre mesi, prorogabili a otto, che prevedano attività di carattere straordinario, anche ai fini dell'adempimento dell'obbligo dell'istruzione, da realizzarsi prioritariamente mediante l'utilizzo dei lavoratori precari della scuola di cui al comma 2, percettori dell'indennità di disoccupazione, cui può essere corrisposta un'indennità di partecipazione a carico delle risorse messe a disposizione dalle regioni.

4. Al personale di cui ai commi 2 e 3 è riconosciuta la valutazione dell'intero anno di servizio ai soli fini dell'attribuzione del punteggio nelle graduatorie ad esaurimento previste dall'articolo 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n.296, e nelle graduatorie permanenti di cui al citato articolo 554 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297.

4-bis. Limitatamente all'anno scolastico 2010-2011, il termine di cui all'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 3 luglio 2001, n.255, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 agosto 2001, n.333, è prorogato al 31 agosto 2010.

4-ter. La lettera c) del comma 605 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n.296, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che nelle operazioni di integrazione e di aggiornamento delle graduatorie permanenti di cui all'articolo 1 del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n.143, è consentito ai docenti che ne fanno esplicita richiesta, oltre che la permanenza nella provincia prescelta in occasione dell'aggiornamento delle suddette graduatorie per il biennio scolastico 2007-2008 e 2008-2009, di essere inseriti anche nelle graduatorie di altre province dopo l'ultima posizione di III fascia nelle graduatorie medesime. Il decreto con il quale il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca dispone l'integrazione e l'aggiornamento delle predette graduatorie per il biennio scolastico 2011-2012 e 2012-2013, in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 1, comma 4, del citato decreto-legge n.97 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 143 del 2004, è improntato

al principio del riconoscimento del diritto di ciascun candidato al trasferimento dalla provincia prescelta in occasione dell'integrazione e dell'aggiornamento per il biennio scolastico 2007-2008 e 2008-2009 ad un'altra provincia di sua scelta, con il riconoscimento del punteggio e della conseguente posizione nella graduatoria.

4-quater. Nelle operazioni di integrazione e di aggiornamento delle graduatorie permanenti di cui all'articolo 1 del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n.143, trasformate in graduatorie ad esaurimento dal citato articolo 1, comma 605, lettera c), della legge n. 296 del 2006, e successive modificazioni, da disporre con decorrenza dal 1 settembre 2009 per il biennio scolastico 2009-2010 e 2010-2011, non è consentito modificare la scelta già precedentemente effettuata in merito all'attribuzione del punteggio per i servizi prestati in relazione ad una o più specifiche graduatorie.

4-quinquies. A decorrere dall'anno scolastico 2010-2011, non è consentita la permanenza nelle graduatorie ad esaurimento dei docenti che hanno già stipulato contratto a tempo indeterminato per qualsiasi tipologia di posti di insegnamento o classi di concorso.

4-sexies. Restano validi, secondo quanto già stabilito dall'articolo 36, comma 1-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n.14, l'abilitazione all'insegnamento e il diploma di specializzazione per il sostegno conseguiti dai docenti ammessi con riserva ai corsi speciali indetti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n.21 del 9 febbraio 2005, ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 7 aprile 2004, n.97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n.143, purchè in possesso dei prescritti requisiti di servizio alla data di cui al citato articolo 36, comma 1-bis, del decreto-legge n.207 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n.14 del 2009. I docenti di cui al periodo precedente sono inseriti a pieno titolo nelle graduatorie ad esaurimento.

4-septies. A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, l'abilitazione all'insegnamento conseguita dai docenti con contratto a tempo indeterminato, in servizio presso la scuola pubblica, ammessi con riserva ai corsi speciali indetti con i decreti del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n.21 del 9 febbraio 2005 e n.85 del 18 novembre 2005, ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 7 aprile 2004, n.97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n.143, è titolo valido per la partecipazione a tutte le procedure di mobilità professionale previste dalla normativa vigente.

4-octies. A decorrere dall'anno scolastico 2009-2010, i docenti e il personale amministrativo, tecnico e ausiliario che si avvalgono o chiedono di avvalersi dei benefici previsti dalla [legge 5 febbraio 1992, n. 104](#), o dalla [legge 12 marzo 1999, n. 68](#), all'atto della richiesta di inserimento nella graduatoria di una provincia diversa da quella di residenza, trasmettono alle autorità scolastiche della provincia nella cui graduatoria chiedono di essere inseriti la certificazione medica originale comprovante le condizioni personali o familiari che danno diritto a fruire dei benefici medesimi. Per il personale già inserito nella graduatoria di una provincia diversa da quella di residenza alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, la certificazione è trasmessa nei termini stabiliti dal regolamento di cui al comma 4-undecies.

4-novies. A decorrere dallo stesso anno scolastico indicato al comma 4-octies, i dirigenti scolastici che conseguono la nomina in regione diversa da quella di residenza trasmettono la documentazione di cui al medesimo comma 4-octies all'ufficio scolastico regionale competente.

4-decies. Sulla base della certificazione di cui ai commi 4-octies e 4-novies, le autorità scolastiche, qualora sussistano motivate ragioni ovvero anche con metodi a campione, richiedono ulteriori accertamenti sulla sussistenza delle condizioni personali o familiari che danno diritto a fruire dei benefici previsti dalle citate norme; questi ultimi sono svolti presso un'unità sanitaria locale diversa da quella che ha esaminato la documentazione ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n.104, individuata secondo criteri di competenza stabiliti dal regolamento di cui al comma 4-undecies.

4-undecies. Con regolamento emanato con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sono adottate le disposizioni necessarie per l'esecuzione delle norme di cui ai commi da 4-octies a 4-decies.

4-duodecies. All'articolo 427, comma 4, del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n.297, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Fermo restando che il beneficiario del riconoscimento delle qualifiche professionali deve possedere le conoscenze linguistiche necessarie, su richiesta dell'interessato il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca può limitare gli effetti del riconoscimento previsti dall'articolo 3 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n.206, ai soli fini dell'accesso ai posti di insegnamento nelle scuole di lingua tedesca della provincia di Bolzano».

4-terdecies. Al fine di favorire l'occupazione e la formazione, nonché la ricollocazione dei soggetti titolari dei contratti di cui al comma 14-bis dell'articolo 4 della legge 3 maggio 1999, n.124, introdotto dal comma 1 del presente articolo, e dei soggetti di cui al comma 2 del presente articolo, all'articolo 19, comma 4, del decreto-legge 29 novembre 2008, n.185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n.2, dopo le parole: «banca dati» sono inserite le seguenti: «nella quale confluiscono tutti i dati disponibili relativi ai percettori di trattamenti di sostegno al reddito e ogni altra informazione utile per la gestione dei relativi trattamenti e»; dopo le parole: «e successive modificazioni,» sono inserite le seguenti: «le regioni, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, la società Italia lavoro Spa e l'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori» e le parole: «, e provvede» sono sostituite dalle seguenti: «. *L'INPS provvede altresì al monitoraggio*».

4-quaterdecies. Per i fini di cui al comma 4-terdecies, al decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi 1 e 2 dell'articolo 8 sono abrogati;

b) all'articolo 15, comma 4, lettera a), il numero 3) è sostituito dal seguente:

«3) alla definizione, alla raccolta, alla comunicazione e alla diffusione dei dati che permettono la massima efficienza e trasparenza del processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro, assicurando anche gli strumenti tecnologici necessari per la raccolta e la diffusione delle informazioni presenti nei siti internet ai fini dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro».

4-quinquiesdecies. L'annullamento di atti delle procedure concorsuali ordinarie e riservate a posti di dirigente scolastico indette antecedentemente all'emanazione del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 luglio 2008, n.140, non incide sulle posizioni giuridiche acquisite dai candidati dei predetti concorsi che in quanto vincitori o idonei siano stati assunti in servizio. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

4-sexiesdecies. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.».

Art. 1-bis

Razionalizzazione e utilizzo delle risorse finanziarie

1. Al fine di garantire il corretto svolgimento dell'anno scolastico attraverso la razionalizzazione e l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse finanziarie, le somme trasferite alle scuole statali per la realizzazione di progetti a carattere nazionale e regionale in materia di formazione e sviluppo dell'autonomia scolastica, rimaste inutilizzate per tre esercizi finanziari consecutivi, vengono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate ad apposito capitolo del bilancio del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Il disposto del presente comma si applica anche a tutte le somme riscosse dalle scuole statali alla data del 31 dicembre 2009.

2. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca sono annualmente individuati gli istituti scolastici interessati all'applicazione del comma 1, l'entità delle somme da trasferire al bilancio del Ministero e la loro successiva assegnazione alle scuole statali per le spese di funzionamento.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

4. A decorrere dall'esercizio finanziario 2010, l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 634, della legge 27 dicembre 2006, n.296, è finalizzata anche ad interventi per il sostegno al processo di riforma degli ordinamenti della scuola secondaria superiore, alla valorizzazione del merito e del talento degli studenti, nonché alle innovazioni tecnologiche presso le scuole statali.

5. A decorrere dall'anno 2010, le risorse disponibili di cui all'articolo 2, comma 5, della legge 11 gennaio 2007, n.1, possono essere utilizzate anche per la valorizzazione del merito e del talento degli studenti. A tal fine, con il decreto di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 29 dicembre 2007, n.262, sono annualmente definiti anche il programma nazionale di valorizzazione del merito e del talento degli studenti, nonché il riparto delle risorse complessivamente disponibili tra la suddetta finalità e quella della valorizzazione delle eccellenze di cui all'articolo 2, comma 5, della citata legge n.1 del 2007. Le somme disponibili nel bilancio dell'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (ANSAS) finalizzate alla valorizzazione delle eccellenze possono essere destinate anche alle finalità di cui al presente comma.

6. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per l'anno 2009, può avvalersi del disposto dell'articolo 1, comma 602, primo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n.296.

Art. 1-ter

Libri di testo: contenimento delle spese per le famiglie

1. All'articolo 5, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 1 settembre 2008, n.137, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n.169, dopo le parole: «Salva la ricorrenza di specifiche e motivate esigenze» sono inserite le seguenti: «, *connesse con la modifica di ordinamenti scolastici ovvero con la scelta di testi in formato misto o scaricabili da internet*».

Art. 1-quater

Anagrafe degli studenti

1. All'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 15 aprile 2005, n.76, dopo le parole: «*dei singoli studenti*» sono inserite le seguenti: «*e dei dati relativi alla valutazione degli studenti*,».

2. All'articolo 3, comma 1, del citato decreto legislativo n.76 del 2005 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca acquisisce dalle istituzioni scolastiche statali e paritarie i dati personali, sensibili e giudiziari degli studenti e altri dati utili alla prevenzione e al contrasto della dispersione scolastica».

Art. 1-quinquies

Disposizioni sugli esami preliminari agli esami di Stato

1. All'articolo 2, comma 3, della legge 10 dicembre 1997, n. 425, e successive modificazioni, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «*Sostengono altresì l'esame preliminare, sulle materie previste dal piano di studi dell'ultimo anno, i candidati in possesso di idoneità o di promozione all'ultimo anno che non hanno frequentato il predetto anno ovvero che non hanno comunque titolo per essere scrutinati per l'ammissione all'esame.*».