La riproduzione su supporto cartaceo del presente documento costituisce una copia del documento firmato digitalmente e conservato presso il MEF ai sensi della normativa vigente

Ministero dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA

UFFICIO XIII

Roma,

Prot. N.

Allegati: 1

Alle Ragionerie territoriali dello Stato

LORO SEDI

OGGETTO: Contratti per ore eccedenti l'orario obbligatorio di insegnamento.
Deliberazione n. 29/2016 della Sezione Regionale di Controllo per la Toscana della Corte dei Conti.

Si trasmette la nota n.32509, del 6 aprile 2016, a firma del Ragioniere Generale dello Stato, con la quale viene dato riscontro a taluni quesiti in materia di contratti di attribuzione di ore eccedenti l'orario obbligatorio d'insegnamento, che, come è noto, sono sottoposti al controllo di regolarità amministrativa e contabile delle Ragionerie territoriali dello Stato.

Vorranno codeste Ragionerie territoriali, nell'espletamento delle attività di competenza, attenersi alle indicazioni ivi contenute.

L'Ispettore Generale Capo
Dott. Gianfranco Tanzi

Gianfranco Tanzi

Firmato digitalmente

CA

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, - 6 APR. 2016

Prot. Nr. 32509
Rif. Prot. Entrata Nr 32631
Allegati:
Risposta a Nota del:

Al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
-Dipartimento per l'Istruzione - Direzione Generale per il personale scolastico
-Dipartimento per la Programmazione e la Gestione delle Risorse Umane, Finanziarie e Strumentali- Direzione Generale per le Politiche Finanziarie e per il Bilancio

e,p.c Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi – Dir. Cent. dei Sistemi Informativi e dell'Innovazione
Piazza Dalmazia, 1
00198 ROMA

Ufficio Centrale di Bilancio presso il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca
Via Ippolito Nievo, 35
00153 ROMA

OGGETTO: quesiti in materia di contratti per ore eccedenti l'orario obbligatorio di insegnamento. Deliberazione n. 29/2016 della Sezione Regionale di Controllo per la Toscana della Corte dei Conti.

Sono pervenuti a questo Dipartimento da parte di numerose Ragionerie territoriali dello Stato, alle quali vengono sottoposti al visto di regolarità amministrativo-contabile provvedimenti di nomina o contratti di attribuzione di ore eccedenti l'orario obbligatorio d'insegnamento, quesiti in ordine ai termini finali di erogazione del relativo compenso, se cioè esso debba essere pagato fino al 30 giugno, termine dell'attività didattica, oppure fino al 31 agosto, termine dell'anno scolastico.

Le maggiori perplessità degli organi di controllo, in sintesi, riguardano la scadenza del contratto (quindi del termine di pagamento) variamente inteso dalle istituzioni scolastiche in relazione a talune caratteristiche distintive di queste frazioni orario, quali la specifica tipologia di ore eccedenti in trattazione, la dotazione organica nell'ambito della quale esse vengono rese disponibili, la durata temporale del contratto principale del docente, la natura della prestazione fornita. Perplessità accresciute dalla rilevazione della costituzione, ***in modo diffuso e per molteplici discipline,*** di cattedre orario con un numero di ore superiori alle 18, e fino a 21 ore settimanali di

insegnamento, nonché dalla circostanza che i dirigenti scolastici non specificano l'arco temporale entro cui svolgere tali ore eccedenti né la classe di concorso e neppure se trattasi, almeno, di ore eccedenti di tipo istituzionale o altro.

Al riguardo, si ritiene necessario fare preliminarmente un breve *excursus* della materia.

In via generale sono da considerare *ore eccedenti* quelle prestate dal docente oltre l'orario d'obbligo di 18 ore di insegnamento frontale, ma non rientranti nelle attività aggiuntive di insegnamento, di cui all'art. 88 del vigente CCNL scuola 29/11/2007. Come noto, esse si distinguono per tipologia in:

- Ore prestate nell'attività di approfondimento negli istituti professionali;
- Ore prestate per la sostituzione di colleghi assenti in scuole di ogni ordine e grado;
- Ore prestate per l'intera durata dell'anno scolastico su cattedre con orario settimanale superiore a quello obbligatorio o in classi collaterali;
- Ore prestate per attività complementari di educazione fisica, ossia per l'avviamento alla pratica sportiva.

L'art. 90 del medesimo CCNL prevedeva l'avvio di una apposita sequenza contrattuale – che non risulta essersi espletata - per procedere al riesame ed alla omogeneizzazione della materia dovuta, in particolare, al fatto che il compenso per queste quattro tipologie di ore eccedenti è calcolato nei modi più diversi.

Le ore eccedenti di cui si tratta in questa sede sono comunque quelle prestate su cattedre con orario settimanale superiore a quello obbligatorio o in classi collaterali (derivanti dalla necessità di sdoppiamento di classi al fine di accogliere alunni ripetenti o nuovi iscritti che non possano essere integrati nelle classi esistenti), in quanto le altre casistiche di ore eccedenti sono remunerate nell'ambito del Fondo di istituto e la loro gestione deve essere verificata dai revisori dei conti interni all'istituzione scolastica.

La tipologia in esame attiene, infatti, ad ulteriori ore di insegnamento frontale che, residuando al termine della fase associativa effettuata dal Sistema Informativo dell'Istruzione-Sidi nella composizione delle cattedre dell'organico di diritto, non vengono abbinate (essendo pari o inferiori a sei) con altri spezzoni di insegnamento per la formazione di cattedre orario, oppure ad ore disponibili che complessivamente derivano dall'adeguamento dell'organico di diritto alle situazioni di fatto, o ancora in particolare ad ore prestate in "classi collaterali".

Gli organi di controllo rilevano al riguardo che le istituzioni scolastiche, in disparte quelle che erogano il compenso aggiuntivo in questione indistintamente fino al 31 agosto, trattano nel modo più disparato il pagamento delle predette ore:

- *quanto alla tipologia*, differenziando tra ore eccedenti che afferiscono a cattedre istituzionali (quelle cioè che per organizzazione didattica ed ordinamento sono *strutturate,* già nei rispettivi provvedimenti istitutivi, su base oraria eccedente le 18 ore settimanali, in discipline quali Disegno e Storia dell'Arte, scienze naturali, Chimica e Geografia nei Licei, ecc..) od a cattedre collaterali (per le quali viene previsto il pagamento fino alla fine dell'anno scolastico) ed ore eccedenti legate a cattedre create in organico di fatto (per le quali invece viene previsto il pagamento fino al 30 giugno);

- *quanto alla dotazione organica nell'ambito della quale esse vengono individuate*, distinguendo semplicemente tra ore individuate in organico di diritto, da riconoscere fino alla fine dell'anno scolastico, e ore disponibili in organico di fatto, da compensare fino al termine delle attività didattiche;

- *quanto alla durata del contratto principale*, operando una differenziazione tra il docente in servizio a tempo indeterminato e a tempo determinato di durata annuale, al quale le ore eccedenti vengono pagate fino al termine dell'anno scolastico ed il docente supplente fino al termine delle attività didattiche, al quale le frazioni orario vengono riconosciute solo fino al 30 giugno;

- *quanto alla natura della prestazione* fornita con le ore eccedenti, riconoscendo alle medesime indistintamente natura di ore di insegnamento obbligatorie e stabili, correlate alla prestazione prevista dal contratto principale, e di conseguenza il pagamento fino alla fine dell'anno scolastico; distinguendole così solo dalle ore eccedenti per la sostituzione di colleghi assenti o per la pratica sportiva, le quali vengono retribuite fino al termine dell'attività didattica, data la loro natura di prestazione accessoria.

In tale contesto articolato gli organi di controllo interpellanti, nelle more di un chiaro pronunciamento di questo Dipartimento, riferiscono di aver precauzionalmente proceduto ad osservazioni di ragioneria, ammettendo alla registrazione solo i provvedimenti con scadenza 30 giugno ed invitando alla rettifica della data del 31 agosto, eccetto che per quelli riguardanti ore eccedenti istituzionali. Quanto precede, dal momento che, dalle stesse indicazioni fornite negli ultimi anni dal Ministero dell'Istruzione agli Uffici Scolastici Regionali nelle circolari per individuare la numerosità di posti e cattedre (cfr. per l'a.s. 2015/2016, nota 3.7.2015 n. 19400) le disponibilità orarie sono accertate anche in rapporto "a*gli spezzoni orario che non hanno concorso a costituire in organico di diritto posti o cattedre*"; conseguentemente, gli organi di controllo ritengono che dette ore – quando vengono affidate oltre l'orario obbligatorio ai docenti in servizio

nell'istituzione scolastica, ancorchè a tempo indeterminato - dovrebbero essere retribuite solo fino al termine delle attività didattiche.

Deve rappresentarsi, tuttavia, che sono pervenute anche note di singoli docenti e di dirigenti scolastici che, in contrapposizione a tale generale criterio di controllo, hanno richiesto a questo Dipartimento di diramare più specifiche indicazioni in merito.

L'orientamento degli organi centrali del Ministero dell'Istruzione - rilevato da informative fornite alle organizzazioni sindacali e da queste diffuse al fine di evidenziarne le proprie contrarietà - nonché di taluni suoi organi periferici (cfr. nota 4108 del 25.11.2013dell'Ufficio Scolastico Regionale della Campania) sembrerebbe in linea con quanto rilevato dalle ragionerie territoriali. Ma, viene rappresentato dagli organi di controllo, in molti casi i dirigenti scolastici non si allineano agli orientamenti dello stesso Ministero dell'Istruzione. In ogni caso, anche in quel contesto, è emersa l'esigenza di un pronunciamento chiarificatore del Ministero dell'Economia.

Taluni organi giurisdizionali, in funzione giudicante o di controllo, hanno colto, anch'essi, profili di indeterminatezza nella regolamentazione del termine di pagamento delle ore eccedenti (delibera n. 83/2013 della Corte conti- Sez Regionale di controllo delle Marche) evidenziando, a fronte dell'elevata complessità della normativa in esame, testimoniata dall'esistenza di approcci operativi contrastanti forniti dai diversi U.S.R, l'esigenza di fornire un indirizzo operativo a livello ministeriale che chiarisca in modo uniforme la loro trattazione (cfr. delibera n. 50/2014 della Corte dei Conti- Sezione regionale di controllo per il Piemonte).

Ciò premesso, si ritiene utile fornire agli organi territoriali di controllo indicazioni di verifica amministrativo-contabile, in virtù sia della necessità di un coordinamento sia per la consistenza della fattispecie delle ore eccedenti, in rapporto alle sue dimensioni finanziarie ed all'impatto che le medesime dimensioni hanno sulla corretta gestione delle risorse disponibili.

Questo Dipartimento ritiene, al riguardo, di concordare e validare, tra i criteri di controllo, quello che, rappresentato da ultimo da talune ragionerie territoriali, privilegia l'interpretazione secondo la quale le ore eccedenti, con il necessario distinguo per quelle correlate a cattedre istituzionalmente costituite con un orario eccedente le diciotto ore, debbono essere corrisposte limitatamente al 30 giugno. Tale interpretazione, infatti, si rivela in ogni caso:

- conforme al dettato normativo sia di rango costituzionale che primario e secondario;

- non contraria alla giurisprudenza tracciata;

- maggiormente in linea con le direttrici della recente legge 13.7.2015 n. 107, cd. buona scuola e con le modalità di composizione di posti e cattedre (dall'applicazione delle quali scaturiscono le ore eccedenti di che trattasi);

- rispettosa dell'obbligo di rigorosa e corretta gestione delle risorse pubbliche disponibili.

Interpretazioni diverse appaiono, al contrario, suscettibili di ingenerare significativi oneri aggiuntivi a carico del bilancio statale (una stima sommaria potrebbe ammontare, come appresso si dirà, fino a 20 milioni di oneri aggiuntivi) allo stato privi della necessaria copertura finanziaria e, in definitiva, costitutivi di danno erariale.

In primo luogo, considerando proprio la natura delle prestazioni sottese a tali ore, si evidenzia che, contrariamente a quanto da talune fonti rappresentato, non può concordarsi con quegli orientamenti tesi ad evidenziare come, fino al D.P.R. 31.5.1974, n. 417, le ore eccedenti venissero retribuite in base "alle ore effettivamente fatte", mentre dal 1.1.1986 le ore eccedenti debbono essere retribuite per tutto l'anno scolastico, perché disponibili durante tale arco temporale. Infatti sebbene l'articolo 70, comma 3, del CCNL comparto scuola del 1995 (e, con esso, i successivi contratti collettivi) abbia rinviato alle disposizioni normative di recepimento di precedenti accordi sindacali (cfr. art. 6, comma 2, del DPR 10.4.1987 n. 209 e art. 3, comma 10, del DPR 23.8.1988, n. 399) che prevedono che le ore eccedenti siano compensate per l'intera durata dell'anno scolastico o della nomina, non può non osservarsi come il medesimo comma 2 dell'art. 6 citato faccia altrettanto rinvio, in apposito inciso, all'art. 88, quarto comma del DPR 31.5.1974, n. 417, che prescrive di compensare *le ore eccedenti per qualsiasi motivo le 18 ore settimanali per il periodo di effettiva durata della prestazione, in ragione di 1/18 del trattamento economico in godimento.*

Vi è in ogni caso da considerare, sotto l'aspetto delle norme succedutesi nel tempo, che, dal punto di vista operativo, le prestazioni di che trattasi, in disparte i rapporti di lavoro principali dei docenti interessati, sono oggetto di apposito e separato contratto di supplenza temporanea sino al termine delle attività didattiche (siano prestate da docenti di ruolo piuttosto che non di ruolo) che non può non sottostare alla regolamentazione generale prevista dal decreto del Ministro dell'Istruzione 13.6.2007 n. 131(*si provvede con ....supplenze temporanee sino al termine delle attività didattiche ....e per le ore di insegnamento che non concorrano a costituire cattedre o posti orario;*), trattandosi di ore di insegnamento derivanti da spezzoni orario che non concorrono a costituire cattedre o posti orario, ivi comprese le disponibilità orarie individuate, a detta dello stesso Ministero dell'Istruzione, in organico di diritto. Pertanto, il conferimento di tali ore eccedenti deve attuarsi, ai sensi dei commi 1, lett.b, e 7, con la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, sottoscritti dal dirigente scolastico e dal docente interessato, che hanno effetti esclusivi dal giorno dell'effettiva prestazione del servizio fino a quello di effettiva permanenza delle esigenze di servizio, restandone così preclusi i mesi di luglio ed agosto (periodo, per definizione, di assenza dell'attività didattica).

In relazione a quanto precede, questo Dipartimento non ignora che la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per le Marche, con deliberazione del 12.12.2013 n. 83 (che peraltro ritiene non disciplinabile la fattispecie con il ricorso alla distinzione tra organico di diritto ed organico di fatto), ha ammesso al visto provvedimenti di attribuzione di ore eccedenti oltre l'orario obbligatorio a docenti di ruolo, escludendo che i medesimi provvedimenti possano essere inquadrabili come rapporto accessorio di supplenza disciplinabile dal DM 131/2007, *in quanto la fonte normativa (decreto ministeriale) non appare in grado di sovrapporsi e di innovare rispetto alla disciplina di legge o contrattuale vigente in materia.* La medesima deliberazione ritiene altresì che le dette ore debbano essere retribuite fino al 31 agosto, ai sensi della normativa vigente e, in particolare, dell'art. 6, comma 2, del D.P.R. 209/87.

Tuttavia, questo Dipartimento non condivide le motivazioni di cui sopra, atteso che, quanto alla gerarchia delle fonti, non sembra essere stato considerato che le previsioni del DM 131/2007 traggono la propria fonte in una analoga previsione di rango primario, in particolare dell'art. 4, comma 2 secondo periodo, della legge 3.5.1999, n. 124 (*...Si provvede parimenti al conferimento di supplenze temporanee fino al termine delle attività didattiche per la copertura delle ore di insegnamento che non concorrono a costituire cattedre o posti orario).;* quanto al termine di pagamento fino al 31 agosto, la deliberazione di che trattasi, pur richiamando l'articolo 6, comma 2, del DPR 209/87 *(Al personale docente che presta servizio su cattedre con orario settimanale superiore a 18 ore, ogni ora eccedente le 18 settimanali è compensata, ai sensi dell' art. 88, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, per l'intera durata dell'anno scolastico o della nomina),* non considera che, come prima accennato, tale comma (che si riferisce alle cattedre eccedenti istituzionali), quanto a criteri attuativi, rinvia a sua volta al comma 4 dell'art. 88 del DPR n. 417/98 (*....ogni ora di insegnamento eccedente per qualsiasi motivo le 18 ore settimanali..... .....è compensata per il periodo di effettiva durata della prestazione*). Negli stessi termini risulta essersi appena espressa altra Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti (cfr. Sezione per la Toscana con sentenza depositata l'11.3.2016), anch'essa evidenziando l'irrilevanza della formazione delle ore in questione in organico di diritto.

Oltre che coerente con un'interpretazione letterale delle disposizioni normative passate in rassegna, alla stessa conclusione si perviene ricorrendo all'applicazione dei principi costituzionali della sinallagmaticità e della proporzionalità della retribuzione percepita rispetto alla prestazione effettivamente svolta, in relazione ai quali principi ogni previsione di pagamento degli emolumenti in questione anche per i mesi estivi non sarebbe assistita da criteri di logicità e ragionevolezza, oltre che di sana e buona gestione delle risorse disponibili.

A ben vedere, quindi, le norme contengono e sono ispirate già al giusto bilanciamento tra il diritto del lavoratore alla retribuzione per l'opera prestata e le esigenze di corretta gestione delle

risorse finanziarie disponibili, evitando che il pagamento di emolumenti in misura non corrispondente alla prestazione provochi ingiustificati esborsi di danaro pubblico in danno all'erario.

In secondo luogo, si rappresenta che la sentenza del Tribunale di Tolmezzo del 31.10.2012 e più volte il Consiglio di Stato, partendo dalla considerazione che l'orario d'obbligo è di 18 ore, hanno acclarato che - (solo) allorchè rispondano ad esigenze didattico organizzative di determinate cattedre - le relative ore eccedenti diventano ore obbligatorie e stabili di insegnamento e che i compensi percepiti presentano natura stipendiale. Le ore eccedenti l'orario settimanale obbligatorio di cattedra vengono invece ritenute, dal giudice adito, di natura accessoria, assimilabili al lavoro straordinario e remunerate a tale titolo.

In conformità a tale impostazione sia la Corte dei Conti, quale giudice delle pensioni, che l'Inpdap (vedasi Informative n. 8 del 29.4.2003 e n. 32 del 2.7.2003) in relazione ai soli compensi per ore eccedenti istituzionali, riconoscendone la natura non straordinaria ed occasionale, ne hanno prescritto l'inclusione nella determinazione della quota A di pensione.

Anche, in relazione al quadro normativo ulteriormente delineato dalla legge sulla cd. buona scuola, deve rappresentarsi che, essendo in fase di evoluzione i concetti di organico di diritto e di fatto, in favore di quello di organico dell'autonomia, questi non sembrano più idonei ad orientare il termine di pagamento delle ore eccedenti. Si è già detto che il MIUR emana annualmente circolari concernenti l'adeguamento degli organici di diritto alle situazioni di fatto nelle quali precisa *" che tali quantità devono intendersi comprensive anche degli spezzoni orario che non hanno concorso a costituire in organico di diritto posti o cattedre"*.

Infatti, il sistema informativo, in base ai piani di studio dell'ordinamento scolastico, sviluppa il piano orario complessivo di ogni singola scuola e determina le cattedre interne e gli spezzoni residui, da utilizzare per la formazione di eventuali cattedre esterne, ma in generale non vengono più formate cattedre ordinarie, anche attesa l'esigenza di rispondere a specifiche necessità organizzative.

Tali necessità, in relazione alla costituzione del "gruppo classe" che – nell'assoluto rispetto del limite delle risorse assegnate – può essere a sua volta suddiviso, su deliberazione annuale del collegio dei docenti, sia per il superamento del numero di alunni che per il loro miglior andamento didattico, possono dare adito alla formazione di disponibilità orarie che, se attribuite oltre il limite settimanale, non possono certo qualificarsi come ore obbligatorie e stabili di insegnamento (neppure se svolte da docenti di ruolo) nè, conseguentemente, i relativi compensi percepiti possono assumere natura stipendiale, evidenziandosene invece il carattere meramente aggiuntivo e straordinario.

Infine, sotto il profilo della quantificazione si evidenzia che, dal conto annuale delle pubbliche amministrazioni per l'anno 2014, risulta che le ore eccedenti, unitamente alle ore per

prestazioni aggiuntive, rappresentano un significativo aggregato di spesa, dell'ordine di 170 milioni di euro; in particolare, la relazione tecnica predisposta dal Ministero dell'Istruzione ed allegata all'AC 5534 - recante disegno di legge di stabilità per il 2013 - ha quantificato prudenzialmente le dimensioni della spesa per ore eccedenti di natura strutturale, derivanti da spezzoni orario che non contribuiscono alla formazione di posti o cattedre, in non meno di 120 milioni di euro all'anno. A tale quantificazione consegue che la spesa relativa ai mesi di luglio ed agosto potrebbe ammontare fino a circa 20 milioni di euro all'anno che, in relazione all'obbligo di una rigorosa e corretta gestione delle risorse pubbliche disponibili, non può non richiedere la più attenta valutazione, da parte dei soggetti ordinatori della spesa, dei necessari requisiti di ammissibilità al pagamento.

Al riguardo, si rammentano anche le indicazioni operative diramate sia da NOI PA che dall'INPDAP e richiamate anche da taluni organi territoriali di controllo di questo Dipartimento, i quali hanno evidenziato, per le rispettive finalità, come sia necessario che i provvedimenti delle scuole chiariscano nei propri contratti/provvedimenti la natura istituzionale o accessoria di tali ore eccedenti, nonchè l'arco temporale al quale correlare l'affidamento stesso.

Rispondendo a taluni specifici quesiti, si rappresenta, infine, che appare altresì necessario che i contratti medesimi abbiano in ogni caso decorrenza non prima dell'inizio delle attività didattiche e comunque dal compimento dell'effettiva prestazione, anziché dall'inizio dell'anno scolastico, e che, al verificarsi dell'assenza del titolare, le medesime ore eccedenti siano pagate esclusivamente al sostituto del docente assente.

Si informa, in definitiva, che le Ragionerie Territoriali dello Stato esamineranno, alla stregua di quanto prescritto nella deliberazione della Corte dei Conti in oggetto, la conformità dei provvedimenti e dei contratti ammettendo al visto ed alla registrazione i soli atti di attribuzione di ore eccedenti fino al termine delle attività didattiche al 30 giugno, consentendo il pagamento fino al termine dell'anno scolastico per le sole ore eccedenti legate a cattedre con un orario settimanale superiore alle 18 ore previsto come istituzionale.

Il Ragioniere Generale dello Stato