

**"DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GRADUATORIE PERMANENTI  
DEL PERSONALE DOCENTE DELLA SCUOLA  
E DI CONSEGUIMENTO DELL'ABILITAZIONE ALL'INSEGNAMENTO".**

**ANALISI TECNICO-NORMATIVA E ELEMENTI DI DRAFTING E LINGUAGGIO  
NORMATIVO DEL DISEGNO DI LEGGE "DISPOSIZIONI IN MATERIA DI  
GRADUATORIE PERMANENTI DEL PERSONALE DOCENTE DELLA SCUOLA E DI  
CONSEGUIMENTO DELL'ABILITAZIONE ALL'INSEGNAMENTO".**

*da OrizzonteScuola del 23/10/2003*

**1. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI IN SENSO STRETTO**

**A) Necessità dell'intervento normativo**

Il disegno di legge detta disposizioni in materia di graduatorie permanenti del personale docente della scuola e disposizioni speciali per il conseguimento del titolo di abilitazione all'insegnamento da parte di alcune categorie di docenti che prestano servizio senza essere in possesso del relativo titolo abilitativo.

L'iniziativa è motivata dalla necessità di porre rimedio ad una situazione di incertezza circa la collocazione nelle graduatorie permanenti di diverse categorie di personale docente; esigenza evidenziata in sede parlamentare, con l'ordine del giorno n. 9/3387/8 dell'onorevole De Laurentiis (accolto dal Governo nella seduta del 18 febbraio 2003, in occasione dell'approvazione della legge-delega 28 marzo 2003, n. 53) nonché da alcune pronunce del giudice amministrativo di parziale annullamento del decreto ministeriale n. 40 del 2003 sui criteri per l'attribuzione dei punteggi relativamente all'ultimo scaglione di aspiranti alle graduatorie permanenti.

Quanto allo strumento utilizzato, la revisione dei punteggi che determinano la posizione nelle graduatorie permanenti deve avvenire per legge, dal momento che le graduatorie, ai sensi delle disposizioni introdotte dalla legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico) e dai successivi decreti-legge 28 agosto 2000, n. 240 (convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 2000, n. 306 «Disposizioni urgenti per l'avvio dell'anno scolastico 2000-2001») e 3 luglio 2001, n. 255 (convertito, con modificazioni, dalla legge 20 agosto 2001, n. 333 «Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001-2002») hanno assunto carattere permanente, con inserimento «a pettine» dei nuovi aspiranti in un unico contingente, anziché su scaglioni successivi (in relazione alla data di maturazione dei requisiti per detto inserimento) come avveniva per le graduatorie disciplinate dalla precedente normativa (articolo 401 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, nella versione originaria).

La ridefinizione dei punteggi, pertanto, non può che avvenire per legge in quanto, relativamente a coloro già inseriti nelle graduatorie, una modifica dei criteri per la valutazione dei titoli in via amministrativa inciderebbe su punteggi già attribuiti (e quindi su posizioni soggettive legittimamente costituite), mentre un'eventuale modifica, sempre in via amministrativa, destinata a valere per i futuri iscritti in graduatoria, creerebbe una inammissibile disparità di trattamento rispetto a coloro che fossero già iscritti.

Ne consegue che i criteri per l'attribuzione del punteggio non possono più essere modificati con decreto ministeriale, come era previsto dalla succitata normativa.

## B) Analisi del quadro normativo

La legge n. 124 del 1999, nel dettare una nuova disciplina del reclutamento del personale docente della scuola, ha modificato l'articolo 401 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 297 del 1994 trasformando le preesistenti graduatorie dei concorsi per soli titoli in graduatorie permanenti, confermando peraltro le modalità di assunzione del predetto personale attraverso il duplice canale previsto dalle norme precedenti (50 per cento dalla graduatoria del concorso ordinario per titoli ed esami e 50 per cento dalla graduatoria permanente, ossia l'ex graduatoria dei concorsi per soli titoli, dei docenti provvisti di abilitazione).

Al fine di consentire la stabilizzazione dei cosiddetti «precari» (cioè quei docenti con almeno trecentosessanta giorni di servizio ma sprovvisti di un'abilitazione), la stessa legge n. 124 aveva consentito al predetto personale il conseguimento dell'abilitazione – ai fini dell'iscrizione nelle graduatorie permanenti – attraverso un'apposita sessione di esame.

La legge n. 124 del 1999 precisava, inoltre, che l'aggiornamento e le integrazioni delle graduatorie permanenti dovevano avvenire salvaguardando comunque le posizioni di coloro che fossero già inclusi in graduatoria. La logica complessiva seguita dall'Amministrazione in sede di applicazione della citata legge n. 124 del 1999, era stata quella di adottare un criterio di priorità progressiva nell'immissione in ruolo a favore dei docenti già abilitati prima della data di entrata in vigore della legge n. 124 del 1999, rispetto a quelli che avrebbero conseguito l'abilitazione mediante i successivi concorsi abilitanti e costituendo sempre nuovi scaglioni in relazione alle categorie di soggetti che avrebbero via via conseguito l'abilitazione. Il criterio seguito era stato pertanto quello di istituire diversi scaglioni secondo una priorità cronologica, legata ai tempi di conseguimento dell'abilitazione da parte degli aspiranti.

Tale criterio applicativo è stato però dichiarato illegittimo da alcune pronunce della magistratura amministrativa, in quanto non espressamente previsto – e comunque non desumibile – dal complesso delle disposizioni della medesima legge n. 124 del 1999.

Con il decreto-legge 3 luglio 2001, n. 255, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 agosto 2001, n. 333, – che ha tenuto conto delle indicazioni contenute nelle suddette sentenze del giudice amministrativo – è stata data l'interpretazione autentica della legge n. 124 del 1999, conservando la graduatoria base ed il primo scaglione (composto dai docenti che, all'atto di entrata in vigore della legge, erano già abilitati ed avevano maturato il richiesto requisito di servizio ai fini concorsuali) e prevedendo un secondo, unico, scaglione in cui inserire «a pettine» – nella posizione corrispondente al punteggio conseguito – coloro che conseguono via via l'abilitazione.

In tale scaglione sono inseriti anche coloro che hanno conseguito l'abilitazione attraverso i corsi di specializzazione per l'insegnamento nelle scuole secondarie (SSIS). Per costoro, infatti, l'articolo 1, comma 6-ter, del decreto-legge n. 240 del 2000 ha dato valore di prova abilitante, ai fini dell'inserimento nelle graduatorie permanenti, all'esame di Stato conclusivo del corso di specializzazione.

L'inserimento nelle graduatorie permanenti di quest'ultima categoria di abilitati è avvenuta, dunque, anch'esso «a pettine» nel medesimo scaglione dei precari cosiddetti «storici» che hanno subito consistenti scavalcamenti in graduatoria a seguito dell'attribuzione ai diplomati SSIS dell'ulteriore punteggio previsto dal decreto-legge n. 240 del 2000 in esito all'esame di Stato abilitativo.

Ne è derivata una reazione da parte dei precari storici che ha trovato eco in sede parlamentare, in occasione dell'approvazione della legge 28 marzo 2003, n. 53. L'onorevole De Laurentiis ha presentato un ordine del giorno, accolto dal Governo, volto a riequilibrare i punteggi aggiuntivi attribuiti agli iscritti nell'ultimo scaglione delle graduatorie permanenti.

In attuazione di tale ordine del giorno, con il decreto ministeriale 16 aprile 2003, n. 40, previo parere conforme del CNPI e sulla base di una positiva consultazione con le organizzazioni sindacali della scuola, venivano quindi attribuiti 18 punti aggiuntivi ai precari storici.

Il predetto decreto ministeriale è stato impugnato con numerosi ricorsi collettivi al TAR Lazio che, con ordinanze cautelari del 14 luglio 2003, ha sospeso ed annullato il citato decreto ministeriale n. 40 del 2003.

È stata interposta impugnativa al Consiglio di Stato avverso le ordinanze e le sentenze, ma si rende necessario provvedere, per le ragioni già accennate, ad una ridefinizione per legge dell'intera normativa in materia.

In altri termini, spetta al Parlamento intervenire nella complessiva materia per riequilibrare le posizioni tra i vari aspiranti e per stabilire quali debbano essere i punteggi da attribuire ai vari titoli.

#### C) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

Il disegno di legge contiene una norma di abrogazione che riguarda l'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 31 luglio 2001, n. 255, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 agosto 2001, n. 333.

#### D) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario

Non si ravvisano profili di incompatibilità con l'ordinamento comunitario.

#### E) Analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale

Il disegno di legge interviene nel settore del reclutamento del personale docente, nei cui confronti lo Stato continua ad esercitare le proprie funzioni, in attesa che divenga operante l'assetto delle competenze delineato dal nuovo titolo V della Costituzione. Allo stato attuale, quindi, non si ravvisano profili di incompatibilità delle disposizioni del disegno di legge con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale.

#### F) Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali

Per quanto detto alla lettera e), non si ritiene che si pongano problemi di interferenza con le fonti legislative che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali.

#### G) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione

Le disposizioni del disegno di legge non incidono su materie disciplinate da fonti regolamentari, né possono costituire oggetto di atti normativi secondari.

## 2. ELEMENTI DI DRAFTING E LINGUAGGIO NORMATIVO

#### A) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso

Le disposizioni del disegno di legge non introducono nuove definizioni normative.

B) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi

È stata verificata positivamente la correttezza dei riferimenti normativi contenuti negli articoli del disegno di legge.

C) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti

Il disegno di legge modifica la tabella di valutazione dei titoli per il personale docente delle scuole di ogni ordine e grado ed il personale educativo previste nell'allegato A del decreto ministeriale 27 marzo 2000, n. 123.

D) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo

A partire dall'anno scolastico 2004-2005, l'articolo 401, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 297 del 1994 non si applica relativamente alla valutazione dei titoli ai fini dell'inserimento nell'ultimo scaglione delle graduatorie permanenti e dell'aggiornamento del punteggio per coloro che vi siano già iscritti.

Dal momento che a decorrere dall'anno scolastico 2003-2004 gli aggiornamenti e le integrazioni delle graduatorie sono effettuate con cadenza biennale, l'articolo 4 del disegno di legge ha previsto la soppressione, all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 3 luglio 2001, n. 255, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 agosto 2001, n. 333, delle parole: «da effettuare con periodicità annuale entro il 31 maggio di ciascun anno».

### 3. ULTERIORI ELEMENTI

A) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità su medesimo o analogo oggetto

Non risultano attualmente pendenti giudizi di costituzionalità riguardanti la materia oggetto del disegno di legge.

B) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter

Nella materia oggetto del provvedimento risultano presentate le seguenti proposte di legge di iniziativa parlamentare:

- a) atto Camera 3362 (CATANOSO);
- b) atto Camera 3363 (FATUZZO);
- c) atto Camera 4225 (CAPITELLI e altri);
- d) atto Camera 4288 (CARRA);
- e) atto Senato 2148 (ACCIARINI e altri);
- f) atto Senato 2310 (VALDITARA e altri).