



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*

- il Direttore Generale -

Bologna, 05 aprile 2016

***Ai Dirigenti delle Istituzioni scolastiche
dell'Emilia-Romagna***

***e p. c. Ai Dirigenti
degli Uffici di Ambito Territoriale
dell'Ufficio Scolastico Regionale
per l'Emilia-Romagna***

LORO SEDI

Oggetto : Sostituzione personale ATA assente. Problematiche e valutazioni.

Come noto, l'art. 1, comma 332, della Legge 190/2014, approvata in ambito di *spending review*, prevede la limitazione del ricorso alle supplenze brevi per il personale ATA. Nello specifico, detta norma stabilisce: *"A decorrere dal 1° settembre 2015, i dirigenti scolastici non possono conferire le supplenze brevi di cui al primo periodo del comma 78 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, a: a) personale appartenente al profilo professionale di assistente amministrativo, salvo che presso le istituzioni scolastiche il cui relativo organico di diritto abbia meno di tre posti; b) personale appartenente al profilo di assistente tecnico; c) personale appartenente al profilo di collaboratore scolastico, per i primi sette giorni di assenza"*.

Con riferimento al profilo dei collaboratori scolastici, la nota ministeriale prot. 2116 del 30/09/2015, pur non derogando al divieto delle supplenze brevi, attribuisce al dirigente scolastico la responsabile valutazione di situazioni urgenti *"non diversamente rimediabili"* e la conseguente decisione della nomina del supplente.

Dal tenore testuale della nota suddetta, oltre che della norma, emerge con chiarezza la responsabilità in capo ai Dirigenti scolastici nel conferimento delle supplenze brevi. Solo la dirigenza scolastica, infatti, è in grado di valutare quelle specifiche situazioni che, all'interno delle singole



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*

- il Direttore Generale -

istituzioni, fanno concretamente e oggettivamente venir meno le condizioni minime di continuità dell'azione amministrativa nonché di efficacia ed efficienza del servizio scolastico.

L'indicazione ministeriale richiamata, ha consentito di affrontare diverse problematiche relative alle supplenze dei collaboratori scolastici.

Numerosi Dirigenti scolastici e DSGA hanno però segnalato allo scrivente la gravità della situazione, causata dalla citata limitazione normativa, con riferimento ai profili professionali dell'assistente amministrativo e dell'assistente tecnico. Sono state rappresentate, al riguardo, in talune specifiche situazioni, ricadute negative sulla qualità dell'azione amministrativa e sull'organizzazione della didattica.

In particolare, sono state evidenziate gravi difficoltà nelle segreterie in cui, per assenze a vario titolo (maternità, congedi straordinari, gravi patologie, aspettative, inidoneità temporanee), non potendo sostituire il personale in forza della citata disposizione legislativa, accade che il numero di personale di fatto presente sia di molto inferiore al parametro di riferimento (l'organico di diritto). Anche l'assenza dell'assistente tecnico determina numerosi problemi e, nel caso di dipendente unico nel profilo professionale interessato, si arriva alla sospensione dell'attività didattico-laboratoriale. Notevoli sono, inoltre, le ripercussioni che in questo caso si possono avere con riguardo alla sicurezza dei laboratori.

In merito a quanto sopra e alle diverse richieste di nulla osta per deroghe variamente motivate, si osserva che la responsabilità del corretto funzionamento delle singole istituzioni scolastiche è in capo ai Dirigenti Scolastici e che pertanto, nella materia *de qua*, non è prevista la concessione di nulla osta da parte di questo Ufficio Scolastico Regionale nelle sue diverse articolazioni (Direzione generale e Uffici di ambito territoriale).

In merito invece a diverse richieste di parere relative alle medesime circostanze sopra richiamate, lo scrivente Ufficio osserva come nella realtà fattuale, limitatamente a talune specifiche situazioni riconducibili ai contesti descritti, possa accadere che risultino pregiudicate la funzionalità degli uffici e l'efficienza dei servizi, venendo meno il fondamentale supporto amministrativo, contabile e organizzativo alla dirigenza, al personale docente, agli studenti ed alle loro famiglie. Le



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*

- il Direttore Generale -

valutazioni che la dirigenza scolastica è chiamata ad effettuare, in questi concreti frangenti, si fondano sul bilanciamento di almeno due interessi entrambi essenziali: da un lato, in genere, la sostituzione del personale comporta un maggior onere per le finanze pubbliche; dall'altro lato, la mancata sostituzione, in qualche caso, può impedire il perseguimento della piena attuazione dei principi, costituzionalmente garantiti, del diritto allo studio nonché della continuità, dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, con conseguente rischio di discontinuità, errori e persino di interruzione del servizio pubblico. Si pensi, ad esempio, al necessario rispetto delle tempistiche delle procedure affidate agli uffici di segreteria: attività negoziale, contratti e nomine, graduatorie, pagamento stipendi, iscrizioni alunni, adempimenti propedeutici agli esami conclusivi ecc.. .

Il principio di buon andamento dell'amministrazione, come affermato dalla Corte Costituzionale (Sentenza 123/1968), è il *"vero cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale"*. In merito è intervenuta la Corte di Cassazione, che ha affermato: *"per integrare il reato di interruzione di pubblico servizio di cui all'art. 340 c.p. è sufficiente che l'entità del turbamento della regolarità dell'ufficio o l'interruzione del medesimo, pur senza aver cagionato in concreto l'effetto di una cessazione reale dell'attività o uno scompiglio durevole del funzionamento, siano stati idonei ad alterare il tempestivo, ordinato ed efficiente sviluppo del servizio, anche in termini di limitata durata temporale e di coinvolgimento di un solo settore"*. (Cassazione penale, sez. VI, sent. n. 26077 del 09/06/2004).

Ancora, recentemente: *"integra l'elemento oggettivo del reato previsto dall'art. 340 c.p. qualsiasi comportamento che provochi l'interruzione o turbi il regolare svolgimento di un servizio pubblico; né rileva che l'interruzione sia definitiva o il turbamento totale, essendo sufficiente, a tal fine, anche un'interruzione momentanea, purché di durata non irrilevante, o un turbamento relativo, purché non insignificante"* (Cassazione penale, sez. V, 06/03/2014, n. 15388).

Ai fini della configurabilità del reato di interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità (ex art. 340 c.p.) è quindi *"sufficiente l'interruzione temporanea o un mero turbamento nel regolare svolgimento dell'ufficio o del servizio, dato che la fattispecie tutela"*



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*

- il Direttore Generale -

non solo l'effettivo funzionamento di un ufficio o servizio pubblico, ma anche il suo ordinato e regolare svolgimento" (Cassazione penale, sez. VI, 11/03/2014, n. 14010).

L'amministrazione scolastica deve poi " *contemperare gli interessi finanziari alla riduzione della spesa pubblica con altre situazioni soggettive costituzionalmente, comunitariamente e convenzionalmente rilevanti"* (Corte dei conti - ordinanza 63/2016 del 7/3/2016 - Sezione giurisdizionale Campania).

Vi sono, inoltre, alcune circostanze, per lo più collegate alla peculiare tipologia di assenza, o addirittura al venir meno del personale in organico, in cui non vi è comunque aggravio di spesa (né danno per l'erario). Si pensi, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, al recesso unilaterale, al decesso, alle varie tipologie di aspettativa non retribuita, al licenziamento disciplinare. Per quest'ultimo caso, nello specifico, si potrebbe arrivare al paradosso di non procedere al doveroso licenziamento pur di non trovarsi un'unità in meno in organico, stante l'impossibilità di sostituire il licenziato. Nei casi ora visti, come in altri non citati, non si concretizza una doppia retribuzione sul medesimo posto in organico, ratio della norma vista in premessa.

Per quanto sopra considerato, laddove - nonostante il ricorso ad accordi di rete tra istituzioni scolastiche, a strategie di impiego flessibile del personale in servizio, agli istituti contrattualmente previsti (es. art. 57 del CCNL - collaborazioni plurime), nonché ad ogni possibile e legittimo diverso intervento organizzativo - permangano ostacoli concreti, specifici e oggettivi alla continuità dell'azione amministrativa, intesa nella sua effettività come rinvenibile nelle sentenze citate, è parere dello scrivente Ufficio che le SS.LL siano chiamate a porre in essere tutte le opportune valutazioni connesse all'esercizio del potere organizzativo e gestionale proprio della dirigenza scolastica, tenendo conto del bilanciamento degli interessi richiamati, alla luce delle considerazioni sinteticamente esposte.



Direttore Generale
Stefano Versari