



*Il Ministro  
per la semplificazione  
e la pubblica amministrazione*

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
DFP 0050300 P-4.17.1.7.4  
del 02/09/2015



Agli Enti locali

e.p.c. Alla Presidenza del Consiglio dei ministri  
- Dipartimento affari giuridici e legislativi  
Al Ministero dell'economia e delle finanze  
Al Ministero del lavoro e delle politiche  
sociali  
Al Ministero dell'istruzione, dell'università  
e della ricerca  
All'ANCI

Circolare n. 3/2015

**Disciplina applicabile ai rapporti di lavoro a tempo determinato del personale  
delle scuole comunali, con particolare riferimento ai limiti di durata**

1. Sono state segnalate da diversi comuni, oltre che dall'Associazione nazionale dei comuni italiani, incertezze sulla disciplina applicabile ai rapporti di lavoro a tempo determinato del personale scolastico ed educativo delle scuole comunali, con particolare riferimento ai limiti di durata dei suddetti rapporti, e l'esigenza di chiarire l'ambito di applicazione dell'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo n. 81 del 2015 e dell'articolo 1, commi 131 e 132, della legge n. 107 del 2015.

La presente circolare è emanata sulla base di approfondimenti svolti con il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, con il Ministero

dell'economia e delle finanze, con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che ne hanno condiviso il contenuto.

2. Nella previgente disciplina, di cui all'articolo 10, comma 4-*bis*, del decreto legislativo n. 368 del 2001, risultavano esclusi dal campo di applicazione del medesimo decreto "i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA". La *ratio* della suddetta esclusione, evidenziata nel corpo dello stesso articolo 10, comma 4-*bis*, risiedeva nella "necessità di garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo", strettamente connesso ai livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione ed educazione (articoli 33 e 34 della Costituzione) e caratterizzato da peculiari esigenze di flessibilità, dovuta a fenomeni come le oscillazioni demografiche, la migrazione scolastica e le variazioni nelle scelte dei diversi indirizzi. Delle stesse esigenze si erano fatte carico successive modifiche allo stesso articolo 10, comma 4-*bis*.

3. Il decreto legislativo n. 81 del 2015, recante il testo organico delle tipologie contrattuali diverse dal lavoro a tempo indeterminato, ha modificato e abrogato la previgente disciplina in materia di contratti a tempo determinato contenuta nel decreto legislativo n. 368 del 2001, prevedendo che al contratto di lavoro subordinato possa essere apposto un termine di durata non superiore a trentasei mesi.

L'art. 29, comma 2, lett. *c*), del decreto legislativo, peraltro, conferma l'ipotesi di esclusione relativa ai "contratti a tempo determinato stipulati con il personale docente ed ATA per il conferimento delle supplenze". Nonostante alcune diversità nella formulazione della disposizione, il fine della norma continua a essere quello di garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo, in presenza delle menzionate esigenze connesse al corretto funzionamento dello stesso servizio. Dato che queste esigenze riguardano sia le scuole statali, sia quelle comunali, la disposizione non distingue tra le une e le altre.

A norma dello stesso articolo 29, resta fermo quanto disposto dall'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che definisce i limiti entro i quali le pubbliche amministrazioni possono ricorrere a contratti di lavoro flessibile secondo i rispettivi ordinamenti e sulla base dei pertinenti contratti di categoria.

4. Una disciplina speciale della durata del rapporto di lavoro a tempo determinato è contenuta nella legge n. 107 del 2015, recante la riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e la delega per il riordino delle disposizioni in materia. L'articolo 1, comma 131, della legge n. 107 del

2015 stabilisce infatti che, a decorrere dal 1° settembre 2016, i contratti di lavoro a tempo determinato stipulati con il personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario presso le istituzioni scolastiche ed educative statali, per la copertura di posti vacanti e disponibili, non possono superare la durata complessiva di trentasei mesi. In relazione a questa disposizione, va rilevato quanto segue.

La disposizione è inserita in una legge che prevede un piano straordinario di assunzioni, con l'ampliamento dell'organico delle istituzioni scolastiche statali, volto tra l'altro a consentire un ricorso molto più limitato ai rapporti di lavoro a tempo determinato nel settore. Essa fa riferimento al solo personale delle istituzioni scolastiche ed educative statali.

5. Quest'ultima circostanza pone il problema dell'applicabilità dell'articolo 1, comma 131, della legge 107 al personale delle istituzioni scolastiche comunali. Al quesito appena enunciato sembra doversi dare una risposta negativa, sia per il tenore letterale della disposizione (se il legislatore avesse voluto estenderla al personale diverso da quello statale, non avrebbe inserito la parola "statali", che non può avere altro scopo che quello di delimitarne l'ambito di applicazione) sia per il profilo teleologico (la disposizione è strettamente connessa al menzionato piano straordinario di assunzioni, che riguarda solo il personale statale e può giustificare una disciplina transitoria per il tempo necessario al suo completamento). Ciò è dimostrato anche dal successivo comma 132, relativo allo stanziamento di risorse per il pagamento di eventuali condanne, che è a sua volta strumentale al definitivo superamento dei problemi del precariato scolastico e che – come si rileverà in seguito – riguarda solo la finanza statale.

6. Da quanto precede può dedursi che al personale docente e ATA delle istituzioni scolastiche comunali è applicabile l'esclusione dalla disciplina generale del lavoro a tempo determinato, posta dal decreto legislativo n. 81 del 2015, mentre non è direttamente applicabile la disciplina speciale della legge n. 107 del 2015.

Ciò, peraltro, non vuol dire che non vi siano limiti alla durata complessiva dei rapporti di lavoro a tempo determinato di questo personale. È evidente infatti che le esigenze di tutela del lavoratore, sottostanti alla disciplina europea e a quella nazionale del lavoro a tempo determinato, si pongono anche per esso. E si deve escludere che il legislatore abbia voluto lasciare privi di tutela, in relazione alla durata del contratto, i dipendenti delle scuole comunali. L'inapplicabilità della disciplina legislativa, quindi, impone comunque di individuare nell'ordinamento i limiti ai suddetti rapporti di lavoro.

Questi limiti sono rinvenibili nel diritto nazionale e in quello europeo, comunque prevalente su quello nazionale.

Innanzitutto, occorre ricordare che il decreto legislativo n. 81 del 2015, nell'escludere l'applicabilità della disciplina in esso contenuta dei rapporti di lavoro a tempo determinato, fa salve le previsioni dell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che definiscono i limiti entro i quali simili rapporti di lavoro possono essere costituiti dalle pubbliche amministrazioni.

In secondo luogo, occorre tenere conto di quanto stabilito, con particolare riferimento al settore scolastico, dalla sentenza *Mascolo* della Corte di giustizia dell'Unione europea (cause riunite C-22/13, da C-61/ a C-63/13 e C-418/13) in relazione alle ipotesi entro le quali è lecito il ricorso al rapporto di lavoro a tempo determinato e alle sanzioni per il ricorso abusivo.

In terzo luogo, dalla citata disposizione della legge n. 107 del 2015 emerge un orientamento legislativo volto al superamento del precariato nel settore scolastico attraverso un percorso di assunzioni. Di questo orientamento i comuni, non soggetti alla disposizione della legge 107, potranno tener conto nella gestione del proprio personale, predisponendo misure volte al superamento del precariato nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e nei limiti della sostenibilità finanziaria.

Valuteranno, pertanto, i comuni la sussistenza delle ragioni oggettive che, nel rispetto dei principi e delle condizioni sopra menzionate, consentano di reiterare i contratti di lavoro a tempo determinato al fine di corrispondere alle esigenze improcrastinabili collegate all'inizio del presente anno scolastico.

Roma, 2 settembre 2015

Il Ministro per la semplificazione e la  
pubblica amministrazione

Maria Anna Madia

