



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



IL RICONOSCIMENTO DELLA CARTA DEL DOCENTE AI SUPPLEMENTI SU SPEZZONE ORARIO: VERSO UNA PARITÀ FORMATIVA SOSTANZIALE

Il presente contributo approfondisce il riconoscimento della Carta del Docente ai supplenti impegnati su spezzone orario. Alla luce della giurisprudenza nazionale ed europea, dell'evoluzione normativa recente e della nuova disciplina dell'art. 6-bis del D.L. 45/2025, si delineano le condizioni giuridiche e i criteri interpretativi che impongono un'estensione del beneficio anche ai contratti a orario ridotto ma annuali.

di **Giuseppe Ferrante**
IUS/07 - DIRITTO DEL LAVORO
Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile
Alessio Giaquinto

Publicato, Martedì 22 Luglio 2025



Abstract ENG

This paper analyzes the legal entitlement to the "Teacher's Card bonus for part-time substitute teachers in Italy. Recent jurisprudence, along with the 2025 reforms and Article 6-bis of Decree-Law 45/2025, supports extending the training bonus to annual contracts with reduced teaching hours.

1. Brevi cenni introduttivi in materia di Carta del Docente. 2. La supplenza su spezzone orario: natura giuridica, struttura contrattuale e qualificazione funzionale. 3. L'equiparazione giurisprudenziale: continuità, omogeneità e funzione docente. 4. Il decreto-legge n. 45/2025 e la nuova Carta del Docente. 5. Conclusioni: il principio di equità come parametro sistemico.

1. Brevi cenni introduttivi in materia di Carta del Docente.

La Carta del Docente, istituita dall'art. 1, comma 121, della legge n. 107/2015, costituisce uno strumento volto a promuovere il diritto soggettivo alla formazione continua dei docenti, inizialmente riservato ai soli insegnanti di ruolo. Il beneficio economico può essere utilizzato per l'acquisto di strumenti e servizi di aggiornamento professionale. La disciplina attuativa, però, ha ristretto il campo dei destinatari ai docenti a tempo indeterminato, escludendo i docenti a termine.

Tale esclusione ha dato origine a un ampio contenzioso. La giurisprudenza di merito, seguita dal Consiglio di Stato (sent. n. 1842/2022), ha ritenuto l'esclusione in contrasto con i principi costituzionali (artt. 3, 35 e 97 Cost.), con il CCNL del Comparto Scuola (artt. 63-64) e con la normativa europea (Direttiva 1999/70/CE e clausola 4 dell'Accordo Quadro sul lavoro a tempo determinato). La Corte di Giustizia dell'UE, con la sentenza C-450/21, ha dichiarato la norma italiana incompatibile con il diritto europeo, sancendo che la formazione deve essere garantita in modo eguale a docenti a tempo determinato e indeterminato.

In tale contesto, si è affermato il principio secondo cui non è la forma contrattuale a determinare il diritto alla formazione, bensì la funzione docente esercitata. Ne discende un'estensione progressiva del beneficio: dapprima ai contratti fino al 31 agosto, poi a quelli fino al 30 giugno e infine anche alle supplenze temporanee qualora si integrino i requisiti di continuità e durata comparabili alla didattica annuale.

La sentenza della Cassazione n. 29961/2023, capostipite in materia, ha valorizzato il

principio di “continuità della prestazione lavorativa”, aprendo la strada al riconoscimento del bonus anche in caso di somma di supplenze brevi. Parallelamente, i giudici di merito hanno elaborato criteri pratici (ad es. la soglia minima di 150 giorni di servizio), idonei a fondare un giudizio di comparabilità. Tra i parametri adottati vi sono la durata della prestazione, l’omogeneità delle mansioni, la partecipazione al ciclo scolastico e la qualità del servizio offerto. In tale quadro, si colloca la questione delle supplenze su spezzione orario, cui il presente contributo intende dedicare un approfondimento specifico.

2. La supplenza su spezzione orario: natura giuridica, struttura contrattuale e qualificazione funzionale.

La supplenza su spezzione orario costituisce una forma particolare di rapporto di lavoro a tempo determinato, propria del comparto scolastico e avente ad oggetto un incarico con un orario settimanale inferiore rispetto alla cattedra ordinaria. Si distingue, pertanto, nella prassi amministrativa e nella normativa contrattuale, per la sua funzione integrativa rispetto agli organici scolastici incompleti o parzialmente vacanti.

L’articolazione giuridica dello spezzione trova fondamento nell’ordinanza ministeriale annuale sulla mobilità e nelle istruzioni operative relative alle supplenze che riconoscono la possibilità per gli aspiranti inseriti nelle graduatorie provinciali per le supplenze, le cd. GPS, di accettare incarichi ridotti su una o più classi di concorso. In nuce, lo spezzione è individuato come quel segmento orario che, pur non costituendo cattedra intera, può coprire parte dell’orario settimanale del docente fino ad un massimo che varia a seconda del grado scolastico: 24 ore nella scuola dell’infanzia, 22-23 ore nella primaria, 18 ore nella secondaria, con un minimo di 7 ore per considerarsi valido come spezzione estendibile.

Giuridicamente, tali incarichi si qualificano come rapporti subordinati a tempo determinato nel pubblico impiego scolastico, soggetti alla disciplina generale del d.lgs. n. 165/2001 e alla contrattazione collettiva del comparto Istruzione e Ricerca. Lo spezzione orario, sebbene formalmente assimilabile a un part-time, presenta caratteristiche funzionali che ne evidenziano la complessità: il docente su spezzione partecipa attivamente alla vita scolastica, prende parte agli scrutini, ai consigli di classe, alle attività progettuali, agli obblighi di aggiornamento, risultando, quindi, pienamente inserito nel contesto istituzionale.

L’evoluzione giurisprudenziale e dottrinale consente di affermare che, ai fini della parità di trattamento, la differenza oraria non può giustificare un’esclusione generalizzata da benefici legati alla formazione; anzi, la natura funzionale dell’attività docente, anche se parziale, comporta obblighi e diritti omogenei rispetto al tempo pieno, almeno nei casi in

cui vi sia continuità e durata significativa.

La differenza tra spezzione e cattedra è, dunque, meramente quantitativa: la cattedra si distingue in Cattedra Orario Interna (COI) e Cattedra Orario Esterna (COE), a seconda che sia costituita interamente all'interno dello stesso istituto o suddivisa tra più sedi. Il docente titolare di spezzione non gode formalmente delle stesse garanzie di stabilità, ma qualora l'incarico copra l'intero anno scolastico (tipicamente fino al 30 giugno), la sua funzione didattica risulta comparabile.

In definitiva, lo spezzione orario deve essere letto non come contratto minore, bensì come articolazione flessibile della funzione docente, attraverso cui il sistema scolastico garantisce la copertura integrale dell'offerta formativa. Ne discende che ogni interpretazione che subordini il diritto alla Carta del Docente esclusivamente alla titolarità di una cattedra a tempo pieno risulterebbe lesiva dei principi di eguaglianza e proporzionalità sanciti tanto dalla Costituzione quanto dal diritto europeo. A ciò si aggiunge l'evoluzione interpretativa della giurisprudenza che valorizza sempre più il parametro della comparabilità effettiva delle mansioni svolte rispetto a quelle del docente di ruolo.

3. L'equiparazione giurisprudenziale: continuità, omogeneità e funzione docente.

Come già avvenuto sempre in materia di carta del docente, ai fini del riconoscimento del beneficio economico anche per le docenze precarie incardinate con contratti brevi, la giurisprudenza di merito ha elaborato (e continua a elaborare) i criteri interpretativi per valutare la sussistenza del diritto alla Carta nei casi di spezzione. Il fulcro del ragionamento è il superamento del mero dato orario a favore della funzione docente svolta, che include responsabilità educative, valutative e formative analoghe a quelle del docente full-time.

Tra i punti d'approdo ermeneutici più importanti, senza dubbio, va indicata l'assimilazione della prestazione lavorativa del docente precario su spezzione orario rispetto a quella part-time di ruolo purchè caratterizzata da continuità. Il Tribunale di Bologna, infatti, rilevando l'irragionevolezza di un'esclusione generalizzata in assenza di una valutazione caso per caso dell'omogeneità dell'impegno scolastico, fonda la propria decisione sull'equivalenza funzionale della prestazione didattica, avendo chiarito che va riconosciuto il diritto alla Carta se la prestazione è resa su base annua e con partecipazione piena al ciclo didattico (cfr. Tribunale di Bologna, sentenza n. 1000 del 17-7-2024). In direzione divergente, invece, ma ampliando ulteriormente la platea dei beneficiari precari, si rinviene la statuizione del Tribunale di Massa, che mette in luce come la giurisprudenza di legittimità non abbia ancora sciolto il nodo interpretativo tra

due opzioni contrapposte: la negazione tout court del diritto al beneficio e l'applicazione del principio del pro rata temporis che consentirebbe di modulare l'ammontare della Carta del docente in proporzione ai periodi effettivi di insegnamento (cfr. Tribunale di Massa, sentenza n. 6 del 12-1-2024).

Dalla comparazione giurisprudenziale emergono, pertanto, tre criteri fondamentali: la didattica annua, da intendersi come la continuità dell'incarico sull'intero ciclo scolastico, anche se su ore ridotte, che implica una partecipazione piena all'attività educativa; l'omogeneità professionale quale caratteristica della prestazione uniforme rispetto alla docenza di ruolo full-time o part-time che sia, poiché le funzioni (insegnamento, valutazione, partecipazione agli organi collegiali) non variano in base all'orario; comparabilità funzionale e quindi ciò che rileva è l'effettiva partecipazione al servizio scolastico, indipendentemente dal numero di ore (in linea, peraltro, con la clausola 4 dell'Accordo Quadro).

La Corte di Giustizia dell'UE ha, inoltre, precisato che il principio di parità di trattamento per l'accesso alla formazione professionale deve essere garantito anche ai lavoratori a tempo determinato e a tempo parziale, nella misura del possibile (clausole 4 e 6), senza che considerazioni di bilancio possano legittimare disparità, trattandosi di un diritto fondamentale riconosciuto anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 14).

Questi orientamenti, pur non ancora consolidati in sede di legittimità sul punto specifico dello spezzone, indicano una traiettoria interpretativa favorevole al superamento della dicotomia rigida tra tempo pieno e part-time breve, in nome di una parità sostanziale fondata sulla qualità e sulla continuità della funzione docente, quale presidio essenziale del diritto all'istruzione e del buon andamento del servizio pubblico scolastico.

4. Il decreto-legge n. 45/2025 e la nuova Carta del Docente.

Con l'introduzione dell'art. 6-bis nel recente decreto-legge n. 45/2025, convertito in legge n. 79/2025, il legislatore compie il primo passo verso il riconoscimento strutturale del diritto alla Carta del Docente anche per i supplenti annuali. Tale norma novella i commi 121 e 123 della legge n. 107/2015, stabilendo che a partire dall'anno scolastico 2025/2026: i docenti con contratto a tempo determinato esteso fino al 31 agosto su posti vacanti possano accedere alla Carta; l'importo, pur restando fissato fino a 500 €, sarà variabile annualmente, su determinazione interministeriale MIM-MEF, in base a disponibilità finanziarie e platea dei beneficiari; l'introduzione di un obbligo di rendicontazione tracciata con le fatture che andranno presentate entro 90 giorni dalla validazione dei buoni, pena la decadenza dal finanziamento.

La ratio della novella risiede nel progressivo adeguamento del sistema legislativo ai criteri ermeneutici elaborati anche dalla giurisprudenza di merito e dalle richieste costituzionali eurounitarie al fine di valorizzare, sul piano sostanziale, l'equità tra lavoratori che partecipano in modo analogo al servizio scolastico.

Naturalmente, la disposizione presenta ancora dei limiti strutturali quali, innanzitutto, l'esclusione dei contratti al 30 giugno, delle supplenze brevi e, con ogni probabilità nei risvolti pratici, anche delle supplenze su spezzone orario. Anche la variabilità dell'importo, con la sua entità che sarà determinata dalla disponibilità del bilancio, mette in discussione certezza ed affidabilità del diritto. Infine, la rendicontazione stringente, con la scadenza dei 90 giorni estesa anche ai buoni già attivati, impone adempimenti celeri e rigidi, rischiando di penalizzare docenti più attempati o comunque meno esperti nel settore amministrativo.

In conclusione, l'art. 6-bis costituisce un atto normativo di significativo rilievo, che per la prima volta incardina nella legge nazionale il principio di equità tra docenti di ruolo e precari annuali. Tuttavia, resta ancora un passaggio parziale, poiché non ricomprende i contratti fino al 30 giugno né gli spezzoni annui. Tuttavia, per completare il disegno di parità sostanziale, appare cruciale intervenire con modifiche normative o interpretazioni ulteriormente inclusive che rispecchino l'orientamento giurisprudenziale e i valori costituzionali sottesi alla tutela dell'istruzione pubblica.

In tale direzione, appare auspicabile un decreto attuativo interministeriale, da emanarsi congiuntamente dal Ministero dell'Istruzione e del Merito e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che possa chiarire: i criteri oggettivi di assegnazione del beneficio; le modalità di rendicontazione documentale e verifica delle spese ammissibili; i limiti massimi di spesa, le eventuali ripartizioni regionali o per gradi scolastici; la modalità di registrazione sul portale SIDI o piattaforma dedicata per i contratti a tempo determinato. Appare altresì opportuno che il decreto definisca un meccanismo di monitoraggio nazionale sull'utilizzo del bonus da parte dei supplenti annuali, anche al fine di verificare la sostenibilità economica dell'estensione progressiva dello strumento.

L'adozione tempestiva di questo provvedimento sarà cruciale per evitare vuoti applicativi e disparità interpretative. In mancanza di una disciplina esecutiva puntuale, potrebbero sorgere incertezze operative, tali da ostacolare il riconoscimento effettivo della Carta anche ai beneficiari formalmente ammessi dalla norma primaria.

5. Conclusioni: il principio di equità come parametro sistemico.

L'analisi normativa e giurisprudenziale condotta consente di formulare alcune considerazioni conclusive di sintesi e di prospettiva. Anzitutto, emerge con evidenza la progressiva convergenza tra giurisprudenza di merito, principi eurounitari e istanze costituzionali verso un concetto di parità formativa sostanziale che superi le distinzioni contrattuali meramente formali. In tale ottica, la figura del docente su spezzione orario non può essere relegata ad una posizione giuridica subalterna, poiché egli esercita funzioni identiche per contenuti, responsabilità e finalità a quelle del collega a cattedra piena.

La Carta del Docente, nata come strumento innovativo di politica formativa, rischia di perdere efficacia sistemica se applicata secondo logiche esclusivamente quantitative. L'evidenza empirica e normativa mostra che la continuità didattica, la partecipazione alla vita scolastica e la piena integrazione nella funzione docente costituiscono i criteri più idonei a fondare l'accesso al beneficio, anche in presenza di incarichi con orario ridotto.

L'art. 6-bis del decreto-legge n. 45/2025 rappresenta un passo importante, ma non esaustivo: la sua attuale formulazione continua a escludere i contratti al 30 giugno e gli spezzoni orari, rinviando al decreto attuativo la possibilità di un'estensione di fatto. È auspicabile, pertanto, che il legislatore possa compiere quel salto di qualità necessario a trasformare la Carta del Docente in uno strumento universalmente accessibile, parametrato sulla funzione svolta e non sulla durata o sull'orario del contratto. In tal modo si garantirebbe non solo un'effettiva uguaglianza tra i docenti, ma anche una più alta qualità dell'istruzione, fondata sulla valorizzazione di ogni singolo operatore scolastico, indipendentemente dalla sua condizione giuridica.

Alla luce delle argomentazioni svolte, il riconoscimento della Carta del Docente ai supplenti su spezzione orario si configura non solo come un'esigenza di equità retributiva, ma come una necessità sistemica imposta dai principi costituzionali e sovranazionali, rappresentando una valorizzazione paritaria della funzione docente, nell'attuazione concreta dei principi amministrativi che regolano l'ordinamento scolastico italiano.

Note e riferimenti bibliografici

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=11243>