



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Dipartimento per l'Istruzione
Direzione Generale per il personale della scuola

Assistenti Tecnici

QUADRO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Materiali di studio

*Prove selettive per la "seconda posizione
economica" ex artt. 6 e 7 Accordo
Nazionale M.I.U.R. - OO.SS. concernente
l'attuazione dell'art.2 comma 3 della
sequenza contrattuale (ex. art. 62
CCNL/2007) del 25 luglio 2008*



Materiale di studio Assistenti Tecnici – Quadro della Pubblica Amministrazione

Il quadro della Pubblica Amministrazione.....	3
1 LA RISTRUTTURAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA.	
L'AUTONOMIA SCOLASTICA	3
1.1 Cenni sulla riforma della pubblica amministrazione.....	3
1.2 Le conseguenze della riforma sul sistema scolastico	3
1.2.1 <i>La storia: La riforma dell'amministrazione della pubblica istruzione nel D.lvo 30 luglio 1999 n. 300</i>	<i>4</i>
1.2.2 <i>La storia: l'articolazione del Ministero della Pubblica Istruzione ...</i>	<i>5</i>
1.2.3 <i>La nuova articolazione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca: il d.p.r. n. 17 del 2009</i>	<i>9</i>
1.3 La Direzione Generale Regionale.....	10
1.3.1 <i>I compiti della Direzione Generale Regionale</i>	<i>10</i>
1.3.2 <i>La Riforma del CEDE, dell'INDIRE (già BDP) e degli IRRSAE</i>	<i>13</i>
1.3.3 <i>L'Agenzia per la Formazione e l'Istruzione Professionale</i>	<i>14</i>
1.4 L'autonomia scolastica. La prima tappa del processo riformatore (legge 15 marzo del 1997 n. 59 art. 21)	15
1.4.1 <i>Il Regolamento sull'autonomia delle istituzioni scolastiche.....</i>	<i>16</i>
1.4.2 <i>L'autonomia didattica delle istituzioni scolastiche</i>	<i>17</i>
1.4.3 <i>L'autonomia organizzativa delle istituzioni scolastiche.....</i>	<i>18</i>
1.4.4 <i>Il Piano dell'Offerta Formativa (P.O.F.) e le funzioni obiettivo ...</i>	<i>20</i>
1.4.5 <i>L'autonomia amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche</i>	<i>21</i>
1.4.6 <i>Disciplina della qualifica dirigenziale dei capi d'istituto (Il decreto legislativo n. 59 del 6 marzo 1998)</i>	<i>26</i>
1.5 La razionalizzazione della rete scolastica (d.P.R. 18 giugno 1998 n. 233)	28
1.6 La riforma dei cicli.....	30
1.7 La riforma degli organi collegiali esterni alla scuola (d.lvo 30 giugno 1999 n. 233: "Riforma degli Organi collegiali territoriali").....	33
1.7.1 <i>I Consigli Scolastici Locali</i>	<i>34</i>
1.7.2 <i>Il Consiglio Regionale dell'Istruzione</i>	<i>34</i>
1.7.3 <i>Il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione</i>	<i>35</i>
2. LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA	37
2.1 L'autocertificazione	37
2.2 La riduzione degli adempimenti amministrativi e gli interventi sulle certificazioni.....	40
2.3 La Rete unitaria della p.a. (R.U.P.A.)	42
2.4 Il Sistema Pubblico di Connettività	42
3. LA PRIVATIZZAZIONE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO E LA DEVOLUZIONE AL GIUDICE ORDINARIO DELLE CONTROVERSIE DI LAVORO	44



3.1	La privatizzazione del pubblico impiego.....	44
3.2	Le fonti del rapporto di lavoro pubblico	45
3.2.1	<i>I contratti collettivi.....</i>	47
3.3	Il contratto individuale di lavoro.....	49
3.4	Le mansioni del dipendente pubblico	49
3.5	La retribuzione	50
3.6	I doveri del dipendente pubblico	51
3.7	I dirigenti.....	52
3.8	I Dirigenti scolastici.....	53
3.9	I rapporti tra politica e amministrazione.....	53
3.10	a verifica del raggiungimento dei risultati da parte dei dirigenti ...	55
3.11	poteri di gestione del rapporto di lavoro.....	56
3.12	I passaggio al giudice ordinario del lavoro del prevalente contenzioso sul pubblico impiego	57
3.13	I riparto soggettivo, oggettivo e temporale tra a.g.o. e giudice amministrativo	58
3.14	I tentativo di conciliazione, l'arbitrato e i poteri del giudice ordinario 60	

4. LE QUATTRO RESPONSABILITÀ DEL DIPENDENTE

DELL'AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA.....65

4.1	Quadro generale sulle quattro responsabilità del dipendente dell'amministrazione scolastica	65
4.2	La responsabilità civile verso terzi	66
4.3	La responsabilità penale	69
4.3.1	<i>Concussione.....</i>	70
4.3.2	<i>Corruzione</i>	71
4.3.3	<i>Abuso d'ufficio.....</i>	71
4.3.4	<i>Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio</i>	72
4.3.5	<i>Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione.....</i>	73
4.3.6	<i>Falsità materiale e ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici</i>	75
4.3.7	<i>Omessa denuncia di reato (art.361, cod.pen.)</i>	76
4.4	La responsabilità disciplinare	77
4.4.1	<i>Le fonti della responsabilità disciplinare</i>	79
4.4.2	<i>Le tappe del procedimento disciplinare</i>	82
4.5	La responsabilità amministrativo-contabile	82
4.5.1	<i>Il rapporto di impiego o di servizio con l'amministrazione scolastica.....</i>	84
4.5.2	<i>La condotta attiva ed omissiva e l'insindacabilità delle scelte discrezionali</i>	85
4.5.3	<i>Il concorso di persone nella causazione del danno, la responsabilità collegiale.....</i>	86
4.5.4	<i>Il danno erariale</i>	87
4.5.5	<i>L'elemento psicologico: dolo o colpa grave.....</i>	89
4.5.6	<i>L'obbligo di denuncia alla Corte dei conti.....</i>	89



Il quadro della Pubblica Amministrazione

1 LA RISTRUTTURAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA. L'AUTONOMIA SCOLASTICA

1.1 Cenni sulla riforma della pubblica amministrazione

La riforma della pubblica amministrazione, per altro già avviata con importanti innovazioni legislative nel corso degli anni novanta (riforma degli enti locali, legge sulla trasparenza, responsabilità dei dirigenti pubblici, etc.), trova nella legge 15 marzo 1997 n. 59 un punto di svolta, con la preliminare individuazione dei compiti che spettano allo Stato, in un quadro di generale spostamento di funzioni verso le Regioni e gli enti locali. Il completamento del sistema delle riforme istituzionali si ha con la legge 18 febbraio 2001 n. 3, modificativa del Titolo V della Costituzione.

1.2 Le conseguenze della riforma sul sistema scolastico

L'assetto istituzionale delle competenze in materia di istruzione e formazione ha subito da oltre un decennio una serie importante di trasformazioni, molte delle quali deliberate anche prima che la modifica del Titolo V conferisse loro rilievo costituzionale. In questa fase le modifiche furono fatte "a Costituzione invariata", sfruttando cioè solo le potenzialità dell'art. 5 della Costituzione. Di particolare importanza l'impulso dato al sistema delle "autonomie funzionali", fra cui, in primo luogo, la scuola.

Dopo il tentativo fallito operato dall'art. 4 della legge 537 del 1993, dobbiamo arrivare all'art. 21 della legge n. 59 del 1997 che sostanzialmente ha ripreso i tentativi di riforma inserendoli in un ampio disegno di riassetto amministrativo. Per effetto di tale normativa l'amministrazione statale assumeva il ruolo di centro del sistema di istruzione, titolare del potere di indirizzo, di determinazione degli ordinamenti e dei programmi, di determinazione della struttura organizzativa e dello status del personale insegnante, abbandonando le funzioni di gestione.

Nel contempo sono state trasferite le funzioni di gestione amministrativa alle singole scuole con il conseguente riconoscimento della personalità giuridica e dell'autonomia organizzativa e didattica. Mentre allo stato restavano attribuiti compiti amministrativi riguardanti il "governo" del sistema di istruzione alle istituzioni scolastiche ed alle autonomie locali spettavano le rimanenti funzioni: alle istituzioni scolastiche venivano trasferite le funzioni tecniche; agli enti locali le funzioni non tecniche ma amministrative volte ad organizzare, programmare ed implementare il servizio. A ciò si è provveduto attraverso il d.lgs n. 112 del 1998, il quale realizza un policentrismo del sistema di governo attraverso le seguenti attribuzioni:

- allo stato spettano funzioni di indirizzo, programmazione, controllo e valutazione; in particolare la determinazione degli obiettivi educativi generali, la definizione di standard di qualità di livello nazionale, la definizione dei criteri e dei parametri per l'organizzazione della rete



scolastica, le funzioni di valutazione del sistema scolastico e soprattutto quelle relative alla determinazione e all'assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello stato;

- alle regioni spettano funzioni amministrative relative a: programmazione dell'offerta formativa; programmazione della rete scolastica; suddivisione del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa; determinazione del calendario scolastico; contributi alle scuole non statali; iniziative e attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite;
- agli enti locali spettano funzioni di programmazione, quali istituzione, soppressione e aggregazione di scuole nonché la redazione dei piani di utilizzazione di edifici e delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche.

La legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha modificato il titolo V, ha rinforzato l'indirizzo riformatore precedente, definendo l'istruzione come materia di legislazione concorrente "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale"

Alla potestà legislativa esclusiva dello Stato competono le norme generali sull'istruzione, nonché la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Lo Stato deve inoltre fissare i principi fondamentali ai quali deve ispirarsi la legislazione concorrente delle Regioni. Il potere regolamentare spetta infine allo Stato per le materie di legislazione esclusiva e alle Regioni per ogni altra materia.

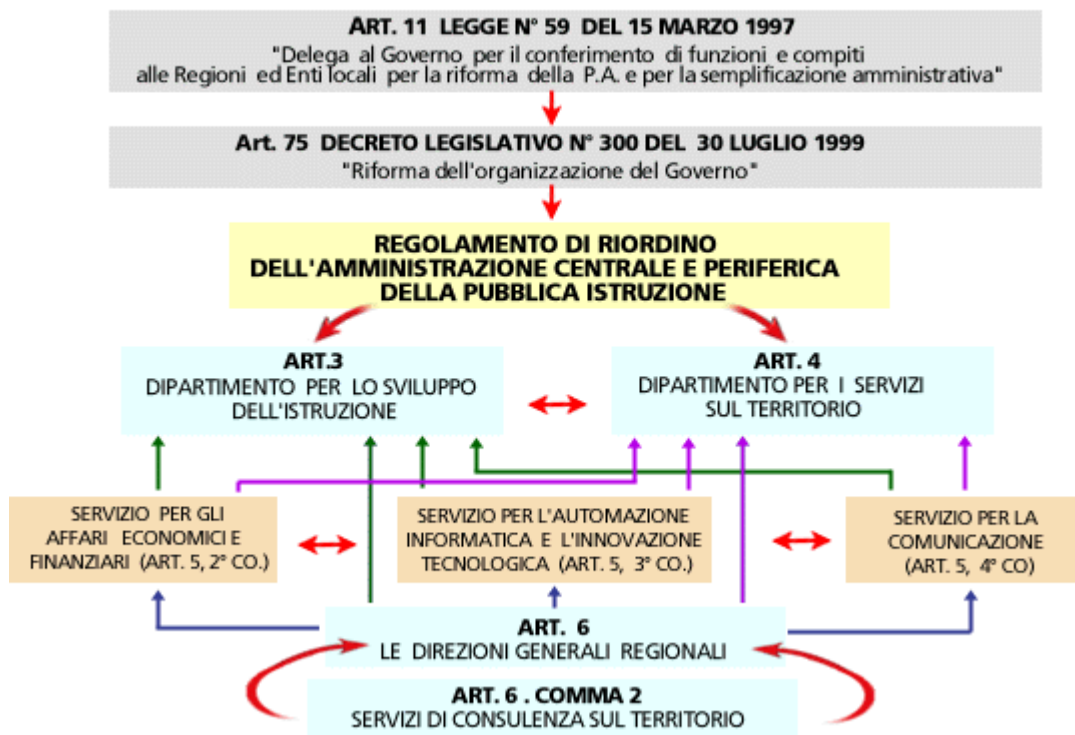
1.2.1 La storia: La riforma dell'amministrazione della pubblica istruzione nel D.lvo 30 luglio 1999 n. 300

L'art. 75 del d.lvo 30 Luglio 1999 n. 300 ("riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997 n.59"), ha fissato i principi e i criteri direttivi cui dovevano attenersi i successivi regolamenti (molti di questi principi non sono stati abrogati dalle norme di riorganizzazione successivamente intervenute):

- l'individuazione dei Dipartimenti in numero non superiore a due=e la ripartizione fra essi dei compiti e delle funzioni secondo criteri di omogeneità, coerenza e completezza;
- l'individuazione (quali uffici di livello dirigenziale generale) di Servizi (Centrali) autonomi di supporto, in numero non superiore a tre, per l'esercizio di funzioni strumentali di interesse comune ai dipartimenti, con particolare riferimento ai compiti in materia di informatizzazione, comunicazione, affari economici;
- Uffici Scolastici Regionali di livello dirigenziale generale, quali autonomi centri di responsabilità amministrativa;
- Uffici territoriali di consulenza alle istituzioni scolastiche.



QUADRO NORMATIVO SULLA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA CENTRALE E PERIFERICA



1.2.2 La storia: l'articolazione del Ministero della Pubblica Istruzione

Con D.L 18 maggio 2006, n. 181 convertito in Legge 17 luglio 2006, n. 233, il legislatore modificava l'assetto dei Ministeri derivato dal d.lvo n. 300/1999. Ne risultava il seguente assetto.

1. Ministero degli affari esteri;
2. Ministero dell'interno;
3. Ministero della giustizia;
4. Ministero della difesa;
5. Ministero dell'economia e delle finanze;
6. Ministero dello sviluppo economico;
7. Ministero del commercio internazionale;
8. Ministero delle comunicazioni;
9. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;
10. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
11. Ministero delle infrastrutture;
12. Ministero dei trasporti;
13. Ministero del lavoro e della previdenza sociale;
14. Ministero della salute;
15. Ministero della pubblica istruzione;
16. Ministero dell'università e della ricerca;



17. Ministero per i beni e le attività culturali;

18. Ministero della solidarietà sociale

Interveniva pertanto il regolamento di organizzazione ministeriale adottato con d.p.r. n. 260 del 21 dicembre 2007.

Si dà conto della struttura organizzativa prevista da tale d.p.r. attualmente abrogata per effetto del d.p.r. n. 17/2009.

L'art. 1 definisce gli organi del Ministero, tra i quali cita l'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica, istituita con la legge finanziaria 2007, che ha assorbito i compiti dell'INDIRE e degli IRRE.

L'art. 2 prevede che i compiti del Ministero della PI sono quelli di competenza dello Stato così come previsto dall'art. 50, comma 1, lett. a) del d.lgs n. 300/1999.

Il ministero, in particolare, svolge le funzioni di spettanza statale nelle seguenti aree funzionali:

- a) istruzione non universitaria: organizzazione generale dell'istruzione scolastica, ordinamenti e programmi scolastici, stato giuridico del personale; definizione dei criteri e dei parametri per l'organizzazione della rete scolastica; criteri e parametri per l'attuazione delle politiche sociali nella scuola; determinazione e assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale alle istituzioni scolastiche autonome; valutazione del sistema scolastico; ricerca e sperimentazione delle innovazioni funzionali alle esigenze formative; riconoscimento dei titoli di studio e delle certificazioni in ambito europeo e internazionale e attivazione di politiche dell'educazione comuni ai paesi dell'Unione europea; assetto complessivo dell'intero sistema formativo, individuazione degli obiettivi e degli standard formativi e percorsi formativi in materia di istruzione superiore e di formazione tecnica superiore; consulenza e supporto all'attività delle istituzioni scolastiche autonome; competenze di cui alla legge 11 gennaio 1996, n. 23; istituzioni di cui all'articolo 137, comma 2, ed all'articolo 138, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112;

Esso si articola, a livello centrale in due dipartimenti denominati Dipartimento per l'istruzione e Dipartimento per la programmazione, con articolazioni consistenti nelle Direzioni generali. A livello periferico il Ministero della PI si articola negli Uffici scolastici regionali

L'art. 3 disciplina le attribuzioni dei Capi dei dipartimenti, i quali sono responsabili dei risultati complessivamente raggiunti in attuazione degli indirizzi fissati nella Direttiva annuale sull'azione amministrativa e la gestione emanata dal ministro. Nella nuova versione del regolamento, è ribadita la dipendenza funzionale degli uffici di livello dirigenziale generale che fanno capo al Dipartimento, nei confronti dei quali esercita funzioni di coordinamento, di direzione e controllo.



I compiti del Dipartimento per l'Istruzione

L'art. 5 descrive le funzioni affidate al dipartimento per l'istruzione ed individua le direzioni che lo compongono. Per ogni direzione sono analiticamente descritte le competenze esercitate.

Il Dipartimento per l'Istruzione svolge le funzioni nelle seguenti aree:

- definizione degli obiettivi formativi nei diversi gradi e tipologie di istruzione;
- organizzazione generale dell'istruzione scolastica, ordinamenti, stato giuridico, economico e previdenziale del personale della scuola;
- definizione di indirizzi generali al fine di garantire livelli di prestazioni uniformi su tutto il territorio nazionale;
- ricerca e sperimentazione delle innovazioni funzionali alle esigenze formative;
- valutazione dell'efficienza dell'erogazione dei servizi nel territorio;
- definizione degli obiettivi generali in materia di autonomia scolastica in raccordo con il Dipartimento per la programmazione;
- riconoscimento dei titoli di studio e dei titoli costituenti, per il personale della scuola, qualifiche professionali rilasciati da altri Paesi;
- parità scolastica e scuole paritarie e non paritarie;
- status dello studente;
- contrasto della dispersione scolastica ed attività di orientamento;
- attività di comunicazione istituzionale, nonché attività e convenzioni editoriali e campagne di comunicazione;
- rapporti con gli organismi istituzionali aventi attribuzioni in materia di comunicazione;
- criteri generali per l'organizzazione della rete scolastica nel rispetto delle competenze degli enti territoriali;
- rapporti scuola-lavoro e percorsi post-secondari ivi compresa la formazione tecnica superiore, in raccordo con gli altri soggetti istituzionali;
- indirizzi in materia di educazione degli adulti;
- edilizia scolastica e sicurezza per le competenze attribuite all'amministrazione scolastica;
- rapporti con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e con la Conferenza unificata per le materie di propria competenza.

Il Dipartimento si articola nei seguenti uffici di livello dirigenziale generale:

- a) direzione generale per gli ordinamenti del sistema nazionale di istruzione e per l'autonomia scolastica;
- b) direzione generale per il personale scolastico; c) direzione generale per lo studente, l'integrazione, la partecipazione e la comunicazione;
- c) direzione generale per l'istruzione e formazione tecnica superiore e per i rapporti con i sistemi formativi delle regioni



I compiti del Dipartimento per la programmazione

L'art. 6 descrive le funzioni affidate al dipartimento per la programmazione ed individua le direzioni che lo compongono. Anche in questo caso sono elencate analiticamente le competenze. Da rilevare l'integrazione alla precedente versione del Regolamento della competenza della direzione generale per gli affari economici ed il bilancio, relativa all'assegnazione diretta alle scuole delle risorse finanziarie previste nell'ambito dei capitoli di bilancio affidati alla sua gestione. La modifica si deve all'innovazione introdotta dall'art. 1, comma 601 della legge finanziaria 2007, che comporta una semplificazione e uno snellimento delle procedure contabili. Essa consiste nel passaggio diretto delle risorse finanziarie superando gli uffici scolastici regionali.

C'è una riflessione da fare, relativamente alla configurazione del rapporto tra la Direzione generale per gli affari economici ed il bilancio e le singole scuole. La prima è centro di responsabilità amministrativa, le seconde sono centri di costo, che nella ricomposizione del bilancio dello stato concorrono al perseguimento della missione del CRA al quale afferiscono per quella tipologia di spesa. Il flusso delle attribuzioni riguarda la spesa per il personale, escluso il personale a tempo determinato, per cui non si rinviene una particolare discrezionalità a governo delle scelte ministeriali. Sembra, prima facie si tratti di una mera semplificazione amministrativo-contabile. Pertanto le relazioni tra i due soggetti sono esclusivamente di tipo amministrativo contabile, non rientrando nella logica della costruzione e raggiungimento di obiettivi di policy.

Il Dipartimento per la programmazione svolge funzioni nelle seguenti aree:

- studi e programmazione ministeriale, gestione e sviluppo dei sistemi informativi del Ministero
- politica finanziaria, bilancio e monitoraggio del fabbisogno finanziario del Ministero;
- definizione degli indirizzi generali in materia di gestione delle risorse umane del Ministero, di disciplina del relativo rapporto di lavoro, del reclutamento e della formazione, delle relazioni sindacali e della contrattazione, degli aspetti previdenziali;
- acquisti e affari generali;
- elaborazioni statistiche;
- affari e relazioni internazionali inclusa la collaborazione con l'Unione europea e con gli organismi internazionali in materia di istruzione scolastica;
- cura l'acquisizione delle risorse finanziarie istituzionali e di quelle di fonte comunitaria.

Il Dipartimento per la programmazione comprende i seguenti uffici di livello dirigenziale generale:

- a) direzione generale per gli studi e la programmazione e per i sistemi informativi;
- b) direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio;
- c) direzione generale per le risorse umane del Ministero, acquisti e affari generali;



d) direzione generale per gli affari internazionali

*1.2.3 La nuova articolazione del Ministero dell'Istruzione,
dell'Università e della Ricerca: il d.p.r. n. 17 del 2009*

Per effetto del d.p.r. n. 17 del 2009, il Ministero è articolato a livello centrale nei seguenti tre dipartimenti:

- a) Dipartimento per l'istruzione;
- b) Dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca;
- c) Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali.

Fermando l'attenzione sul Dipartimento per l'istruzione, esso svolge le funzioni nelle seguenti aree: definizione degli obiettivi formativi nei diversi gradi e tipologie di istruzione; organizzazione generale dell'istruzione scolastica, ordinamenti, curricula e programmi scolastici; stato giuridico del personale della scuola; definizione degli indirizzi per l'organizzazione dei servizi nel territorio al fine di garantire livelli di prestazioni uniformi su tutto il territorio nazionale; valutazione dell'efficienza dell'erogazione dei servizi nel territorio; definizione dei criteri e parametri per l'attuazione di interventi sociali nella scuola; definizione di interventi a sostegno delle aree depresse per il riequilibrio territoriale della qualità del servizio scolastico ed educativo; ricerca e sperimentazione delle innovazioni funzionali alle esigenze formative; riconoscimento dei titoli di studio e delle certificazioni in ambito europeo ed internazionale ed attuazione di politiche dell'educazione comuni ai Paesi dell'Unione europea; assetto complessivo dell'intero sistema formativo; individuazione degli obiettivi e degli standard e percorsi formativi in materia di istruzione superiore e di formazione tecnica superiore; consulenza e supporto all'attività delle istituzioni scolastiche autonome; definizione degli indirizzi in materia di scuole paritarie e di scuole e corsi di istruzione non statale; cura delle attività relative all'associazionismo degli studenti e dei genitori; promozione dello status dello studente della scuola e della sua condizione; competenze in materia di edilizia scolastica, riservate al Ministero, a norma della *legge 11 gennaio 1996, n. 23*; competenze riservate all'amministrazione scolastica relativamente alle istituzioni di cui all'*articolo 137, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*; rapporti con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e con la Conferenza unificata per le materie di propria competenza; attività di comunicazione istituzionale nonché attività e convenzioni editoriali e campagne di comunicazione; campagne di sensibilizzazione e promozione di eventi; coordinamento del sito web del Ministero.



Il dipartimento si articola nei seguenti uffici di livello dirigenziale generale:

- a) direzione generale per gli ordinamenti scolastici e per l'autonomia scolastica;
- b) direzione generale per l'istruzione e formazione tecnica superiore e per i rapporti con i sistemi formativi delle regioni;
- c) direzione generale per il personale scolastico;
- d) direzione generale per lo studente, l'integrazione, la partecipazione e la comunicazione.

Il dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali svolge funzioni nelle seguenti aree: studi e programmazione ministeriale; politica finanziaria, bilancio e monitoraggio del fabbisogno finanziario del Ministero; definizione degli indirizzi generali in materia di gestione delle risorse umane del Ministero, di disciplina giuridica ed economica del relativo rapporto di lavoro, di reclutamento e formazione, di relazioni sindacali e di contrattazione; acquisti e affari generali; gestione e sviluppo dei sistemi informativi del Ministero e connessione con i sistemi informativi delle università, degli enti di ricerca e dei consorzi interuniversitari; elaborazioni statistiche; affari e relazioni internazionali dell'istruzione scolastica, universitaria e dell'alta formazione artistica e musicale, inclusa la collaborazione con l'Unione europea e con gli organismi internazionali.

Il dipartimento comprende i seguenti uffici di livello dirigenziale generale:

- a) direzione generale per le risorse umane del Ministero, acquisti e affari generali;
- b) direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio;
- c) direzione generale per gli studi, la statistica e i sistemi informativi;
- d) direzione generale per gli affari internazionali.

1.3 La Direzione Generale Regionale

La successione dei vari regolamenti di organizzazione non ha mai messo in discussione l'esistenza di uffici periferici (sui territori regionali) di livello dirigenziale generale, come previsto dall'art. 75 del D.lvo n. 300/1999.

Tali Uffici dipendono funzionalmente dai Capi dei Dipartimenti in relazione alle materie trattate. Si tratta di un'azione di coordinamento necessaria ai fini di riportare l'azione dei singoli Uffici ad unitarietà del sistema, così come emerge dall'azione programmatica del Ministro. Inoltre, in ossequio alla recente riforma del bilancio dello Stato, viene prevista la possibilità per i Capi dei diversi Dipartimenti di promuovere e realizzare progetti comuni mediante un'azione di coordinamento delle rispettive strutture.

1.3.1 I compiti della Direzione Generale Regionale

L'art. 4 del d.p.r. n. 17 del 2009 (così come accadeva nei precedenti regolamenti) definisce i compiti della Conferenza permanente dei Capi dei dipartimenti e dei Direttori generali. Tale organo ha la funzione di coordinare tutti gli uffici di livello dirigenziale generale, centrali e periferici e, nella fase



ascendente di costruzione della policy, formula proposte al ministro per l'emanazione di atti generali di indirizzo.

La conferenza è presieduta, in ragione delle materie, dai capi dei dipartimenti, che provvedono a convocarla periodicamente in adunanza plenaria, almeno ogni sei mesi.

L'art 8 del d.p.d. n. 19/2009 disciplina le funzioni e le attribuzioni degli Uffici scolastici regionali, allocati in ogni capoluogo di regione e ai quali è preposto un dirigente di livello dirigenziale generale. Esso si articola sul territorio in Uffici scolastici provinciali, con sede in ogni capoluogo di provincia.

L'Ufficio scolastico regionale vigila sul rispetto delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni, sull'attuazione degli ordinamenti scolastici, sui livelli di efficacia dell'azione formativa e sull'osservanza degli standard programmati; cura l'attuazione, nell'ambito territoriale di propria competenza, delle politiche nazionali per gli studenti; provvede alla costituzione della segreteria del consiglio regionale dell'istruzione a norma dell'*articolo 4 del decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233*. Il dirigente preposto all'Ufficio scolastico regionale adotta, per i dirigenti di seconda fascia, gli atti di incarico e stipula i contratti individuali di lavoro. Formula al dipartimento di cui all'*articolo 7* proposte per le proprie necessità di risorse finanziarie, strumentali e di personale. Provvede alla gestione amministrativa e contabile delle attività strumentali, contrattuali e convenzionali di carattere generale, comuni agli uffici dell'amministrazione regionale. Nella prospettiva della graduale attuazione dell'*articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione* ed al fine di assicurare la continuità istituzionale del servizio scolastico a salvaguardia dei diritti fondamentali dei cittadini, attiva la politica scolastica nazionale sul territorio supportando la flessibilità organizzativa, didattica e di ricerca delle istituzioni scolastiche; integra la sua azione con quella dei comuni, delle province e della regione nell'esercizio delle competenze loro attribuite dal *decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*; promuove la ricognizione delle esigenze formative e lo sviluppo della relativa offerta sul territorio in collaborazione con la regione e gli enti locali; cura i rapporti con l'amministrazione regionale e con gli enti locali, per quanto di competenza statale, per l'offerta formativa integrata, l'educazione degli adulti, nonché l'istruzione e formazione tecnica superiore e i rapporti scuola-lavoro; esercita la vigilanza sulle scuole non statali paritarie e non paritarie, nonché sulle scuole straniere in Italia; assegna alle istituzioni scolastiche, nell'ambito dei capitoli di bilancio affidati alla sua gestione, le risorse finanziarie; svolge attività di verifica e di vigilanza al fine di rilevare l'efficienza dell'attività delle istituzioni scolastiche e di valutare il grado di realizzazione del piano per l'offerta formativa; assegna alle istituzioni scolastiche ed educative le risorse di personale ed esercita tutte le competenze, ivi comprese le relazioni sindacali, non attribuite alle istituzioni scolastiche o non riservate all'Amministrazione centrale; assicura la diffusione delle informazioni; esercita le attribuzioni, assumendo legittimazione passiva nei relativi giudizi, in materia di contenzioso del personale della scuola, nonché del personale amministrativo in servizio presso gli uffici scolastici periferici.



A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione le regioni hanno avviato un approfondito dibattito interno sull'esercizio delle competenze in materia di istruzione e formazione, competenze che dovranno attivare una volta legiferato nella materia per effetto della competenza legislativa concorrente (si veda il Master Plan delle Azioni siglato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 14 dicembre 2006).

Facendo tesoro del dibattito in corso, ma anche dell'evoluzione naturale cui sta andando incontro il sistema delle relazioni che governano l'istruzione e la formazione, il ruolo dell'ufficio scolastico regionale appare rivisitato e curvato su una nuova dimensione. Sicuramente l'accento più forte va sulla previsione del ruolo di vigilanza dell'USR "sul rispetto delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni, sull'attuazione degli ordinamenti scolastici, sui livelli di efficacia dell'azione formativa e sull'osservanza degli standard programmati...". Alla luce del riordino delle competenze il ruolo dell'USR sembra, in questo primo approccio, definirsi nel ruolo di garante, per conto dello Stato dell'unitarietà del sistema di istruzione e formazione, attraverso l'azione di vigilanza come su esplicitata.

Il momento transitorio verso una definitiva attuazione del Titolo V della Costituzione viene citato per dare una motivazione logica alle competenze elencate nel prosieguo dell'articolo. Vengono elencate una serie di attività che vedono l'USR "attivare la politica scolastica nazionale sul territorio", "integrare l'azione dei comuni delle province e della regione" nell'esercizio delle competenze loro proprie derivanti dal d.lgs n. 112/1998, "promuovere la ricognizione delle esigenze formative e lo sviluppo dell'offerta sul territorio" in collaborazione con la regione e gli enti locali.

Altro passaggio importante, che necessita di un commento è il disegno che l'articolo fa della relazione tra la singola scuola e l'USR.

Viene puntualizzata maggiormente l'azione dell'USR di "verifica e di vigilanza al fine di rilevare l'efficienza dell'attività delle istituzioni scolastiche e di valutare il grado di realizzazione del piano dell'offerta formativa". Questa previsione irrigidisce ulteriormente la dipendenza funzionale delle scuole a fronte di un potere di verifica e di vigilanza presente nelle relazioni di gerarchia..

L'Ufficio scolastico regionale è organizzato in uffici dirigenziali di livello non generale per funzioni e per articolazioni sul territorio con compiti di supporto alle scuole, amministrativi e di monitoraggio.

Tali uffici svolgono, in particolare, le funzioni relative alla assistenza, alla consulenza e al supporto, agli istituti scolastici autonomi per le procedure amministrative e amministrativo-contabili; alla gestione delle graduatorie e alla formulazione di proposte al direttore regionale ai fini dell'assegnazione delle risorse umane ai singoli istituti scolastici autonomi; al supporto e alla consulenza agli istituti scolastici per la progettazione e innovazione della offerta formativa e alla integrazione con gli altri attori locali; al supporto e allo sviluppo delle reti di scuole; al monitoraggio dell'edilizia scolastica e della sicurezza degli edifici; allo stato di integrazione degli alunni immigrati; all'utilizzo da parte delle scuole dei fondi europei; al raccordo ed interazione con le autonomie locali per la migliore realizzazione dell'integrazione scolastica dei diversamente abili, alla promozione



ed incentivazione della partecipazione studentesca; al raccordo con i comuni per la verifica dell'osservanza dell'obbligo scolastico; alla cura delle relazioni con le RSU e con le organizzazioni sindacali territoriali.

1.3.2 La Riforma del CEDE, dell'INDIRE (già BDP) e degli IRRSAE

La legge 15 marzo 1997 n. 59 all'art. 21, co. 10, stabilisce che *"le istituzioni scolastiche autonome hanno anche autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo nei limiti del proficuo esercizio dell'autonomia didattica e organizzativa"*.

In tale prospettiva, nel successivo periodo, si afferma che *"gli IRRSAE, il CEDE e la BDP... sono riformati come enti finalizzati al supporto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche"*.

Con il d.lvo. 20 luglio 1999 n. 258, concernente il "Riordino del Centro Europeo dell'Educazione, della Biblioteca di Documentazione Pedagogica", il CEDE è stato trasformato in "Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione" con i seguenti compiti:

- valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema di istruzione nel suo complesso ed analiticamente;
- studio delle cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica con riferimento al contesto sociale ed alle tipologie dell'offerta formativa;
- conduzione di attività di valutazione sulla soddisfazione dell'utenza;
- supporto e assistenza tecnica all'amministrazione per la realizzazione di autonome iniziative di valutazione e supporto anche alle singole istituzioni scolastiche;
- valutazione degli effetti degli esiti applicativi delle iniziative legislative che riguardano la scuola;
- valutazione degli effetti dei progetti e delle iniziative di innovazione promossi in ambito nazionale;
- partecipazione italiana a progetti di ricerca internazionale in campo valutativo e nei settori connessi all'innovazione organizzativa e didattica.

Gli organi dell'Istituto sono: a) il Presidente; b) il Comitato di indirizzo; c) il Collegio dei revisori dei conti".

La Legge Finanziaria 2007 n. 296/2006 ha istituito l'**Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica** che subentra all'Indire e agli Irre regionali.

«Allo scopo di sostenere l'autonomia delle istituzioni scolastiche nella dimensione dell'Unione europea ed i processi di innovazione e di ricerca educativa nelle medesime istituzioni, nonché per favorirne l'interazione con il territorio, è istituita, presso il Ministero della Pubblica Istruzione, [...] l'Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica [...], avente sede a Firenze, articolata, anche a livello periferico, in nuclei allocati presso gli uffici scolastici regionali ed in raccordo con questi ultimi, con le seguenti funzioni:

- a) ricerca educativa e consulenza pedagogico - didattica;*
- b) formazione e aggiornamento del personale della scuola;*



- c) *attivazione di servizi di documentazione pedagogica, didattica e di ricerca e sperimentazione;*
- d) *partecipazione alle iniziative internazionali nelle materie di competenza;*
- e) *collaborazione alla realizzazione delle misure di sistema nazionali in materia di istruzione per gli adulti e di istruzione e formazione tecnica superiore;*
- f) *collaborazione con le regioni e gli enti locali».*

Ai sensi del comma 613 dell'art. 1 della legge 27.12.2006 n° 296 (Finanziaria 2007) l'INVALSI assume i seguenti compiti: a) formula al Ministro della pubblica istruzione proposte per la piena attuazione del sistema di valutazione dei dirigenti scolastici; b) definisce le procedure da seguire per la valutazione dei dirigenti scolastici; c) formula proposte per la formazione dei componenti del team di valutazione; d) realizza il monitoraggio sullo sviluppo e sugli esiti del sistema di valutazione.

L'Agenzia è articolata, anche a livello periferico, in nuclei allocati presso gli uffici scolastici regionali ed in raccordo con questi ultimi, con le seguenti funzioni: a) ricerca educativa e consulenza pedagogico- didattica; b) formazione e aggiornamento del personale della scuola; c) attivazione di servizi di documentazione pedagogica, didattica e di ricerca e sperimentazione; d) partecipazione alle iniziative internazionali nelle materie di competenza; e) collaborazione alla realizzazione delle misure di sistema nazionali in materia di istruzione per gli adulti e di istruzione e formazione tecnica superiore; f) collaborazione con le regioni e gli enti locali.

L'organizzazione dell'Agenzia, con articolazione centrale e periferica, dovrà essere definita con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300

A seguito del subentro dell'Agenzia nelle funzioni e nei compiti svolti dagli Istituti regionali di ricerca educativa (IRRE), gli IRRE stessi sono stati soppressi

1.3.3 L'Agenzia per la Formazione e l'Istruzione Professionale

Nella nuova architettura organizzativa si inseriva anche l'Agenzia per la Formazione e l'Istruzione Professionale (art. 88 d.lvo 30 luglio 1999 n. 300), mai costituita, che avrebbe dovuto esercitare, in forma unificata e coordinata, i compiti precedentemente svolti dai Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e della pubblica istruzione in materia di sistema integrato di istruzione e formazione professionale.

La missione istituzionale dell'Agenzia è molto delicata in quanto deve realizzare, ai fini della compiuta attuazione del sistema formativo integrato, un difficile equilibrio tra le competenze regionali in materia di formazione professionale e le esigenze generali del sistema scolastico, avendo a riferimento l'assetto delle competenze definite dal d.lvo 31 marzo 1998 n. 112.

Spetta in particolare all'agenzia la funzione di accreditamento delle strutture di formazione professionale che agiscono nel settore e la validazione dei programmi integrati di istruzione e formazione anche nei corsi finalizzati al conseguimento del titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore.



Pur godendo, come tutte le Agenzie, in quanto struttura tecnica altamente specializzata, di ampia autonomia organizzativa e gestionale, è sottoposta alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi della legge di conversione n. 317 del 2001 e del Ministero della p.i. per i profili di rispettiva competenza, nel quadro degli indirizzi definiti con un'apposita direttiva del Consiglio dei Ministri.

1.4 L'autonomia scolastica. La prima tappa del processo riformatore (legge 15 marzo del 1997 n. 59 art. 21)

L'art. 21, comma 1 della legge 15 marzo 1997 n. 59 recita: *"L'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione dell'autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo..."*

Ma che cosa si intende, in concreto, per autonomia scolastica?

L'autonomia scolastica è la capacità giuridica delle singole scuole, riconosciuta dalla legge, di progettare e realizzare, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con le caratteristiche specifiche degli alunni (ma anche, in certi casi, degli adulti, sotto forma di educazione permanente), interventi di educazione, formazione ed istruzione, mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti e alla domanda delle famiglie, e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento al fine di garantire ai soggetti coinvolti il successo formativo, mediante l'impiego delle indispensabili risorse umane, finanziarie e strutturali.

Quando dunque una scuola si può definire autonoma ?

Quando è in possesso:

- di un capo di istituto che abbia ottenuto la qualifica dirigenziale;
- della personalità giuridica.

Per "personalità giuridica" si intende, la "titolarità di posizioni giuridiche attive e passive".

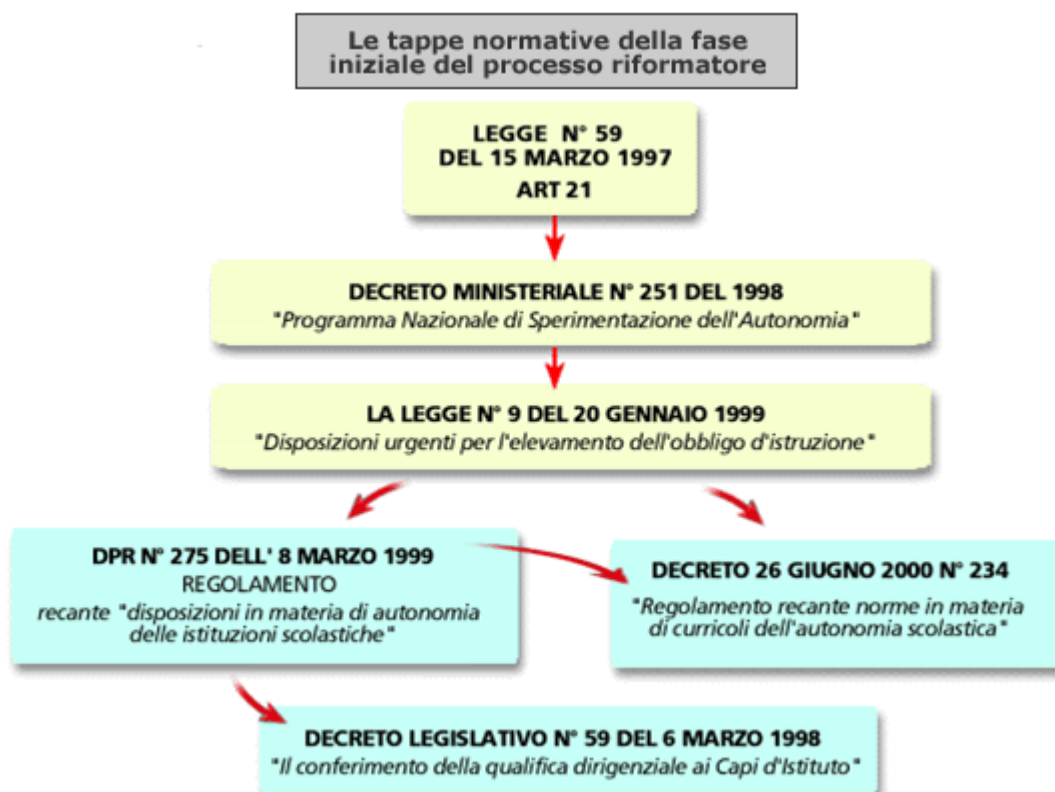
Emerge dall'art. 21 un modello di autonomia che non è quello di una deregulation intesa come "assenza di regole"; le scuole devono pertanto muoversi e agire, pur nel rispetto dei principi dettati dalla legge e dai regolamenti, potendo disporre di una forte flessibilità nell'organizzazione della didattica e dandosi un nuovo modello organizzativo che consenta loro di fare istruzione, ricerca e formazione secondo standard di qualità fissati dal "centro", un centro, però, affrancato da compiti di gestione e prevalentemente dotato di funzioni di indirizzo e di controllo.

1.4.1 Il Regolamento sull'autonomia delle istituzioni scolastiche

(d.P.R. 8 marzo 1999 n. 275)

Il d.P.R. 8 marzo 1999 n. 275 recante "Disposizioni in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche", rappresenta il "cuore" dell'intero progetto riformatore imperniato sull'autonomia. Esso è entrato in vigore, come espressamente sancito dall'art. 2, comma 2, a decorrere dal 1° settembre 2000.

L'art. 1 comma 2 prevede un regime transitorio (che in effetti è valso limitatamente all'anno scolastico 1999/2000), ribadisce la possibilità di esercitare l'autonomia ai sensi del d.m. 29 maggio 1998 n. 251, e del successivo d.m. 19 luglio 1999 n. 179.





1.4.2 L'autonomia didattica delle istituzioni scolastiche

L'autonomia didattica delle istituzioni scolastiche si esercita nel rispetto delle "tre libertà" richiamate dalla legge:

- la libertà di insegnamento,
- la libertà di scelta educativa delle famiglie,
- il diritto ad apprendere degli alunni.

Lo scopo è il perseguimento delle finalità generali del sistema nazionale di istruzione, promuovendo la crescita educativa di tutti gli alunni, riconoscendo e valorizzando le diversità e le potenzialità di ciascuno. L'autonomia, pertanto, si esprimerà completamente nella definizione del "curricolo", cioè del piano di studi, che deve risultare coerente con gli obiettivi "generali ed educativi" dei diversi tipi e indirizzi di studi determinati a livello nazionale (a norma del successivo art. 8 del regolamento) e riflettere le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale.

Nel rispetto del monte ore stabilito a livello nazionale, ogni istituzione scolastica compone il quadro unitario in cui sono indicate le discipline e le attività fondamentali definite a livello nazionale, le discipline fondamentali alternative tra di loro, le discipline integrative, nonché gli "spazi di flessibilità".

La struttura del curricolo, quindi, si articola in tre livelli che integrano decisioni centrali e periferiche:

1. una parte prescrittiva, con le attività e le discipline fondamentali, il monte orario annuale da dedicarvi, gli obiettivi e gli standard d'apprendimento, determinati a livello nazionale;
2. una parte opzionale, (comprendente attività e discipline tra loro alternative) che integra obbligatoriamente il curricolo, lasciato all'autonoma determinazione delle scuole, con una pluralità di offerte tra le quali gli alunni hanno il dovere di scegliere;
3. una parte facoltativa, con l'arricchimento del curricolo attraverso attività aggiuntive, programmate e realizzate anche con l'accordo dei soggetti esterni alla scuola (enti locali/agenzie formative, ecc.)

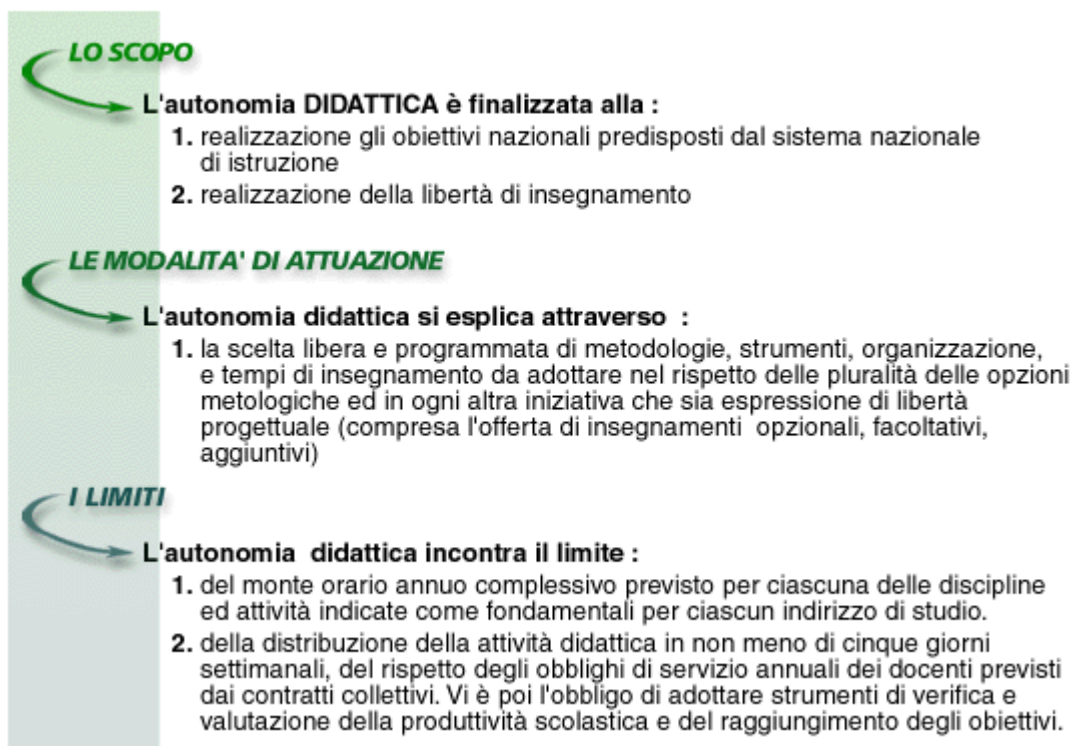
E' nel curricolo che si salda e si risolve quella che molti avevano indicato come l'antinomia dell'art. 21: come valorizzare la specificità del territorio e la diversificata domanda formativa, garantendo nel contempo il carattere unitario e nazionale della formazione? La risposta al quesito è data dal P.O.F (piano dell'offerta formativa) sui ci si soffermerà nel paragrafo 4.5.

L'esercizio della flessibilità riguarda:

- l'articolazione modulare del monte ore annuale di ciascuna disciplina (con conseguente superamento del vincolo settimanale);
- la definizione di unità d'insegnamento (unità didattiche) non coincidenti con l'unità oraria;
- l'espletamento della lezione (con possibilità di utilizzazione degli spazi residui per integrazioni, arricchimenti e approfondimenti);
- l'attivazione di percorsi didattici individualizzati; l'articolazione modulare di gruppi di

- alunni, provenienti dalla stessa o da diverse classi; l'aggregazione delle discipline in aree/ambiti disciplinari.

L'AUTONOMIA DIDATTICA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE



1.4.3 L'autonomia organizzativa delle istituzioni scolastiche

L'autonomia organizzativa riguarda:

- l'adattamento del calendario scolastico;
- la programmazione plurisettimanale dell'orario del curriculum in non meno di 5 giorni settimanali e nel rispetto del monte ore annuale previsto per le singole discipline e attività obbligatorie;
- l'impiego flessibile dei docenti nelle varie classi e sezioni in funzione delle eventuali opzioni metodologiche ed organizzative adottate nel P.O.F.

La parte più delicata del regolamento è relativa alla definizione dei curricoli (art. 8) basata su un'ampia delegificazione della materia. Viene infatti demandata al Ministro della p.i. la competenza a definire:

- gli obiettivi generali del processo formativo;
- gli obiettivi specifici di apprendimento relativi alle "competenze" degli alunni (competenze intreccio di conoscenze e abilità/capacità - "sapere" e "saper fare");
- le discipline e le attività costituenti la quota nazionale del curriculum e il relativo monte ore annuo;



- l'orario obbligatorio annuale complessivo dei curricoli, comprensivo della quota nazionale obbligatoria e della quota obbligatoria riservata alle scuole;
- i limiti di flessibilità temporale per le compensazioni tra le discipline;
- gli standard di qualità del servizio;
- gli indirizzi generali per la valutazione degli alunni e il riconoscimento dei crediti e dei debiti formativi.

Nel contesto normativo afferente alla regolazione della vita e dell'attività della scuola nel suo complesso, si inserisce anche il Regolamento che disciplina le iniziative complementari e le attività scolastiche integrative, originariamente approvato con d.P.R. 10 ottobre 1996 n. 567, e modificato con d.P.R. 9 aprile 1999 n. 156, con d.p.r. 13 febbraio 2001 n. 105, con d.p.r. 23 dicembre 2005 n. 301 e con d.p.r. 29 novembre 2007 n. 268.

Il d.P.R. 9 aprile 1999 n. 156 contiene una significativa novità per il nostro sistema scolastico in quanto definisce "attività scolastiche a tutti gli effetti", e perciò anche ai fini dell'ordinaria copertura assicurati INAIL, *"tutte le attività organizzate dalle istituzioni scolastiche sulla base di progetti educativi, anche in rete o in partenariato con altre istituzioni e agenzie del territorio..."*

Siamo in presenza di un'altra rivoluzione copernicana rispetto al tradizionale rapporto scuola territorio: non è più la scuola che si proietta verso il territorio, ma è quest'ultimo che "entra" nella scuola e interagisce con essa.

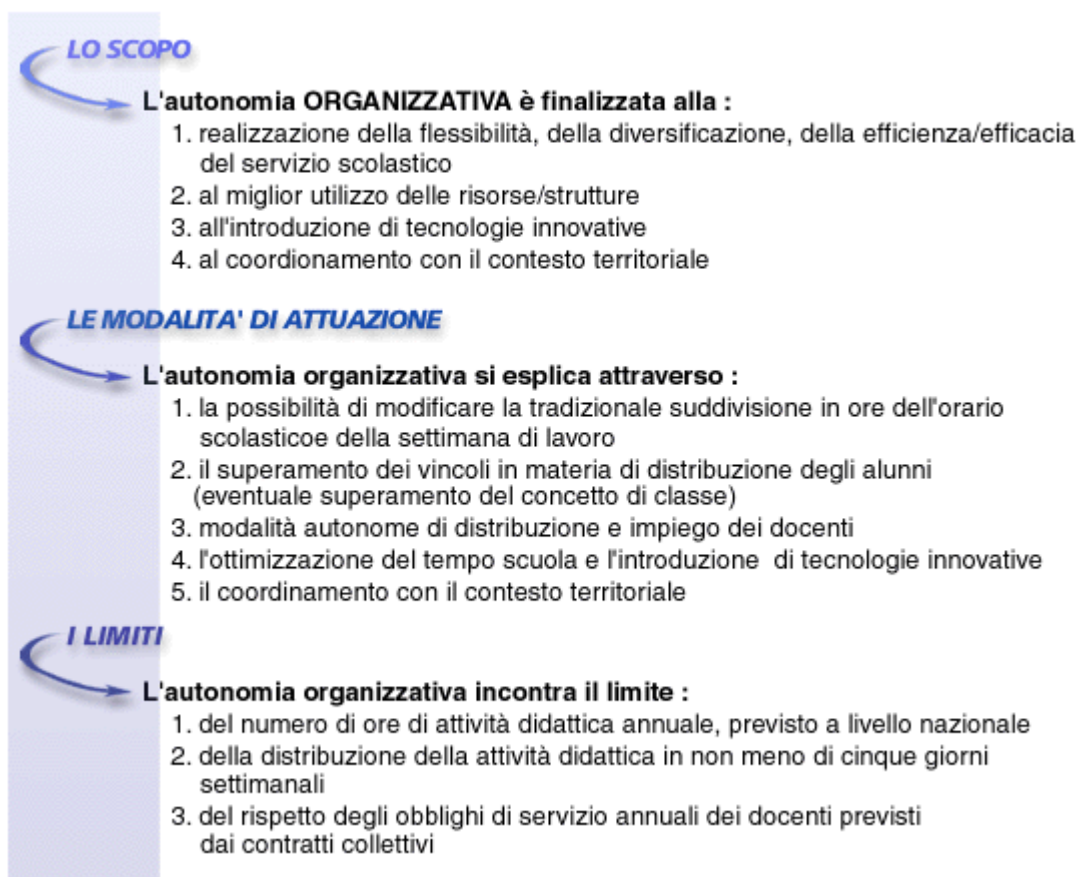
Altra importante novità del decreto (art. 5 co.1 bis) consiste nell'estendere alle associazioni studentesche l'applicabilità delle norme del codice civile sulle associazioni non riconosciute e la destinazione di apposite risorse finanziarie per l'organizzazione e il funzionamento delle Consulte provinciali degli studenti, che acquisiscono così una specifica connotazione istituzionale ed un proprio assetto ordinamentale.

L'art. 6 del d.p.r. 13 febbraio 2001 n. 105 e poi sostituito dall'art. 2 del d.p.r. 23 dicembre 2005 n. 301 ha previsto il Forum nazionale delle associazioni studentesche.

L'art. 3 del d.p.r. 23 dicembre 2005 n. 301 ha previsto il Forum nazionale delle associazioni dei genitori.



L'AUTONOMIA ORGANIZZATIVA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE



1.4.4 Il Piano dell'Offerta Formativa (P.O.F.) e le funzioni obiettivo

L'espressione massima dell'autonomia didattica ed organizzativa delle istituzioni scolastiche è il piano dell'offerta formativa (P.O.F.), definito nel comma 1 dell'art. 3

«documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche» che "esplicita la progettazione curricolare, extra curricolare, educativa ed organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia».

Il P.O.F. è elaborato dal collegio dei docenti sulla base degli indirizzi generali per le attività della scuola e delle scelte generali di gestione e amministrazione definiti dal consiglio di circolo/istituto. Il piano deve essere coerente con gli obiettivi generali dei diversi indirizzi di studi determinati a livello nazionale. Il piano dell'offerta formativa è pubblico e viene consegnato alle famiglie all'atto dell'iscrizione.

Per valorizzare le professionalità e l'impegno aggiuntivo degli insegnanti e per la realizzazione del piano dell'offerta formativa il secondo CCNL 1998/2001



ha introdotto, in tutti gli ordini e gradi di scuola le "funzioni obiettivo", oggi trasformate in "funzioni strumentali al piano dell'offerta formativa".

Le funzioni strumentali sono identificate con delibera del collegio dei docenti in coerenza con il piano dell'offerta formativa, cioè in relazione alle concrete esigenze del POF e non più in riferimento ad aree astrattamente precostituite come accadeva in passato con le funzioni-obiettivo.

Il collegio dei docenti definisce criteri di attribuzione, il numero e i destinatari delle funzioni strumentali, nel numero, svincolato da ogni indicazione ufficiale, non rientra il collaboratore vicario

Il collegio designa i docenti cui affidare gli incarichi con delibera motivata. Non possono essere incaricati i docenti che svolgono orario a tempo parziale o sono autorizzati allo svolgimento della libera professione.

Gli incarichi sono conferiti dal dirigente scolastico. A fine anno scolastico e non oltre il mese di giugno il collegio esprime una valutazione ai fini della conferma degli incarichi, in occasione della verifica del P.O.F., sulla base della relazione redatta da ciascun insegnante incaricato della funzione e delle indicazioni del capo d'istituto.

1.4.5 L'autonomia amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche

Conseguenza necessaria della previsione del riconoscimento ai singoli istituti della autonomia e della personalità giuridica è il riconoscimento agli stessi dell'autonomia amministrativo contabile. Il co.5 dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997 n. 59, ha previsto che i singoli istituti, al conseguimento della personalità giuridica, abbiano una *"dotazione finanziaria essenziale costituita dall'assegnazione dello Stato per il funzionamento amministrativo e didattico"*.

Gli stanziamenti sono ripartiti dal Ministero della pubblica istruzione secondo due flussi:

- assegnazione attraverso finanziamento diretto ai sensi del D.M. n. 21/2007 relativamente al cap. 1203 "Fondo per le competenze dovute al personale delle istituzioni scolastiche, con esclusione delle spese per stipendi del personale a tempo indeterminato e determinato" e al cap. 1204 "Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche";
- assegnazione su base regionale attraverso l'USR e quindi assegnati, dopo essere stati suddivisi su base provinciale o sub provinciale, ai singoli istituti, dai dirigenti degli uffici periferici dell'amministrazione scolastica

La dotazione si suddivide in assegnazione ordinaria e assegnazione perequativa, ed è senza altro vincolo di destinazione se non quello dell'utilizzazione prioritaria per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie di ciascuna tipologia e di ciascun indirizzo di scuola.

L'assegnazione ordinaria ha carattere uniforme e risponde a parametri fissi, quali il numero di studenti e tipologia di studi. L'assegnazione perequativa ha invece natura integrativa, per fare supportare istituti in difficoltà economica e supplire a disomogeneità territoriali.



Nel contempo la legge 15 marzo 1997 n. 59, promuove il ricorso dei singoli istituti all'autofinanziamento. In quest'ottica, il regolamento di contabilità delle scuole introdotto con d.i. 1° febbraio 2001 n. 44, (decreto interministeriale sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche) abroga le disposizioni che prevedono autorizzazioni preventive per l'accettazione di donazioni, eredità e legati da parte delle istituzioni scolastiche.

Sempre in tale finalità, il regolamento, specifica, che l'assegnazione della dotazione in esame non esclude l'apporto di ulteriori risorse finanziarie da parte dello Stato, delle regioni, degli enti locali, di altri enti e di privati per l'attuazione di progetti promossi e finanziati con risorse a destinazione specifica. Punti salienti del regolamento sono:

- la gestione per competenza (art. 2);
- l'esercizio finanziario su base annuale per anno solare (art. 2);
- la gestione della spesa sulla base di programma annuale (art. 2);
- l'obbligo di utilizzo di istituto cassiere (art. 16);
- la possibilità di utilizzare le strutture scolastiche per lo svolgimento di attività e la vendita di beni e servizi a favore di terzi, con vantaggio economico dell'istituto (art. 21);
- l'obbligo di tenuta di scritture contabili (titolo III);
- la piena capacità negoziale, esercitarsi nelle procedure di legge (art. 31),
- l'individuazione della procedura ordinaria di contrattazione, per gli importi eccedenti 2000 euro sulla base delle offerte di almeno tre ditte direttamente interessate (art. 34)
- l'individuazione di una serie di contratti certamente rientranti nella capacità negoziale degli istituti (Capo II, contratti di insegnamento, di sponsorizzazione, di fornitura di siti informatici) comodato, mutuo, locazione finanziaria e numerosi altri).

Quali sono dunque gli aspetti più significativi introdotti dal regolamento sulla gestione amministrativo contabile delle istituzioni scolastiche ?

- Il collegio dei revisori dei conti
- Il programma annuale
- La capacità negoziale
- Il consegnatario dei beni.



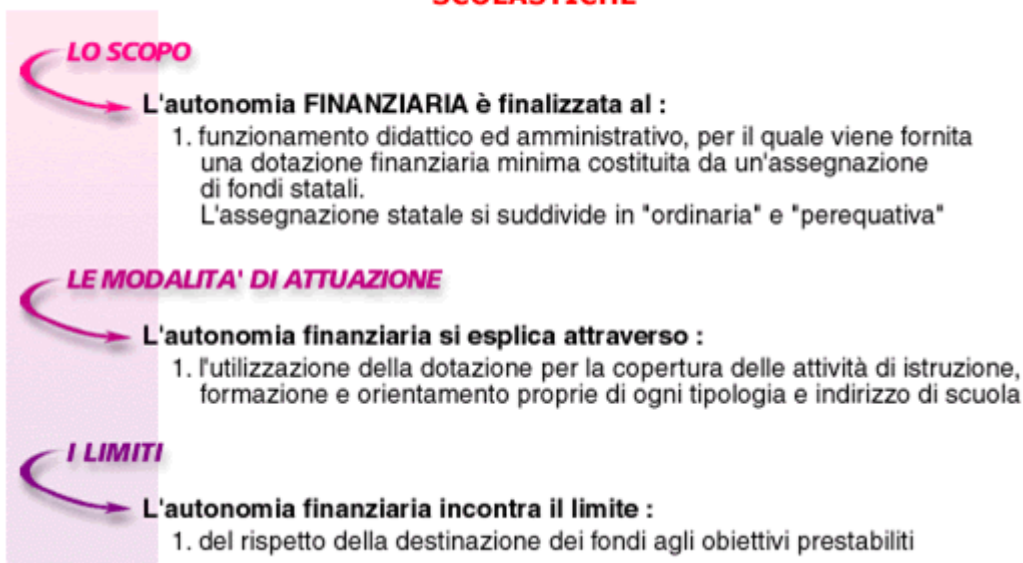
I revisori dei conti

Nato inizialmente come collegio formato da tre componenti, il numero dei revisori è stato ridotto dalla legge finanziaria 2007 a due. Per effetto di questa modifica dal 2007 i revisori non agiranno più come collegio, poiché "duo non facit collegium".

Il Ministero con la nota prot. n. 101 del 19.2.2007 ha precisato che

- Il i due "*revisori dei conti*" svolgono le loro funzioni in posizione paritetica (non sussistendo più il collegio);
- i "*revisori dei conti*" - ai fini dell'espressione del parere sul programma annuale e sul conto consuntivo - concorderanno le date nelle quali procedere agli adempimenti ad essi affidati (i "*revisori*", pertanto, dovranno essere

L'AUTONOMIA AMMINISTRATIVO CONTABILE DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE



tempestivamente informati dalle istituzioni scolastiche dell'avvenuta predisposizione dei documenti contabili da sottoporre al loro esame);

- sarà cura del singolo revisore esprimere il parere su detto documento (nel caso in cui uno dei due "*revisori*" si trovi nella impossibilità di procedere all'esame del documento di programmazione annuale nei tempi concordati);
- il Consiglio di Istituto può adottare ugualmente la delibera di approvazione del programma annuale anche nel caso di visita congiunta nella quale uno dei due "*revisori*" esprima parere contrario;
- l'Istituzione scolastica - qualora uno o entrambi i "*revisori*" formulino osservazioni in ordine conto consuntivo e il Consiglio di Istituto proceda comunque alla sua approvazione - dovrà trasmettere il relativo verbale all'Ufficio Scolastico Regionale e alla competente



Ragioneria Provinciale dello Stato, segnalando nella nota di trasmissione che il verbale contiene osservazioni;

- sarà cura del singolo *"revisore"* esprimere il parere sul conto consuntivo anche nel caso in cui uno dei due *"revisori"* si trovi nella impossibilità di procedere all'esame del conto consuntivo nei tempi concordati;
- le verifiche di cui all'articolo 58, comma 3, del D.I. n. 44/2001 saranno svolte, di norma, in occasione dell'esame del programma annuale e del conto consuntivo;
- la compilazione dei verbali relativi all'attività di revisione (mediante l'utilizzo dell'applicativo Athena) è a cura esclusiva dei *"revisori dei conti"*.

I compiti dei revisori cominciano prima dell'inizio dell'esercizio finanziario (1° gennaio-31 dicembre), quando ricevono per conoscenza entro il 31 dicembre precedente il programma annuale approvato dal consiglio dell'istituzione scolastica autonoma.

Ma torniamo all'attività dei revisori: con visite periodiche devono procedere alla verifica delle legittimità e regolarità di tutte le scritture contabili, nonché alla coerenza di impiego delle risorse rispetto agli obiettivi del programma annuale.

Quello dei revisori potremmo definirlo un ruolo a metà fra l'azione fiscale di controllo e l'intervento di assistenza.

Decisivo comunque il loro intervento soprattutto in occasione dell'approvazione del conto consuntivo: se l'istituzione dovesse approvare il conto in difformità del parere del collegio dei revisori la competenza ad intervenire sull'eventuale ripristino di regolarità di funzionamento passerebbe all'ufficio scolastico regionale.

Ogni intervento di controllo dei revisori viene verbalizzato e raccolto presso l'istituzione scolastica; il verbale relativo al conto consuntivo e ad eventuali anomalie riscontrate in fase di controllo viene messo a disposizione dell'ufficio scolastico regionale e della Ragioneria Provinciale dello Stato.

Il programma annuale

Il programma annuale dispone liberamente delle risorse finanziarie assegnate, in base agli obiettivi e ai progetti approvati dal consiglio di istituto, in coerenza con le previsioni del piano dell'offerta formativa (P.O.F.).

L'articolo 1 del regolamento amministrativo-contabile dispone infatti che

«Le risorse assegnate dallo Stato, costituenti la dotazione finanziaria di istituto sono utilizzate,, senza altro vincolo di destinazione che quello prioritario per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie dell'istituzione interessata, come previste ed organizzate nel piano dell'offerta formativa (P.O.F.), nel rispetto delle competenze attribuite o delegate alle regioni e agli enti locali dalla normativa vigente.....».

Per l'impiego "autonomo" delle risorse finanziarie disponibili il dirigente predispone entro il 31 ottobre il programma annuale corredato da apposita relazione, proposto dalla giunta e con il parere di regolarità contabile del Collegio



dei revisori al Consiglio di istituto. Entro il 15 dicembre il consiglio di istituto delibera il programma annuale che viene al fisso all'albo.

L'approvazione del programma comporta l'autorizzazione al pagamento delle spese previste.

Nel caso in cui il Consiglio non approvi il programma entro l'inizio dell'esercizio finanziario (10 gennaio), il dirigente provvede alla gestione provvisoria nei limiti delle spese necessarie per la prosecuzione dei progetti avviati e, nel limite di un dodicesimo, della spesa sostenuta nell'esercizio precedente per il funzionamento generale.

Se il programma non viene approvato entro 60 giorni dall'inizio dell'esercizio finanziario il direttore dell'ufficio scolastico regionale nomina un commissario ad acta che provvede all'adempimento dell'approvazione del programma annuale entro un termine stabilito.

La capacità negoziale

L'acquisizione della personalità giuridica conferisce alle istituzioni scolastiche un più ampio potere gestionale anche nei confronti di terzi estranei alla p.a. In particolare, le istituzioni possono stipulare convenzioni e contratti, esclusi i contratti per operazioni finanziarie speculative. Possono partecipare a società di persone e a società di capitali.

La competenza amministrativa in materia negoziale è ripartita tra il dirigente scolastico ed il Consiglio d'Istituto (art. 33 DI 44/2001).

Nel primo comma dell'art. 33 sono indicate le specifiche tipologie contrattuali rimesse alla competenza decisionale del Consiglio di Istituto (ad es. l'adesione della scuola ad accordi di rete o a convenzioni con altri enti pubblici). Il consiglio di istituto delibera i criteri e i limiti per lo svolgimento da parte del dirigente di queste attività negoziali:

- a) contratti di sponsorizzazione;
- b) contratti di locazione di immobili;
- c) utilizzazione di locali, beni o siti informatici, appartenenti alla istituzione scolastica, da parte di soggetti terzi;
- d) convenzioni relative a prestazioni del personale della scuola e degli alunni per conto terzi;
- e) alienazione di beni e servizi prodotti nell'esercizio di attività didattiche o programmate a favore di terzi;
- f) acquisto ed alienazione di titoli di Stato;
- g) contratti di prestazione d'opera con esperti per particolari attività ed insegnamenti;
- h) partecipazione a progetti internazionali

Spetta in ogni caso (e cioè quale che sia l'organo competenze alla decisione) al dirigente, quale rappresentante legale dell'istituzione sottoscrivere contratti o convenzioni.

Per lo svolgimento di specifiche attività negoziali il dirigente scolastico può delegare (per iscritto e con indicazione dei limiti) il direttore dei servizi generali e amministrativi.



Il consegnatario dei beni

Da sempre il consegnatario dei beni mobili e immobili dell'istituzione, cioè il responsabile della conservazione e dell'impiego delle risorse materiali di proprietà dello Stato e data in uso alla istituzione scolastica, è sempre stato il direttore didattico o il preside.

Il passaggio di consegne, in caso di cambio di titolarità nell'istituzione scolastica, comportava un particolare processo in contraddittorio fra i due capi d'istituto alla presenza di un rappresentante della Ragioneria Provinciale dello Stato.

Il regolamento ha introdotto definitivamente il cambiamento di competenze: l'articolo 24 prevede infatti che il direttore dei servizi generali e amministrativi abbia la responsabilità di consegnatario dei beni dell'istituzione e la tenuta del relativo inventario.

"L'inventario è tenuto e curato dal direttore, che assume le responsabilità del consegnatario..."

Quando il direttore cessa dal suo ufficio, il passaggio di consegne avviene mediante ricognizione materiale dei beni in contraddittorio con il consegnatario subentrante, in presenza del dirigente e del presidente del consiglio di istituto.

1.4.6 *Disciplina della qualifica dirigenziale dei capi d'istituto (Il decreto legislativo n. 59 del 6 marzo 1998)*

L'art. 21 comma 16 del decreto legislativo 15 marzo 1997 n.59 prevede che «*nel rispetto del principio della libertà d'insegnamento e in connessione con l'individuazione di nuove figure professionali del personale docente, ferma restando l'unicità della funzione, ai capi d'istituto è conferita la qualifica dirigenziale contestualmente all'acquisto della personalità e dell'autonomia da parte delle singole istituzioni scolastiche*».

L'impianto e le sequenze logiche e cronologiche delineate dall'art.21, risultano chiare ed evidenti:

- dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche;
- conseguente attribuzione di autonomia e personalità giuridica;
- conferimento della qualifica dirigenziale ai capi d'istituto in servizio, "contestualmente all'acquisto della personalità giuridica e dell'autonomia", previa frequenza di un "apposito" corso di formazione.

I contenuti e le specificità della qualifica dirigenziale sono state individuate con il d.lvo 6 marzo 1998 n. 59 ("Disciplina della qualifica dirigenziale dei capi d'istituto delle istituzioni scolastiche autonome, a norma dell'art. 21 comma 16 della legge 15 marzo 1997 n.59") e successivamente trasfusa nell'articolo 25 bis del d.lgs n. 29 del 1993 e da ultimo nell'art. 25 del d.lgs n. 165 del 2001, secondo il quale il conferimento della dirigenza deve avvenire nel rispetto del principio della libertà d'insegnamento e in connessione con l'individuazione di nuove figure professionali del personale docente, ferma restando l'unicità della funzione docente stessa.

L'acquisizione dello status dirigenziale comporta l'affidamento di:



- autonomi compiti di direzione, di coordinamento e valorizzazione delle risorse umane;
- autonomi compiti di gestione di risorse finanziarie e strumentali, con connesse responsabilità in ordine ai risultati, il tutto nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici.

Il d.lvo n. 59 si compone di unico articolo, che ha introdotto modifiche al d.lvo 3 febbraio 1993 n. 29, mediante l'inserimento di articoli aggiuntivi:

- art. 25-bis "Dirigenti delle istituzioni scolastiche";
- art. 25-ter "Inquadramento nei ruoli regionali dei dirigenti scolastici dei capi d'istituto in servizio";
- art. 28-bis "Reclutamento dei dirigenti scolastici".

Dirigenti delle istituzioni scolastiche

art. 25 del d.lgs 30 marzo 2001 n. 165

I dirigenti scolastici:

sono inquadrati in ruoli di dimensione regionale;

rispondono in ordine ai risultati a norma dell'art. 21 del d.lvo 30 marzo 2001 n. 165 (verifica dei risultati, responsabilità dirigenziali), che sono valutati tenuto conto delle specificità delle funzioni, sulla base delle verifiche effettuate da un nucleo di valutazione istituito presso l'amministrazione scolastica regionale, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa.

Il dirigente scolastico:

- assicura la gestione unitaria dell'istituzione scolastica;
- ne ha la rappresentanza legale;
- è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio;
- ha autonomi poteri di direzione, coordinamento e valorizzazione delle risorse umane, nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici;
- organizza l'attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia formativi;
- è titolare delle relazioni sindacali;
- promuove gli interventi per assicurare la qualità dei processi formativi e la collaborazione delle risorse culturali, professionali, sociali ed economiche del territorio;
- predispone le condizioni:
- per il pieno esercizio della libertà d'insegnamento (intesa "anche" come ricerca e innovazione metodologico-didattica);
- per l'esercizio della libertà di scelta educativa delle famiglie;
- per l'attuazione del diritto all'apprendimento degli alunni.

Nell'ambito delle funzioni attribuite alle istituzioni scolastiche spetta al dirigente l'adozione degli atti di gestione delle risorse e del personale.

Nello svolgimento delle funzioni di natura organizzativa, il dirigente scolastico può avvalersi di due docenti da lui individuati, ai quali può delegare "specifici compiti". Il



Per le funzioni di natura amministrativa, è coadiuvato dal direttore dei servizi generali e amministrativi che sovrintende, nell'ambito delle direttive di massima impartite e degli obiettivi assegnati, ai servizi amministrativi e ai servizi generali dell'istituzione scolastica, coordinando il relativo personale (la precedente formulazione era: "... che esercita le funzioni di direzione degli uffici amministrativi della scuola).

Il dirigente scolastico presenta "periodicamente" al consiglio di circolo/istituto una motivata relazione sulla "direzione" e sul "coordinamento" dell'attività formativa, organizzativa e amministrativa.

Inquadramento nei ruoli regionali dei dirigenti scolastici dei capi d'istituto in servizio

art. 25 del d.lgs 30 marzo 2001 n. 165

La qualifica dirigenziale viene assunta da parte di ciascun capo d'istituto all'atto della preposizione alle istituzioni scolastiche dotate di autonomia e della personalità giuridica,.

Reclutamento dei dirigenti scolastici

art. 29 del d.lgs 30 marzo 2001 n. 165

Il reclutamento dei dirigenti scolastici, già previsto dall'art. art. 29 del d.lgs 30 marzo 2001 n. 165 è stato regolamentato dal decreto del presidente della repubblica 10 luglio 2008 , n. 140

Esso prevede che il reclutamento dei dirigenti scolastici, con l'unificazione dei tre settori formativi della dirigenza scolastica, si realizza mediante un unico concorso per esami e titoli che si svolge in sede regionale. Il concorso è indetto con cadenza triennale con decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Gli uffici scolastici regionali curano l'organizzazione e lo svolgimento del concorso.

Al corso concorso è ammesso il personale docente ed educativo delle istituzioni statali che abbia maturato, dopo la nomina in ruolo un servizio effettivamente prestato di almeno 5 anni con possesso di laurea.

1.5 La razionalizzazione della rete scolastica (d.P.R. 18 giugno 1998 n. 233)

Non sarebbe stato possibile avviare l'autonomia scolastica senza avere ridisegnato e razionalizzato la rete delle scuole, un arcipelago affollatissimo. Ciò per motivi funzionali, didattici, di ottimizzazione dei costi e delle risorse umane, ma, soprattutto, per assicurare a tutti gli alunni quella molteplicità di servizi che solo le unità di una certa dimensione consentono di offrire.

Anche le norme sulla ristrutturazione della rete scolastica prendono origine dall'art. 21 della legge 15 marzo 1997 n. 59.

Più dettagliatamente l'argomento è regolato dal d.P.R. 18 giugno 1998 n. 233 ("Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, etc.").

Qual è l'operazione indicata dalla legge?



Si è cercato di creare comprensori scolastici di più scuole dello stesso livello ("razionalizzazione orizzontale"), ma meglio se di livello integrato ("razionalizzazione verticale", per esempio elementari più medie), ognuno sotto un unico dirigente, aventi alla base una popolazione scolastica, accertata come stabile nell'ultimo quinquennio, da 500 a 900 alunni.

Ovviamente, la legge prevede eccezioni per le piccole isole, per i comuni montani e per le aree contraddistinte da specificità etniche o linguistiche.

Sono nati così (e alcuni sono già funzionanti in talune grandi città, a titolo sperimentale) i cosiddetti Istituti comprensivi.

Da ultimo è intervenuto sulla disciplina l'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale dopo il comma 6 ha inserito il seguente comma:

«6-bis. I piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche, rientranti nelle competenze delle regioni e degli enti locali, devono essere in ogni caso ultimati in tempo utile per assicurare il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione della rete scolastica previsti dal presente comma, già a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010 e comunque non oltre il 30 novembre di ogni anno. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con la procedura di cui all'articolo 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, diffida le regioni e gli enti locali inadempienti ad adottare, entro quindici giorni, tutti gli atti amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi di ridimensionamento della rete scolastica. Ove le regioni e gli enti locali competenti non adempiano alla predetta diffida, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, nomina un commissario ad acta. Gli eventuali oneri derivanti da tale nomina sono a carico delle regioni e degli enti locali.».

Regioni ed enti locali hanno chiesto la soppressione della diffida e della nomina del Commissario ad acta, poiché il D.Lgs. 112/98 ha trasferito a Comuni e Province, ciascuno per le scuole di propria competenza, i compiti e le funzioni concernenti proprio l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole e la redazione dei piani di organizzazione della rete scolastica.

Quanto al contenuto, nulla è innovato nei numeri previsti dal provvedimento sin qui adottato, infatti i limiti sono sempre tra 500 e 900 alunni, quali standard generali per il conferimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche, nelle situazioni ordinarie prevedendo comunque una deroga a 300 alunni, nelle situazioni eccezionali elencate nello stesso D.P.R..

Le modifiche ai criteri per la programmazione della rete scolastica (il cosiddetto "dimensionamento") saranno affidate ad un'intesa tra Stato, Regioni ed enti locali e non saranno - come prevedeva l'originario decreto del ministero della Pubblica istruzione - anticipate dal Governo."



1.6 La riforma dei cicli

Al fine di comprendere lo stato dei lavori della riforma dei cicli scolastici ripercorriamo le tappe dei provvedimenti delle legislature passate e di quella in corso

- L. 10 febbraio 2000, n.30 Legge-quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione
- L. 28 marzo 2003, n. 53 "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale"
- DECRETO LEGISLATIVO 19 febbraio 2004, n. 59 Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53.
- diritto-dovere istruzione e formazione (Decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76);
- a decorrere dall'a.s. 2007-2008, l'obbligo di istruzione è di almeno 10 anni (comma 622, Legge 296/06 - Finanziaria 2007), come regolamentato dal Decreto Ministeriale 22 agosto 2007, n.139;
- alternanza scuola-lavoro (Decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77);
- Decreto legge 1 settembre 2008, n. 137 recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università, convertito nella legge 169 del 2008, che introduce l'insegnante unico nella scuola primaria e introduce nuove modalità valutative degli alunni.

Altri provvedimenti sono intanto stati emanati dal precedente Governo e da quello in corso:

- Scuola dell'Infanzia
 - o Portfolio: CM 84/05 del 10 novembre 2005 e Nota 9 febbraio 2006, prot. n. 1196, Nota 12 giugno 2006, prot. n. 5596: ai fini della valutazione individuale dell'alunno, le istituzioni scolastiche possono utilizzare sia gli strumenti valutativi individuati nelle Linee guida sul Portfolio, sia gli strumenti valutativi di cui alla precedente modulistica;
 - o quota 20% (Decreto ministeriale 28 dicembre 2005): il Decreto Ministeriale 13 giugno 2006, n. 47 (Nota 22 giugno 2006, Prot. n. 721/DIP/Segr) stabilisce che tale quota è appannaggio delle istituzioni scolastiche autonome. Si veda anche il documento Cultura Scuola Persona - *Verso le Nuove Indicazioni Nazionali per Scuola Infanzia e I Ciclo*, presentato a Roma il 3 aprile 2007 e le Nuove Indicazioni Nazionali (vd. Decreto Ministeriale 31 luglio 2007, Direttiva Ministeriale 3 agosto 2007, n. 68 e Nota 31 gennaio 2008, Prot. D.G.O.S. 1296).
- Scuola Primaria
 - o la Nota 12 settembre 2006, Prot. n. 7798/FR, che stabilisce la cessazione delle "Primine" dall'anno scolastico 2007-2008;



- o Portfolio: CM 84/05 del 10 novembre 2005 e Nota 9 febbraio 2006, prot. n. 1196, Nota 12 giugno 2006, prot. n. 5596;
- o ai fini della valutazione individuale dell'alunno, le istituzioni scolastiche possono utilizzare sia gli strumenti valutativi individuati nelle Linee guida sul Portfolio, sia gli strumenti valutativi di cui alla precedente modulistica;
- o quota 20% (Decreto ministeriale 28 dicembre 2005): il Decreto Ministeriale 13 giugno 2006, n. 47 (Nota 22 giugno 2006, Prot. n. 721/DIP/Segr) stabilisce che tale quota è appannaggio delle istituzioni scolastiche autonome;
- o Si veda anche il documento Cultura Scuola Persona - *Verso le Nuove Indicazioni Nazionali per Scuola Infanzia e I Ciclo*, presentato a Roma il 3 aprile 2007 e le Nuove Indicazioni Nazionali (vd. Decreto Ministeriale 31 luglio 2007 e Direttiva Ministeriale 3 agosto 2007, n. 68).
- Scuola Secondaria di Primo Grado
 - o quota 20% (Decreto ministeriale 28 dicembre 2005): il Decreto Ministeriale 13 giugno 2006, n. 47 (Nota 22 giugno 2006, Prot. n. 721/DIP/Segr) stabilisce che tale quota è appannaggio delle istituzioni scolastiche autonome;
 - o l'ammissione agli esami di Stato del Primo Ciclo è deliberata dal consiglio di classe (art. 1, comma 4, del Legge 176/07); prevista una ulteriore prova scritta, a carattere nazionale, volta a verificare i livelli generali e specifici di apprendimento (art. 1, comma 4-ter, del Legge 176/07);
 - o Con l'accordo sulla sequenza contrattuale relativo all'art. 43 del CCNL Scuola, sottoscritto il 2 marzo 2007, e l'art. 2 comma 2 del DLvo 165/01, è disapplicata la funzione del tutor (prevista dall'articolo 10 comma 5, del Decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59);
 - o Si veda anche il documento Cultura Scuola Persona - *Verso le Nuove Indicazioni Nazionali per Scuola Infanzia e I Ciclo*, presentato a Roma il 3 aprile 2007 e le Nuove Indicazioni Nazionali (vd. Decreto Ministeriale 31 luglio 2007 e Direttiva Ministeriale 3 agosto 2007, n. 68).
- Scuola Secondaria di Secondo Grado
 - o Innovazione: il DM 31 maggio 2006 sospende il progetto di innovazione del secondo ciclo (DM 31 gennaio 2006, n. 775)
 - o avvio riforma: dall'a.s. 2008-2009 (comma 8, Legge 12 luglio 2006, n. 228); l'art. 13, comma 1-quater, della Legge 40/07 prevede che l'avvio della riforma parta dall'a.s. 2009-2010;
 - o correzioni e integrazioni al Decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226: sino al 19 maggio 2008 (comma 5, Legge 12 luglio 2006, n. 228); tale termine è prorogato al 19 maggio 2009 dall'art. 6, comma 1, del DdL "Bersani ter";



- o confluente percorsi (Decreto ministeriale 28 dicembre 2005): il Decreto Ministeriale 13 giugno 2006, n. 46 abroga le confluente dei percorsi e la corrispondenza dei titoli di studio;
- o biennio d'obbligo (comma 622, Legge 296/06 - Finanziaria 2007): a decorrere dall'a.s. 2007-2008, l'obbligo di istruzione è di almeno 10 anni (vd. la Lettera del Ministro del 3 agosto 2007, il Decreto Ministeriale 22 agosto 2007, n.139, il Decreto Interministeriale 29 novembre 2007 e le Linee guida del 27 dicembre 2007);
- o esami di stato (art.1, Legge 1/07): vengono modificati e sostituiti gli articoli 2, 3 e 4 della Legge 425/97 (vd. CM 5/07 per l'applicazione della nuova legge sull'Esame di Stato; il Legge 176/07 prevede, inoltre, l'assegnazione dei candidati privatisti agli esami di Stato alle sedi d'esame da parte degli USR (art. 1, comma 2) e l'aumento degli stanziamenti per i compensi ai Commissari degli esami di Stato (articolo 1, comma 3);
- o debiti e crediti: si vedano il DM 42/07, per la nuova gestione di debiti e crediti scolastici, il DM 80/07 e l'OM 92/07, per le modalità del recupero dei debiti formativi e da ultima la CM 3 febbraio 2009;
- o quota 20% (Decreto ministeriale 28 dicembre 2005): il Decreto Ministeriale 13 giugno 2006, n. 47 (Nota 22 giugno 2006, Prot. n. 721/DIP/Segr) stabilisce che tale quota è appannaggio delle istituzioni scolastiche autonome;
- Istruzione Tecnica e Professionale
 - o Poli Tecnico Professionali: I commi 1 e 2, art. 13, della Legge 40/07 modificano i commi 6 e 8 dell'art. 2 ed abrogano il comma 7 dell'art. 2 e gli articoli 6 e 10 del Decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, eliminando i Licei Economici e Tecnologici e reintroducendo gli Istituti Tecnici e Professionali ed istituendo (comma 2, art. 1) i "Poli Tecnico Professionali"
 - o ITS e IFTS: (istituiti con l'art. 69 della Legge 144/99) si veda il Decreto della Presidenza Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2008, attuativo della Legge 296/06 - Finanziaria 2007 (articolo 1, commi 631 e 875) e della Legge 40/07 (articolo 13, comma 2);
 - o Istruzione Professionale: l'art. 1, comma 605 lett. f) della Legge 296/06 (Finanziaria 2007) prevede la riduzione, a decorrere dall'a.s. 2007/08, dei carichi orari settimanali delle lezioni nell'istruzione professionale; inoltre l'art. 13, comma 1 ter, della Legge 40/07, stabilisce "la riduzione del numero degli attuali indirizzi e il loro ammodernamento nell'ambito di ampi settori tecnico-professionali, articolati in un'area di istruzione generale, comune a tutti i percorsi, e in aree di indirizzo; la scansione temporale dei percorsi e i relativi risultati di apprendimento, la previsione di un monte ore annuale delle lezioni sostenibile per gli allievi (...) e la conseguente riorganizzazione delle discipline



di insegnamento al fine di potenziare le attività laboratoriali (...)" (vd. DM 41/07).

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007) al comma 622 ha previsto che l'istruzione è impartita per almeno dieci anni ed è obbligatoria e finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età'.

A seguito dell'emanazioni delle leggi di conversione n. 169 del 2008 e 133 del 2008, sono in discussione i seguenti Regolamenti:

Schema di regolamento per il coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni e per ulteriori modalità applicative dell'articolo 3 del decreto-legge 1 settembre 2008, n. 137, convertito dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169

Schema di regolamento recante "Riordino delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e degli ordinamenti relativi al primo ciclo di istruzione ai sensi dell'art. 64 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133".

Schema di regolamento "Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei Licei" Regolamento recante norme concernenti il riordino degli istituti professionali ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Regolamento recante norme concernenti il riordino degli istituti professionali ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133

Educazione degli Adulti

I commi 632 e 634 della Legge 296/06 (Finanziaria 2007) riorganizzano i Centri Territoriali Permanenti per l'Educazione degli Adulti (CTP) ed i Corsi serali nei nuovi Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti, istituiti con Decreto Ministeriale 25 ottobre 2007.

1.7 La riforma degli organi collegiali esterni alla scuola (d.lvo 30 giugno 1999 n. 233: "Riforma degli Organi collegiali territoriali")

Il quadro riformatore dell'art. 21 ha previsto la riforma degli organi collegiali esterni alla scuola, quali gli organi collegiali territoriali. I meccanismi di riforma (d.lvo 30 giugno 1999, n. 233: "Riforma degli organi collegiali territoriali", a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997 n. 59, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 170 del 22 luglio 1999) hanno portato alla cessazione dal

Il 1° settembre 2001 i Consigli Scolastici Distrettuali, i Consigli Scolastici Provinciali e il Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione. Al loro posto sono subentrati:

- i "Consigli Scolastici Locali"
- (che assorbiranno le attuali funzioni dei Consigli scolastici provinciali e distrettuali),

- i "Consigli Regionali dell'Istruzione",
- il "Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione".

1.7.1 I Consigli Scolastici Locali

A livello locale troviamo i consigli scolastici locali, anch'essi organi collegiali nuovi, che sostituiscono i consigli scolastici distrettuali e provinciali. Sono istituiti in corrispondenza delle articolazioni della amministrazione periferica, previo accordo con regioni ed enti locali. Hanno competenze consultive e di proposizione nei confronti dell'amministrazione scolastica periferica e delle istituzioni scolastiche autonome. Le materie di loro competenza sono diverse e riguardano *"...l'attuazione dell'autonomia, l'organizzazione scolastica sul territorio di riferimento, l'edilizia scolastica, la distribuzione dell'offerta formativa, l'educazione permanente, l'orientamento, la continuità tra i vari cicli sull'istruzione, l'integrazione degli alunni con handicap, l'attuazione del diritto allo studio, l'adempimento dell'obbligo di istruzione e formazione, il monitoraggio dei bisogni formativi sul territorio, il censimento delle opportunità culturali e sportive offerte ai giovani"*. I consigli sono composti da rappresentanti eletti del personale della scuola statale, in proporzione al loro numero, più due esponenti del personale delle scuole private, tre esponenti dei genitori e tre degli alunni, designati dalla Consulta provinciale degli studenti competente per territorio. Ne fanno parte, inoltre, cinque rappresentanti designati dagli enti locali, di cui due della provincia, e cinque rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché, di diritto, i responsabili dell'ufficio periferico competente

1.7.2 Il Consiglio Regionale dell'Istruzione

Dal 1° settembre 2001 è istituito presso ogni ufficio periferico regionale dell'istruzione, il Consiglio Regionale dell'Istruzione

Il Consiglio regionale dell'istruzione dura in carica tre anni ed è presieduto da un presidente scelto dal suo seno. Il consiglio è organo consultivo e di supporto all'amministrazione scolastica regionale, *"esprime pareri obbligatori in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, di attuazione delle innovazioni ordinamentali, di distribuzione dell'offerta formativa e di integrazione tra istruzione e formazione professionale, di educazione permanente, di reclutamento e mobilità del personale, di attuazione degli organici funzionali d'istituto"*.

Durata: tre anni.

Composizione: il consiglio scolastico regionale è costituito dai presidenti dei consigli scolastici locali, da componenti eletti dalla rappresentanza del personale della scuola statale nei consigli scolastici locali; da 3 componenti eletti dai rappresentanti delle scuole pubbliche non statali nei consigli locali e da 5 rappresentanti designati dalle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori. Del consiglio fa parte di diritto il dirigente dell'ufficio periferico regionale.



Il numero complessivo dei componenti eletti dai consigli scolastici locali in rappresentanza del personale scolastico in servizio nella Regione è determinato in proporzione al numero degli appartenenti al personale dirigente, docente, amministrativo tecnico e ausiliario in servizio nelle scuole statali.

A queste categorie spettano complessivamente 14 seggi quando il suddetto personale è in numero non superiore a 50.000 unità; spettano 16 seggi quando tale numero è superiore a detta cifra.

Nella attribuzione dei seggi deve essere garantita la rappresentanza rispettivamente di 3 ovvero 4 seggi al personale docente per ciascun grado di istruzione, mentre almeno un seggio va assegnato alla categoria dei dirigenti scolastici e un altro al personale amministrativo tecnico e ausiliario.

Presidente: Il consiglio lo elegge a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Qualora nella prima votazione non si raggiunga tale maggioranza, il Presidente è eletto a maggioranza relativa dei votanti. Il consiglio adotta un proprio regolamento, nel quale è prevista la creazione di una giunta esecutiva, che sarà presieduta dal dirigente dell'ufficio regionale dell'istruzione.

1.7.3 Il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione

Il consiglio superiore della pubblica istruzione ha sostituito dal 1° settembre 2001 il consiglio nazionale della pubblica istruzione.

Durata: la sua durata è di cinque anni.

Compiti: il consiglio superiore della pubblica istruzione esercita le seguenti funzioni:

- a) esprime pareri obbligatori circa:
 - le politiche del personale della scuola;
 - la valutazione del sistema dell'istruzione;
 - gli obiettivi nazionali e standard del sistema di istruzione;
 - le quote di insegnamento liberamente scelto dalle scuole autonome;
 - l'organizzazione generale dell'istruzione;
- b) esprime pareri su qualsiasi altra materia il Ministro decida di sottoporgli;
- c) esprime pareri facoltativi, anche di propria iniziativa, su proposte di legge in materia legislativa e normativa attinente all'istruzione;
- d) promuove indagini conoscitive sullo stato di settori specifici dell'istruzione e ne relaziona al Ministro della pubblica istruzione.

Non possono fare parte del consiglio superiore della pubblica istruzione parlamentari nazionali o europei o altri ministri o sottosegretari di Stato.

I membri del CSPI possono essere eletti una sola volta. Il personale scolastico può chiedere di essere esonerato dal servizio per il quinquennio con diritto della validità del servizio stesso ad ogni effetto.

Presidente: il consiglio elegge nel suo seno, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Presidente.

Qualora nella prima votazione non si raggiunga tale maggioranza, il Presidente è eletto a maggioranza relativa dei votanti. Il consiglio rappresenta



l'organo di garanzia dell'unitarietà del sistema nazionale dell'istruzione e di
supposto tecnico-scientifico delle funzioni del Ministro della pubblica istruzione.



2. LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

2.1 L'autocertificazione

L'autocertificazione, ovvero la possibilità, per il cittadino, di dimostrare il possesso di requisiti rilevanti per il procedimento amministrativo mediante una semplice **dichiarazione** con la quale ci si assume la responsabilità della **veridicità** della dichiarazione (in luogo della consueta esibizione dei relativi certificati), è stata introdotta, nel nostro ordinamento, dalla l. 4 gennaio 1968 n. 15. A livello legislativo, l'introduzione di questo "credito di fiducia" nei confronti del cittadino è pertanto abbastanza risalente.

Purtroppo, a livello dei rapporti quotidiani tra cittadino e amministrazione, le innovazioni della l. legge 4 gennaio 1968 n. 15 sono rimaste, per lungo tempo, inoperanti; la pubblica amministrazione ha infatti continuato, per lungo tempo, a richiedere ai cittadini l'esibizione di spesso inutili certificati, in luogo dell'autocertificazione già prevista dall'ordinamento. L'istituto dell'autocertificazione ha pertanto avuto bisogno di una serie di interventi legislativi di riproposizione e rilancio. Particolare importanza hanno, a questo proposito, l'art. 18, comma 1 della l. 7 agosto 1990 n. 241 e, soprattutto, la l. 15 maggio 1997 n. 127 cd. Bassanini *bis* che ha operato un decisivo rilancio dell'istituto, oggi completato dal testo unico del dicembre 2000 sulla documentazione amministrativa.

La disciplina dell'autocertificazione era contenuta soprattutto nel d.P.R. 20 ottobre 1998 n.403 che costituiva uno dei più importanti regolamenti di **semplificazione** e **delegificazione** richiamati nei paragrafi precedenti. Tale d.P.R. è stato di recente abrogato dal testo unico sulla documentazione amministrativa approvato nel dicembre 2000, che recepisce comunque la totalità dei principi del d.P.R. n.403.

L'autocertificazione sostituisce i certificati senza che ci sia necessità di presentare successivamente il certificato vero e proprio. La pubblica amministrazione ha l'obbligo di accettarle, riservandosi la possibilità di controllo e verifica in caso di sussistenza di ragionevoli dubbi sulla veridicità del loro contenuto.

Vi sono pochi casi, nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, in cui devono essere esibiti i tradizionali certificati: pratiche per contrarre matrimonio, rapporti con l'autorità giudiziaria, atti da trasmettere all'estero.

L'elenco delle circostanze che possono essere provate mediante **dichiarazione sostitutiva** è lunghissimo e comprende, oltre alle circostanze già previste dall' art. 2 della l. 4 gennaio 1968 n. 15 e dall'articolo 1 del d.P.R 20 ottobre 1998 n. 403 (oggi abrogati), le situazioni previste dall'art. 46 del d.p.r.n. 445 del 2000 ovvero:

- **dichiarazioni sostitutive di certificazioni**
 - a) data e il luogo di nascita;
 - b) residenza;
 - c) cittadinanza;



- d) godimento dei diritti civili e politici;
- e) stato di celibe, coniugato, vedovo o stato libero;
- f) stato di famiglia;
- g) esistenza in vita;
- h) nascita del figlio, decesso del coniuge, dell'ascendente o discendente;
- i) iscrizione in albi, in elenchi tenuti da pubbliche amministrazioni;
- j) appartenenza a ordini professionali;
- k) titolo di studio, esami sostenuti;
- l) qualifica professionale posseduta, titolo di specializzazione, di abilitazione, di formazione, di aggiornamento e di qualificazione tecnica;
- m) situazione reddituale o economica anche ai fini della concessione dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali;
- n) assolvimento di specifici obblighi contributivi con l'indicazione dell'ammontare corrisposto;
- o) possesso e numero del codice fiscale, della partita IVA e di qualsiasi dato presente nell'archivio dell'anagrafe tributaria;
- p) stato di disoccupazione;
- q) qualità di pensionato e categoria di pensione;
- r) qualità di studente;
- s) qualità di legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche, di tutore, di curatore e simili;
- t) iscrizione presso associazioni o formazioni sociali di qualsiasi tipo;
- u) tutte le situazioni relative all'adempimento degli obblighi militari, ivi comprese quelle attestate nel foglio matricolare dello stato di servizio;
- aa) di non aver riportato condanne penali e di non essere destinatario di provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale ai sensi della vigente normativa;
- bb) di non essere a conoscenza di essere sottoposto a procedimenti penali;
- cc) qualità di vivenza a carico;
- dd) tutti i dati a diretta conoscenza dell'interessato contenuti nei registri dello stato civile;
- ee) di non trovarsi in stato di liquidazione o di fallimento e di non aver presentato domanda di concordato. (R)



- **dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà**

- a) l'atto di notorietà concernente stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato è sostituito da dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo con la osservanza delle modalità di cui all'articolo 38;
- b) la dichiarazione resa nell'interesse proprio del dichiarante può riguardare anche stati, qualità personali e fatti relativi ad altri soggetti di cui egli abbia diretta conoscenza;
- c) fatte salve le eccezioni espressamente previste per legge, nei rapporti con la pubblica amministrazione e con i concessionari di pubblici servizi, tutti gli stati, le qualità personali e i fatti non espressamente indicati nell'articolo 46 sono comprovati dall'interessato mediante la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà;
- d) salvo il caso in cui la legge preveda espressamente che la denuncia all'Autorità di Polizia Giudiziaria è presupposto necessario per attivare il procedimento amministrativo di rilascio del duplicato di documenti di riconoscimento o comunque attestanti stati e qualità personali dell'interessato, lo smarrimento dei documenti medesimi è comprovato da chi ne richiede il duplicato mediante dichiarazione sostitutiva.

E' quindi di tutta evidenza come l'ambito dell'autocertificazione copra oggi quasi per intero l'intero terreno dei rapporti tra cittadino e p.a. con particolari "aree forti" costituite dai rapporti di più immediata rilevanza sociale (rapporti familiari, assistenziali, ecc.) oggetto di previsioni particolarmente penetranti.

Per quello che riguarda le modalità applicative, il diritto all'autocertificazione si esercita mediante presentazione di **dichiarazione** (anche contenuta nell'istanza rivolta alla p.a.) sottoscritta dall'interessato in presenza di un dipendente della p.a. o del **responsabile del procedimento** che hanno comunque l'**obbligo giuridico** di ricevere l'autodichiarazione (la mancata accettazione dell'autocertificazione costituisce infatti **violazione dei doveri d'ufficio** ed è rilevante ai fini disciplinari).

La veridicità delle autodichiarazioni è verificata dall'amministrazione tramite **idonei controlli**, anche a campione, sulle dichiarazioni sostitutive; la non veridicità delle dichiarazioni importa poi, oltre a **responsabilità penale** (art. 26 l. 4 gennaio 1968 n. 15 e testo unico del dicembre 2000), anche la **decadenza** dai benefici conseguiti in virtù della falsa dichiarazione.

Il d.p.r. n. 445 del 2000 nell'abrogare la legge 4 gennaio 1968 n.15 nonché l'art.3 co. 1,4,5 e 11, legge 15 maggio 1997 n.127 e il d.P.R. 20 ottobre 98 n.403, opera una riorganizzazione e razionalizzazione della materia utile sia per mettere ordine in un sistema normativo molto frastagliato, sia per affrontare organicamente problematiche moderne (come la firma elettronica, o la trasmissione di istanze tramite Internet o altri mezzi telematici, gestione informatica dei documenti) ormai non più rinviabili. Inoltre, tale testo unico:



- ha ampliato il numero di certificati non più richiedibili al cittadino;
- ha sancito che **tutte** le domande e le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà rivolte alla p.a. non dovranno essere autenticate ma basterà apporre la firma in presenza del pubblico dipendente addetto al ritiro dell'atto. Sarà possibile inviarle anche per posta o per fax corredate dalla fotocopia del documento di identità.

L'Agenzia delle entrate, con la risoluzione n. 103 del 3 luglio 2001 ha chiarito che le dichiarazioni sostitutive sono esenti da imposta di bollo.

2.2 La riduzione degli adempimenti amministrativi e gli interventi sulle certificazioni

La semplificazione dei rapporti tra cittadino e amministrazione è assicurata da una serie di interventi su adempimenti amministrativi (come le autentiche di firma o i certificati) che, molto spesso, venivano ad integrare inutili ostacoli ad un rapporto più diretto tra cittadino e p.a..

Particolarmente importante è, a questo proposito, la possibilità, prevista dall'art. 3, comma 11 l. 15 maggio 1997 n. 127 cd. Bassanini *bis*, di prescindere dall'**autenticazione** della **sottoscrizione** di istanze rivolte alla p.a. ove l'istanza sia sottoscritta in **presenza** del dipendente addetto oppure ove l'istanza sia presentata unitamente a **copia fotostatica** di un **documento di identità** del sottoscrittore.

Sempre l'art. 3 della l. 15 maggio 1997 n. 127 cd. Bassanini *bis*, al comma 5, ha poi introdotto il divieto per le pubbliche amministrazioni di richiedere l'**autenticazione** della sottoscrizione delle domande di partecipazione a **concorsi, selezioni per l'assunzione nonché a qualsiasi tipo di esame**; è stato quindi eliminato un adempimento percepito come fonte di disagio dalla coscienza sociale.

Per quello che riguarda la materia delle certificazioni (oggi ridotte di importanza dopo l'incremento del sistema dell'autocertificazione), l'intervento del legislatore si è polarizzato soprattutto sulla tematica della durata temporale dei certificati. L'art. 2 della l. 15 maggio 1997 n. 127 cd. Bassanini *bis* ha infatti attribuito **validità temporale illimitata** ai certificati attestanti **stati e fatti personali non soggetti a modificazioni** (ad es. morte, ecc.). Le restanti certificazioni hanno validità di **sei mesi** dalla data di rilascio, salvo che disposizioni di legge o regolamentari prevedano una validità superiore.



Ove poi il certificato abbia superato il periodo di validità (sia quindi "scaduto"), il cittadino può comunque utilizzare la certificazione dichiarando, mediante **autodichiarazione** posta in fondo al documento, che le informazioni contenute nel certificato stesso **non hanno subito variazioni** dalla data di rilascio. In questo caso, la dichiarazione del privato segue (soprattutto per quello che riguarda le sanzioni per la falsità della dichiarazione) il regime dell'autocertificazione.

Si segnala, infine, che l'art. 2 della l. 24 novembre 2000 n. 340 ha previsto che gli strumenti di semplificazione (autocertificazione, etc.) possono essere utilizzati "anche nei rapporti tra privati che vi consentano".

Tutti i principi suddetti, codificati nella legge n.127 del 1997, sono stati successivamente recepiti nel già richiamato testo unico sulla documentazione amministrativa approvato nel dicembre 2000 (d.p.r. n. 445).



2.3 La Rete unitaria della p.a. (R.U.P.A.)

La problematica dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione, finora prevalentemente risolta mediante gli strumenti della semplificazione amministrativa, riceverà una decisiva riorganizzazione per effetto della progressiva entrata in funzione della cd. **Rete unitaria della Pubblica amministrazione** prevista dalla **Direttiva Pres. Consiglio dei Ministri 5 settembre 1995** e divenuta operativa.

L'idea fondamentale alla base della Rete è quella di permettere lo scambio di informazioni, per via telematica, tra tutte le amministrazioni pubbliche.

La Rete Unitaria si configura come un insieme di Domini, ciascuno inteso come l'insieme delle risorse hardware, di comunicazione e software che cadono sotto le competenze di una determinata amministrazione. I singoli domini si interconnettono, attraverso la Porta di Rete, al Dominio della Rete Unitaria che consente alle reti delle diverse amministrazioni di interoperare e che, tramite il Centro di Gestione per l'Interoperabilità, consente di accedere ai relativi servizi.

I servizi di interoperabilità consistono nella realizzazione, gestione ed assistenza di un insieme di servizi base disponibili per tutti gli utenti del Dominio della Rete Unitaria e, se richiesto, anche all'interno dei Domini delle singole Amministrazioni. I servizi comprendono l'interconnessione a livello applicativo tra amministrazioni, quali posta elettronica, trasferimento di file, terminale virtuale, accesso a news, al web e collegamento ad internet ed i rispettivi servizi di gestione e supporto. Sono compresi i servizi di indirizzamento, domain name service, directory service, tempo ufficiale di rete, system management&network monitoring, servizi per il controllo dei livelli di servizio contrattuali, call center e formazione. Sono previsti inoltre servizi addizionali, che possono essere richiesti opzionalmente dalle amministrazioni, comprendenti servizi di hosting e mirroring dei server web, servizi di collegamento a banche dati esterne di interesse generale, servizi per l'interoperabilità interna dell'amministrazione, servizi di outsourcing del Centro di Gestione della singola amministrazione e servizi di gestione completa della configurazione e di distribuzione del software fino ai posti di lavoro.

È quindi evidente il beneficio che potrà derivare ai rapporti tra cittadino e amministrazione dall'operatività piena di una simile innovazione.

2.4 Il Sistema Pubblico di Connettività

Il Sistema Pubblico di Connettività (SPC) è stato istituito con il Decreto Legislativo 28 febbraio 2005, n. 42 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 73 del 30 marzo 2005), successivamente confluito nel Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'Amministrazione Digitale).

Nell'articolo 73 comma 2 del CAD, il SPC è definito come "l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e



la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione".



3. LA PRIVATIZZAZIONE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO E LA DEVOLUZIONE AL GIUDICE ORDINARIO DELLE CONTROVERSIE DI LAVORO

3.1 La privatizzazione del pubblico impiego

Il rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione, nel nostro ordinamento, è stato regolamentato, per molti anni, secondo una impostazione tipicamente **publicistica**; il carattere pubblico del datore di lavoro portava infatti a concludere per la natura pubblica del rapporto di lavoro (che costituiva un modo indiretto per assicurare la cura dell'**interesse pubblico** che costituisce la missione fondamentale della pubblica amministrazione) e per l'impossibilità di applicare al rapporto di lavoro con la p.a. le norme del **rapporto di lavoro privato**.

A partire dagli anni '80 maturava però la crisi di un simile modo di impostare il problema ed emergevano una serie di effetti disfunzionali di una simile impostazione (soprattutto scarsa flessibilità nella gestione dei dipendenti pubblici, estensione "a pioggia" di benefici economici, ecc.). Cominciava perciò ad emergere l'idea fondamentale di procedere ad una riforma del rapporto di pubblico impiego nel senso dell'**armonizzazione** e dell'**omogeneizzazione** al **rapporto di lavoro privato**.

La riforma del pubblico impiego era operata con il d. lvo 3 febbraio 1993 n. 29 e con una serie di decreti correttivi che, nel corso degli anni, modificavano, adattandolo alle problematiche nel frattempo emerse, il decreto legislativo.



L'idea fondamentale alla base del d. lvo 3 febbraio 1993 n. 29, attualmente sostituito dal d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e succ. mod. è costituita dalla riconduzione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione alla sistematica ed alla normativa del **rapporto di lavoro privato**.

Proprio per questa impostazione fondamentale alla base del decreto legislativo, l'intera operazione è stata definita come una **privatizzazione del pubblico impiego** (cioè come l'applicazione, al pubblico impiego, delle norme del rapporto di lavoro privato).

Altri autori, guardando alla nuova disciplina del rapporto di lavoro (che vede il massiccio ricorso allo strumento del **contratto**) hanno preferito definire l'operazione come una **contrattualizzazione del pubblico impiego**.

Le due formulazioni guardano allo stesso fenomeno da due prospettive diverse ma sono da considerare sostanzialmente equivalenti; le definizioni possono pertanto essere usate senza limitazioni per indicare le innovazioni apportate al pubblico impiego dal d. lvo 3 febbraio 1993 n. 29.

Più interessanti le conseguenze che derivano dalla privatizzazione alla stessa definizione della materia. E' stato infatti correttamente osservato come, dopo la privatizzazione, la stessa definizione di pubblico impiego (nata proprio per evidenziare la differenziazione con il lavoro privato) debba essere messa in soffitta e sostituita con quelle di **lavoro pubblico** o di **rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione**; le nuove definizioni esprimono infatti meglio la sostanziale unità del rapporto di lavoro che si divide in pubblico o privato a seconda della natura del datore di lavoro ma che, nella sostanza, ha una disciplina sostanzialmente uniforme

3.2 Le fonti del rapporto di lavoro pubblico

La prima innovazione disposta dal d. lvo 3 febbraio 1993 n. 29 è costituita dal sistema delle **fonti** (cioè delle norme che regolamentano il rapporto).

Le fonti del rapporto di lavoro pubblico sono individuate dall'art. 2 del d. lvo 3 febbraio 1993 n. 29 (ora art. 2 del d.lgs. 165 del 2001 e succ. mod.) in due livelli:

- **livello legislativo**
- **livello della contrattazione collettiva**



Per quello che riguarda il **livello legislativo** (cioè le leggi che regolamentano il rapporto) il rapporto di lavoro pubblico è regolamentato dalle **norme del codice civile** in materia di rapporto di lavoro privato, dalle **altre leggi** in materia di lavoro privato (così realizzando quella privatizzazione del pubblico impiego che costituiva l'obiettivo primario della riforma) e dalle disposizioni specifiche previste dal d. lvo 3 febbraio 1993 n. 29. Il lavoro pubblico è pertanto disciplinato dalla stessa normativa prevista per il lavoro



privato, con l'eccezione delle **norme specifiche** per il lavoro pubblico contenute nel d. lvo 29/93.

Immediatamente sotto il livello legislativo viene il **livello della contrattazione collettiva**, costituito dai contratti collettivi stipulati tra il datore di lavoro pubblico (rappresentato, in questa fase, da un particolare organo l'**ARAN**) e le organizzazioni (**Sindacati**) che rappresentano i lavoratori pubblici. Il livello della contrattazione collettiva è, a sua volta, diviso in due livelli costituiti:

- dal **contratto collettivo nazionale di comparto** (cioè dal contratto stipulato in sede nazionale che regola gli aspetti essenziali del rapporto);
- dalla **contrattazione collettiva integrativa** (cioè dai contratti, articolati su più livelli, che regolamentano gli aspetti accessori o legati a situazioni locali del rapporto).

3.2.1 I contratti collettivi

Il contratto collettivo nazionale del *comparto* Scuola attualmente vigente è quello relativo al quadriennio 2006-2009 e al 1° biennio economico 2006-2007, mentre per la separata Area di contrattazione riguardante i Dirigenti scolastici, è in vigore il CCNL per l'area V, relativo al quadriennio giuridico 2002-05.

Il modello di contrattazione, articolato nella contrattazione nazionale di comparto svolta dall'ARAN e nella contrattazione integrativa, svolta dall'amministrazione, è applicato in tutte le amministrazioni. Tuttavia, nel comparto scuola, la contrattazione integrativa si articola oltre che a livello nazionale e regionale anche a livello decentrato nei singoli istituti scolastici ed è questo un livello che non è presente nelle altre pubbliche amministrazioni. La contrattazione collettiva integrativa a livello di istituzione scolastica è stata istituita con il contratto collettivo di lavoro 1998-2001 in concomitanza con la nascita dell'autonomia scolastica e con l'attribuzione della dirigenza ai capi di istituto. Formano oggetto di questo livello di contrattazione, che ha cadenza annuale prorogabile dalle parti, le materie individuate dall'art 4 del contratto 2006-2009. In particolare:



Nel contratto collettivo nazionale sono regolamentati alcuni tra gli aspetti più importanti del rapporto di lavoro nella scuola ed in particolare:

- il trattamento retributivo principale ed accessorio
- la strutturazione del personale per qualifiche
- le assenze dal lavoro
- le sanzioni e le procedure disciplinari
- la strutturazione della contrattazione collettiva decentrata



- le procedure di composizione delle controversie tra parte pubblica e sindacati in ordine all'interpretazione del contratto.

Nel comparto Scuola, la contrattazione collettiva integrativa è costituita, secondo lo schema fornito dal Contratto collettivo nazionale di lavoro, dai seguenti livelli:

- contrattazione integrativa nazionale con competenze in materia di:
 - A. mobilità compartimentale, a domanda e d'ufficio • utilizzazione del personale in altre attività di insegnamento; utilizzazione del personale soprannumerario e inidoneo, nonché di quello collocato fuori ruolo; procedure e criteri di utilizzazione del personale, tenuto altresì conto di quanto previsto dalla legge n.268/2002 e dalla legge n. 289/2002; mobilità intercompartimentale.
 - B. formazione
 - C. criteri per l'esercizio dei diritti e dei permessi sindacali.
 - D. criteri e parametri di attribuzione delle risorse per le scuole collocate in aree a rischio educativo, con forte processo immigratorio e per la dispersione scolastica, per le funzioni strumentali e per gli incarichi aggiuntivi del personale ATA.
- contrattazione decentrata provinciale presso ciascuna direzione scolastica regionale (di Provveditorato) con competenze in materia di:
 - a) linee di indirizzo e criteri per la tutela della salute nell'ambiente di lavoro;
 - b) criteri di allocazione e utilizzo delle risorse, provenienti dall'Ente Regione e da Enti
- diversi dal MPI, a livello d'istituto per la lotta contro l'emarginazione scolastica e per
- gli interventi sulle aree a rischio e a forte processo immigratorio, inclusa
- l'assegnazione di una quota dei fondi destinati alla formazione per il finanziamento
- di moduli formativi, da concludersi entro il 31 ottobre;
- c) criteri, modalità e opportunità formative per il personale docente, educativo ed ATA.;
- d) criteri di utilizzazione del personale;
- e) criteri e modalità di verifica dei risultati delle attività di formazione.
- contrattazione di istituto con competenze limitate a problematiche specifiche di ogni singolo istituto.



3.3 Il contratto individuale di lavoro

Una delle novità più importanti introdotte dal d. lvo 3 febbraio 1993 n. 29 è indubbiamente costituita dall'introduzione, nel pubblico impiego, del **contratto individuale di lavoro**.

Secondo la disciplina già ampiamente sperimentata nel rapporto di lavoro privato, la costituzione del rapporto di lavoro avviene oggi mediante **sottoscrizione** tra pubblica amministrazione e prestatore di lavoro di un vero e proprio **contratto** che riporterà gli elementi essenziali del rapporto, costituiti da:

- **qualifica di inquadramento**,
- **mansioni** che il lavoratore pubblico svolgerà nell'organizzazione amministrativa,
- **durata del periodo di prova**,
- **sede di prima assegnazione** del dipendente pubblico.

Anche la previsione del contratto individuale di lavoro viene ad integrare quel sostanziale avvicinamento del rapporto di lavoro pubblico al rapporto di lavoro privato che costituisce il filo conduttore del d. lvo 3 febbraio 1993 n. 29.

3.4 Le mansioni del dipendente pubblico

Il d. lgs 3 febbraio 1993 n. 29 ha fornito una disciplina articolata anche della problematica, centrale nell'amministrazione pubblica italiana, delle **mansioni** esercitate dal dipendente pubblico e dell'eventuale **attribuzione temporanea di mansioni superiori**; disciplina assicurata, nel testo originario del decreto legislativo, dagli artt. 56 e 57 poi demandata alla sola previsione dell'art. 56 (nel testo sostituito dall'art. 25 del **d. lvo 31 marzo 1998 n. 80 e dall'art. 15 del d. lgs. 387 del 1998**) ed attualmente sostituita dall'art. 52 del d. lgs. n. 165 del 2001 e succ. mod.

Il principio fondamentale per quello che riguarda la disciplina delle mansioni svolte dal dipendente pubblico è costituito dall'obbligo di adibire il dipendente alle **mansioni per le quali è stato assunto o che abbia successivamente acquisito** per effetto di sviluppi di carriera, procedure concorsuali o selettive (come già detto, chiaramente esplicitate nel contratto individuale di lavoro) o a mansioni considerate equivalenti nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi.

Per obiettive esigenze di servizio il dipendente pubblico può essere adibito a mansioni proprie della **qualifica immediatamente superiore** in due sole ipotesi, costituite:

- dalle ipotesi di **vacanza di posti in organico**, per non più di **sei mesi**, prorogabili fino a **dodici** qualora siano state avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti (da avviare comunque nel termine di novanta giorni dal verificarsi della vacanza del posto);
- dalle ipotesi di **sostituzione di altro dipendente assente**, con diritto alla conservazione del posto e con esclusione dell'assenza per ferie, **per la durata dell'assenza**.



L'esercizio di mansioni superiori non attribuisce, contrariamente a quanto accade per il rapporto di lavoro privato, alcun diritto al **definitivo inquadramento** nella qualifica superiore; la diversa soluzione sarebbe infatti in contrasto con le previsioni degli **artt. 97 e 98 della Costituzione** che individuano nel **concorso pubblico** il mezzo più idoneo per procedere alla selezione dei dipendenti pubblici meritevoli di inquadramento nelle qualifiche superiori.

Dopo le modifiche disposte all'art. 15 del **d. lvo 29 ottobre 1998 n. 387**, l'attribuzione delle mansioni superiori al dipendente pubblico importa, per l'Amministrazione, l'obbligo di corrispondere il **trattamento economico previsto per la qualifica superiore**; l'obbligo di corrispondere le differenze retributive (ovviamente limitato al solo periodo di esercizio delle mansioni superiori) può poi importare **responsabilità personale** del dirigente che abbia disposto l'assegnazione, con **dolo o colpa grave**, al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 56, comma 2 del d. lvo 3 febbraio 1993 n. 29 (vacanza di posto o necessità di sostituzione temporanea di altro dipendente).

3.5 La retribuzione

Per quello che riguarda la retribuzione, l'art. 49 del d. lvo 3 febbraio 1993 n. 29 – attualmente art. 45 del d. lgs. 165 del 2001 e succ mod - opera un sostanziale rinvio alla **contrattazione collettiva nazionale o decentrata**; sono pertanto i contratti collettivi a dettare la disciplina del **trattamento economico fondamentale ed accessorio** del dipendente pubblico.

La legge detta però anche alcuni principi fondamentali della materia retributiva costituiti dagli obblighi, per l'Amministrazione, di rispettare la **parità di trattamento contrattuale** tra i dipendenti e di corrispondere agli stessi **trattamenti economici non inferiori** a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi.

I contratti collettivi di comparto contengono poi previsioni specifiche (ad es., per il comparto Ministeri, l'art. 28 del CCNL sottoscritto il 16 febbraio 1999 e pubblicato nella G.U. 25 febbraio 1999 n. 46) destinate all'individuazione della **struttura della retribuzione**; struttura della retribuzione costituita da una parte fissa (ad es. il cd. **stipendio tabellare**, la **retribuzione individuale di anzianità**, l'**indennità integrativa speciale**, ecc.) e da una parte collegata alla produttività (i cd. **trattamenti economici accessori** destinati a compensare oltre che gli incrementi di produttività individuali e collettivi, anche l'esercizio di attività particolarmente disagiate o pericolose per la salute).

L'attribuzione dei trattamenti economici accessori è poi effettuata dal dirigente responsabile della struttura sulla base di **criteri obiettivi definiti dalla contrattazione collettiva** e sotto la propria **responsabilità**.



3.6 I doveri del dipendente pubblico

Tra i contenuti più importanti del contratto collettivo nazionale è anche l'individuazione di quelli che sono i **doveri di comportamento** del dipendente pubblico. Per quello che riguarda il comparto Scuola i doveri di comportamento sono contenuti nel contratto collettivo nazionale 2006-2009 all'art. 92 (che contiene il "catalogo" dei doveri di comportamento del personale scolastico) oltre che dall'art. 95 (che, prevedendo il cd. **codice disciplinare**, quindi i comportamenti che il dipendente scolastico non deve tenere, individua in negativo i criteri comportamentali da seguire nello svolgimento del servizio).

Non è possibile fornire un quadro completo dei doveri del dipendente scolastico. In questa sede possono essere ricordati solo i doveri più importanti costituiti:

- dal dovere di esercitare con diligenza, equilibrio e professionalità i compiti del proprio profilo professionale;
- dal dovere di rispettare il segreto d'ufficio nei casi e nei modi previsti dalle norme vigenti;
- dal dovere di non utilizzare ai fini privati le informazioni di cui disponga per ragioni di ufficio;
- dal dovere di fornire, nei rapporti con il cittadino, tutte le informazioni cui abbia titolo, nel rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza e di accesso alle attività amministrative previste dalla legge 7 agosto 1990 n. 241;
- dal dovere di rispettare l'orario di lavoro e mantenere una condotta, nei rapporti con i colleghi o con il pubblico, improntata a criteri di correttezza.

Un ruolo di primaria importanza nell'individuazione dei doveri di comportamento del dipendente pubblico è poi svolto dal cd. **codice di comportamento** (D.M. 31 marzo 1994) del dipendente pubblico **allegato ai contratti collettivi e consegnato ai dipendenti pubblici** al momento dell'assunzione. Codice di comportamento particolarmente importante perché fornisce al dipendente pubblico i criteri di comportamento da seguire in alcune evenienze o davanti a certi comportamenti della vita sociale particolarmente "a rischio" per le esigenze di imparzialità dell'attività amministrativa (ad es. obblighi di **dichiarazione o astensione** in presenza di situazioni di possibile incompatibilità, obbligo di **non accettare regali**, di **non sfruttare in alcun modo la propria qualità di dipendente pubblico**, ecc.).

Conclusivamente, deve poi rilevarsi come i doveri di comportamento del dipendente scolastico comprendano anche l'obbligo di dare piena applicazione alla l. 7 agosto 1990 n. 241 sul procedimento amministrativo; tra i doveri primari del moderno dipendente pubblico è quindi certamente compreso anche l'obbligo di rispettare gli obblighi di **trasparenza** e la nuova filosofia di dialogo tra cittadino e amministrazione alla base della legge sul procedimento.



3.7 I dirigenti

Tra le novità più importanti introdotte dal d. lvo 3 febbraio 1993 n. 29 è certamente anche una disciplina molto articolata della carriera e delle attribuzioni dei dirigenti cioè dei dipendenti che assumono, nell'organizzazione amministrativa, la funzione di organizzare il servizio e dirigere il lavoro degli altri lavoratori pubblici.

Nell'amministrazione statale, la dirigenza è organizzata, dalla vigente legislazione sulla base della qualifica unica di dirigente, cui corrisponde un **ruolo unico** articolato in due fasce non correlate ad una distinzione per qualifiche, ma per funzioni e per trattamento economico.

In particolare, i dirigenti generali costituiscono la fascia di dirigenti più a contatto con l'elemento politico. Spettano infatti ai dirigenti generali le funzioni di:

- **formulare proposte e pareri** al Ministro
- **curare l'attuazione dei piani, programmi e direttive generali** definite dallo stesso.

In concreto, l'attuazione del programma di governo e delle direttive formulate dal Ministro trova espressione nel potere dei dirigenti generali:

- di adottare gli atti relativi all'**organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale**;
- di **attribuire** ai Dirigenti gli incarichi e la responsabilità di specifici progetti e gestioni;
- di definire gli **obiettivi** che i dirigenti devono perseguire;
- di **attribuire al singolo dirigente le risorse umane, finanziarie e materiali** (come dire, la quantità di risorse pubbliche che il singolo dirigente può utilizzare per raggiungere l'obiettivo prefisso).

Ai dirigenti spettano poi le attribuzioni più direttamente operative o di studio costituite dai poteri:

- di formulare **proposte** ed esprimere **pareri** ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali;
- di curare l'attuazione dei **progetti** e delle **gestioni** ad essi assegnati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, adottando i relativi **atti e provvedimenti amministrativi** ed esercitando i **poteri di spesa** e di **acquisizione delle entrate**;
- di **dirigere, coordinare e controllare** l'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia;
- di provvedere alla **gestione del personale** e delle **risorse finanziarie** e strumentali assegnate ai propri uffici.

E' quindi di tutta evidenza come le due fasce di dirigenti esercitino oggi gran parte dei poteri che vengono a costituire l'organizzazione amministrativa; soprattutto, per quello che qui interessa, i dirigenti esercitano i poteri di **gestione del personale pubblico** necessari per il corretto esercizio dell'azione amministrativa.



3.8 I Dirigenti scolastici

Nel Ministero della pubblica istruzione l'organizzazione dirigenziale è più complessa. L'art. 25 bis del d. lvo 3 febbraio 1993 n. 29 (aggiunto dall'art. 1 del d. lvo 6 marzo 1998 n. 59 ora trasfuso nell'art. 25 del d. lgs. 165 del 2001 ha infatti introdotto una nuova figura dirigenziale costituita dai Dirigenti scolastici preposti alle istituzioni scolastiche ed educative alle quali è stata attribuita **personalità giuridica ed autonomia**.

A questa nuova figura dirigenziale, inquadrata in **ruoli di dimensione regionale** (e quindi non nel ruolo unico dei dirigenti), sono attribuite funzioni di **gestione unitaria dell'istituto**, di **legale rappresentanza** dell'istituzione e di **gestione delle risorse finanziarie, umane e strumentali**. Infatti, ai sensi del comma 2 dell'art 25 del d. lgs n. 165 del 2001 "

Il dirigente scolastico assicura la gestione unitaria dell'istituzione, ne ha la legale rappresentanza, è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio. Nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici, spettano al dirigente scolastico autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane. In particolare, il dirigente scolastico, organizza l'attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia formative ed è titolare delle relazioni sindacali".

Ai sensi dell'art. 2 del CCNL dell'area V per il quadriennio 2002-2005, il dirigente scolastico, *in coerenza con il profilo delineato nell'art.25 del D.Lgs. 165/2001 e nel rispetto delle competenze degli organi collegiali e di quelle attribuite dall'art. 3 del DPR n.275/99, assicura il funzionamento generale dell'unità scolastica, nella sua autonomia funzionale entro il sistema di istruzione e formazione, promuove e sviluppa l'autonomia sul piano gestionale e didattico, promuove l'esercizio dei diritti costituzionalmente tutelati, quali il diritto all'apprendimento degli alunni, la libertà di insegnamento dei docenti, la libertà di scelta educativa da parte delle famiglie*

Funzione fondamentale del dirigente-capo d'istituto è pertanto la gestione dell'attività scolastica secondo **criteri di efficienza e di efficacia formativa**; secondo quindi criteri di efficacia dell'azione amministrativa (nel caso specifico, formativa) non dissimili da quelli che qualsiasi dirigente di una moderna amministrazione dovrebbe utilizzare, che in questo contesto risultano essere potenziati dall'attribuzione alle istituzioni scolastiche dell'autonomia funzionale.

3.9 I rapporti tra politica e amministrazione

L'elencazione delle competenze dirigenziali contenuta nei paragrafi precedenti ha fornito un quadro ricostruttivo che attribuisce quasi tutte le competenze amministrative ai dirigenti e, soprattutto, attribuisce all'elemento dirigenziale i poteri più "pesanti" dell'attività amministrativa, costituiti dalla **gestione del personale**, dal **potere di spesa o di acquisizione delle risorse** e dal **potere di emanare gli atti** (provvedimenti amministrativi, atti di diritto privato, ecc.) che impegnano l'amministrazione verso l'esterno.

Nessuna traccia è in questo sistema normativo di poteri dell'elemento politico (in questo caso, il Ministro) se non per gli atti fondamentali di organizzazione, le



direttive o i programmi che costituiscono il momento di partenza dell'azione amministrativa.

La soluzione non è casuale ma risponde ad una scelta fondamentale del d. lvo 3 febbraio 1993 n. 29 confermata nel d. lgs. 165 del 2001. Tra i tanti contenuti del decreto legislativo (che comprende anche materie come l'organizzazione degli Uffici relazioni con il pubblico non esattamente riportabili alla materia del lavoro pubblico) è infatti anche la netta separazione tra **attività di indirizzo politico** (di competenza del Ministro) e **attività di gestione amministrativa** (di competenza dei dirigenti).

Il principio fondamentale è quindi costituito da un divieto, per l'elemento politico, di adottare **atti o provvedimenti** di gestione del personale, di definizione di procedimenti amministrativi o di spesa. Ai politici, è stata riservata infatti, non la funzione di **amministrazione attiva**, bensì la funzione di **indirizzo politico-amministrativo**.

In questa prospettiva, ben si inquadrano i poteri riservati al Ministro e riportabili alle due grandi funzioni previste dall'art. 3 del decreto legislativo e costituite:

- dalla **definizione degli obiettivi e programmi da attuare**;
- dalla **verifica in ordine alla rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti**;

grandi funzioni di **indirizzo** e **controllo** che trovano rispondenza nelle funzioni specifiche del politico costituite:

- dall'adozione degli **atti normativi** e dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;
- dall'adozione degli atti fondamentali di organizzazione (d. lvo 30 luglio 1999 n. 300);
- dalla definizione di
 - o obiettivi,
 - o priorità,
 - o piani,
 - o programmi,
 - o direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione;
- dall'individuazione delle **risorse umane, materiali ed economico-finanziarie** da destinare alle diverse finalità e dalla loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale;
- dalla definizione dei **criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi** e di determinazione di **tariffe, canoni e analoghi oneri** a carico di terzi;
- dalle **nomine, designazioni ed atti analoghi**.

La sistematica complessiva è pertanto giocata sul circuito che si instaura tra elemento politico e dirigenza, circuito che vede:

- o una **prima fase** in cui l'elemento politico stabilisce gli obiettivi da conseguire nell'attività amministrativa ed assegna al dirigente le relative risorse umane e finanziarie;

- o una **seconda fase** in cui la dirigenza (e solo la dirigenza) opera, con atti amministrativi o altro tipo di attività, per il raggiungimento dei risultati;
- o una **terza fase** in cui si procede al controllo del raggiungimento dei risultati ed alla valutazione dei dirigenti (si stabilisce, cioè, se i dirigenti abbiano o meno conseguito i risultati individuati nella prima fase del processo).



3.10 a verifica del raggiungimento dei risultati da parte dei dirigenti

I poteri particolarmente penetranti attribuiti ai dirigenti nell'esecuzione del programma amministrativo permettono già di individuare l'importanza che un simile sistema attribuisce alla fase del controllo dei risultati conseguiti dai dirigenti nella gestione amministrativa.

Di conseguenza, prima il d. lvo 3 febbraio 1993 n. 29 e attualmente il d. lgs. n. 165 del 2001 e succ. mod. hanno dettato una articolata disciplina della fase del controllo dell'attività dirigenziale; articolata disciplina che attribuisce una particolare importanza ai concetti di **controllo interno** (cioè esercitato da organi interni alla stessa amministrazione e che si pongono in posizione di ausiliarità rispetto agli organi di indirizzo politico amministrativo) e di **controllo di gestione** (rivolto cioè ad accertare il raggiungimento dei risultati, l'economicità e l'efficienza della gestione e non la sola legittimità dell'azione amministrativa).

Una particolare disciplina ha, nel Ministero della pubblica istruzione, la fase della valutazione del raggiungimento dei risultati da parte dei capi d'istituto-dirigenti di cui all'art. 25 del d. lgs. n. 165 del 2001. In questo caso, infatti, in



sintonia con la dimensione regionale dell'attività dei capi d'istituto (inquadriati in ruoli a base regionale), il controllo in ordine al conseguimento dei risultati è demandato ad apposito **nucleo di valutazione** istituito presso l'**amministrazione scolastica regionale**.

L'art. 21 del d. lvo n. 165 del 2001 individua poi le sanzioni per i **risultati negativi dell'attività amministrativa** o il **mancato raggiungimento degli obiettivi**, da parte del dirigente: il mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente, valutati con i sistemi e le garanzie di cui all'*articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286*, comportano, ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può, inoltre, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23, ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.

3.11 poteri di gestione del rapporto di lavoro

Tra i poteri attribuiti al dirigente per il conseguimento dei risultati prefissi dall'autorità di indirizzo politico-amministrativo, un posto di grande importanza deve essere attribuito al potere di **organizzazione interna dell'ufficio** ed al potere di **gestione dei rapporti di lavoro** (inteso come esercizio di tutte le facoltà che ineriscono al rapporto di lavoro pubblico, assegnazione ad uffici, esercizio del potere disciplinare, concessione di permessi, aspettative, ferie, ecc.).

Per quello che riguarda questi aspetti, l'art. 4 del d. lvo 3 febbraio 1993 n. 29 - ora art. 5 del d. lgs. n. 165 del 2001 - . contiene una norma, fortemente innovativa (per alcuni autori, costituisce, infatti, una vera e propria "rivoluzione copernicana"), che attribuisce ai dirigenti il potere di assumere le

determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro (ovviamente nel rispetto delle leggi e degli atti organizzativi fondamentali) con **le capacità e i poteri del privato datore di lavoro**.

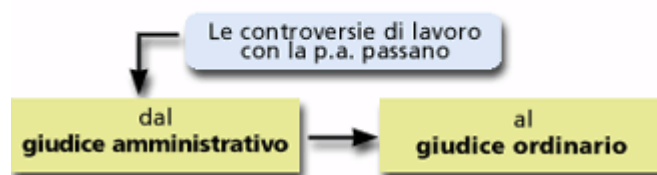
La normativa attribuisce quindi al dirigente la possibilità di gestire i rapporti di lavoro e l'organizzazione degli uffici con le modalità, certo più flessibili ed efficaci, proprie del **datore di lavoro privato**.

La nuova disciplina ha pertanto superato, in gran parte, uno dei limiti del vecchio pubblico impiego costituito dall'evidente rigidità che derivava dall'applicazione, al rapporto di lavoro pubblico, di una serie di istituti e logiche, evidentemente complessi e dispendiosi, propri dell'attività amministrativa.

Per questi aspetti, il d. lvo 29/93 ha quindi operato un decisivo potenziamento dei poteri del dirigente; potenziamento necessario per mettere in grado i dirigenti di raggiungere efficacemente quei positivi risultati di gestione che costituiscono uno degli obiettivi fondamentali del decreto legislativo e dei successivi interventi di riforma (d. lgs. n. 165 del 2001 e succ.mod)

3.12 *I passaggio al giudice ordinario del lavoro del prevalente contenzioso sul pubblico impiego*

CONTROVERSIE DI LAVORO CON LA P.A. IL PASSAGGIO DI GIURISDIZIONE DAL GIUDICE AMMINISTRATIVO AL GIUDICE ORDINARIO



In base all'art.68 del d. lvo 3 febbraio 1993 n. 29 (come modificato dall'art.29, d. lvo 31 marzo 1998 n. 80 e dall'art.18, d. lvo 29 ottobre 1998 n. 387) sono devolute

«al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ad eccezione di quelle relative ai rapporti di lavoro di cui al comma 4, incluse le controversie concernenti l'assunzione al lavoro, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la responsabilità dirigenziale, nonché quelle concernenti le indennità di fine rapporto, comunque denominate e corrisposte, ancorché vengano in questione atti amministrativi presupposti».

La norma richiamata sancisce il passaggio dalla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo a quella del giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro, della maggior parte del contenzioso sul rapporto di pubblico impiego e rappresenta il logico corollario, di natura giurisdizionale e processuale, dell'intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego.

Un'altra fondamentale novità completa tale devoluzione "per materia" del contenzioso lavoristico pubblico all'autorità giudiziaria ordinaria (a.g.o.): **la difesa in giudizio innanzi al giudice del lavoro in primo grado** - attualmente dunque innanzi al c.d. giudice unico (d. lvo 19 febbraio 1998 n.51) - viene affidata dall'amministrazione, in base all'art.417-*bis* cod. proc. civ. (introdotto dall'art.42, d. lvo n. 80 cit., novellato dall'art.19, co.17, d. lvo n. 387 del 1998), ai "**propri dipendenti**", che dovranno dunque provvedere ad una adeguata attività di formazione professionale. Nelle istituzioni scolastiche tale compito è attribuito al Dirigente scolastico in quanto rappresentante legale dell'istituzione.

In caso di controversia gli Uffici scolastici regionali e provinciali hanno il compito di svolgere un'attività di consulenza, di collaborazione e di supporto nei confronti dei Dirigenti Scolastici.

I Decreti di organizzazione adottati dall'amministrazione scolastica ai sensi dell'art. 6, comma 7 del D.P.R. 347/2000 hanno previsto, la costituzione di **Uffici per la gestione del contenzioso del lavoro**, che, assicurano, *"l'efficace*



svolgimento di tutte le attività stragiudiziali e giudiziali inerenti alle controversie" (art.12-*bis*, d. lvo n. 29 del 1993, introdotto dal d. lvo n. 80 cit., ora art 12 del d. lgs. 165 del 2001 e succ. mod.).

La diretta difesa in giudizio è tuttavia subordinata, per le amministrazioni statali (ed equiparate) ad una previa valutazione da parte dell'Avvocatura dello Stato, destinataria ancora oggi della notifica del ricorso.

In particolare l'Avvocatura erariale competente per territorio deve valutare se il ricorso proposto ponga "questioni di massima o aventi notevoli riflessi economici": in tali casi può decidere di assumere direttamente la trattazione della causa, dandone immediata comunicazione all'amministrazione interessata ed al Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri (art.417-*bis*, co.2, cod. proc. civ., introdotto dall'art.42, d. lvo n. 80 cit.).

3.13 I riparto soggettivo, oggettivo e temporale tra a.g.o. e giudice amministrativo

L'art.68 del d. lvo 3 febbraio 1993 n. 29 , nel testo ora vigente di cui all'art. 63 del d lgs. n. 165 del 2001, ha dunque operato la c.d. devoluzione al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, di **"tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni... *ad eccezione di quelle...*"**.

Quindi, salvo testuali deroghe, soggettive, oggettive e temporali, il magistrato ordinario è giudice della quasi totalità delle controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Sull'attuale riparto soggettivo, oggettivo e temporale tra giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro e giudice amministrativo occorre soffermarsi.

a) Riparto soggettivo

Sul piano **soggettivo** il giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro ha giurisdizione sulle controversie concernenti la prevalenza dei dipendenti della p.a. (art.1, co.2, d. lvo n. 165 del 2001 e succ.mod.) e dunque sui dipendenti dell'amministrazione scolastica.

Residuano in capo al giudice amministrativo le controversie relative al personale di cui all'art. 3 del d. lgs. n. 165 del 2001 e succ. mod.

CONTROVERSIE DI LAVORO CON LA P.A. RIPARTO DI GIURISDIZIONE

RIPARTO SOGGETTIVO

G.O.

giudice di quasi tutti i dipendenti pubblici (art.68, co.1, d.lvo 29/93)

G.A.

giudice delle "carriere forti" (art.68, co.4, d.lvo 29/93)

- Magistrati
- Avvocati dello Stato
- Personale militare e della polizia dello Stato
- Personale della carriera diplomatica
- Personale della carriera prefettizia
- Dipendenti della Banca d'Italia e dell'U.I.C.
- Dipendenti della CONSOB
- Dipendenti dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato
- Altre ipotesi previste da legge

b) Riparto oggettivo

Venendo al riparto oggettivo tra giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro e giudice amministrativo, va evidenziata la generalizzata devoluzione al giudice ordinario del lavoro dell'intero contenzioso sulla materia in esame, con riserva al g.a. delle sole controversie relative alle **procedure concorsuali** (art 63 del d.lgs. 165 del 2001). In particolare, rientrano tra le materie di competenza dell'a.g.o. anche quelle concernenti: l'assunzione al lavoro; le indennità di fine rapporto; il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la responsabilità dirigenziale;

CONTROVERSIE DI LAVORO CON LA P.A. RIPARTO DI GIURISDIZIONE

RIPARTO OGGETTIVO

G.O.

giudice di quasi tutte le controversie e, in particolare su:

G.A.

giudice delle procedure concorsuali per l'assunzione

- L'assunzione al lavoro
- Le indennità di fine rapporto
- Il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la responsabilità dirigenziale
- Le controversie relative a comportamenti antisindacali delle pubbliche amministrazioni
- Le controversie sulle procedure di contrattazione collettiva di cui all'art.45, e ss. d.lvo n.29 del 1993

- o le controversie relative a comportamenti antisindacali delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art.28 della l.20 maggio 1970 n. 300;



- o le controversie, promosse da organizzazioni sindacali, dall'ARAN o dalle pubbliche amministrazioni, relative alle procedure di contrattazione collettiva di cui all'art.45, e ss. d. lvo n. 29 del 1993.

c) Riparto temporale

Da un punto di vista cronologico, il suddetto passaggio di giurisdizione è stato fissato dall'art.45, co.17, d.lvo n.80 cit., che ha devoluto al giudice ordinario le controversie

«relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro successivo al 30 giugno 1998»,

chiarendo, nel contempo, che

«le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore a tale data restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e debbono essere proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 1998».

3.14 Il tentativo di conciliazione, l'arbitrato e i poteri del giudice ordinario

Occorre premettere che per poter proporre un ricorso giurisdizionale in materia lavoristica è prevista una generale "condizione di procedibilità": così infatti è espressamente definito il tentativo obbligatorio di conciliazione per le cause di pubblico impiego cd. privatizzato. La disciplina di tale istituto, , è rinvenibile nell'art. 65 e 66 d.lvo n. 165 del 2001, ai quali è sufficiente rinviare per comprendere l'iter procedimentale.

Il tentativo di conciliazione può essere svolto o secondo le procedure previste dai contratti collettivi, o davanti al collegio di conciliazione istituito presso l'Ufficio (oggi Direzione) provinciale del lavoro e della massima occupazione nella cui circoscrizione si trova l'ufficio cui il lavoratore è addetto, ovvero era addetto al momento della cessazione dal rapporto.

Trattandosi di tentativo **obbligatorio** di conciliazione se il giudice rileva (d'ufficio ex art.420 c.p.c., o su eccezione di parte nella memoria difensiva ex art.416 c.p.c., come previsto dall'art.412-bis, co.2 c.p.c., espressamente richiamato) che il tentativo non è stato promosso o che la domanda giudiziale è stata proposta prima della scadenza del suddetto termine di 90 giorni, sospende il giudizio e fissa alle parti il termine perentorio di sessanta giorni per promuovere il tentativo.

Una volta espletato il tentativo, o dopo il decorso del termine di 90 giorni, il processo può essere riassunto entro il termine **perentorio** di 180 giorni (art. 65, co.3 cit.).

Anche per la gestione di tale fase conciliativa, anteriore al giudizio innanzi al giudice del lavoro, l'organo competente sarà l'ufficio per la gestione del contenzioso, ove istituito. In caso contrario, l'amministrazione dovrà comunque essere presente con un proprio rappresentante in sede conciliativa.

Una volta espletato senza successo il tentativo di conciliazione, è possibile adire il giudice del lavoro.

In tema di tentativo obbligatorio di conciliazione il C.C.N.L. del Comparto scuola ha dettato una disciplina aggiuntiva rispetto a quella sopra descritta.



E' stata prevista l'istituzione, presso le articolazioni territoriali del Ministero dell'Istruzione, di un Ufficio con compiti di segreteria per le parti che devono svolgere il tentativo di conciliazione con annesso un apposito albo per la pubblicazione degli atti della procedura.

La richiesta del tentativo di conciliazione, sottoscritta dalla parte, deve essere depositata presso l'ufficio del contenzioso dell'amministrazione competente e deve indicare -tra l'altro - le generalità del ricorrente, l'esposizione sintetica dei fatti e delle ragioni di diritto su cui poggia l'istanza, l'eventuale delega ad altro soggetto, anche sindacale, con potere di rappresentanza nello svolgimento della procedura di conciliazione ed infine, il luogo presso il quale si desidera che siano inviate le comunicazioni sulla procedura . Entro i 15 giorni successivi al deposito, l'amministrazione dovrà compiere un primo sommario esame della questione e, se non intende conciliare, dovrà depositare le proprie osservazioni presso l'ufficio di segreteria, in modo che la controparte possa prenderne visione, individuando nel contempo il nominativo del proprio rappresentante con potere di conciliare. La comparizione delle parti avviene presso l'ufficio di segreteria che ne fissa la data entro 15 giorni successivi al deposito delle osservazioni dell'amministrazione. La conciliazione deve esaurirsi entro 5 giorni dalla convocazione. In caso di successo della procedura di conciliazione la segreteria predispone un processo verbale, che costituisce titolo esecutivo, previo decreto del competente giudice del lavoro. A cura di una delle parti o di un'associazione sindacale, il verbale di conciliazione viene depositato presso la competente Direzione provinciale del lavoro, che provvede agli adempimenti necessari presso il tribunale per l'apposizione della formula esecutiva

La vigente normativa accosta al tentativo obbligatorio di conciliazione un ulteriore strumento deflattivo del contenzioso: l'arbitrato. Si tratta della possibilità attribuita alle parti di accordarsi per deferire la decisione di una controversia di lavoro ad un arbitro unico, scelto di comune accordo.

Mentre la conciliazione dà modo ad entrambe le parti, lavoratore e datore di lavoro, di partecipare direttamente e sul piano sostanziale alla definizione delle questioni poste in discussione, con l'arbitrato la volontà delle parti può esprimersi solo relativamente all'individuazione del soggetto (arbitro) che, in sostituzione del giudice, dovrà definire nel merito la questione.

Il ricorso all'arbitrato può avvenire solo dopo aver esperito il tentativo di conciliazione e purchè tale mezzo deflattivo del contenzioso sia stato previsto dal CCNL.

Il primo contratto collettivo nazionale quadro in materia di conciliazione e di arbitrato, i cui contenuti sono stati sostanzialmente riportati nel vigente contratto collettivo nazionale del comparto scuola, è stato firmato dall'Aran e dalle organizzazioni sindacali il 23 gennaio 2001 e rinnovato con il CCNQ del 24 luglio 2003.(cfr anche artt. 136 e 137 del vigente CCNL Comparto scuola 2006-2009).

La disciplina del giudizio lavoristico è contenuta nel codice di procedura civile, a cui è dunque sufficiente rinviare.



Qualche considerazione va invece sviluppata sui **poteri del giudice del lavoro** nei confronti della p.a. datrice di lavoro.

La soluzione di una questione di diritto da parte del giudice ordinario del lavoro può spesso passare attraverso la necessaria valutazione di atti amministrativi presupposti, che potranno essere **disapplicati** se illegittimi e se rilevanti ai fini della decisione (art. 63 comma 1 del d. lgs. 165 del 2001)

Chiarisce il legislatore che l'eventuale impugnativa *principaliter* di tale atto innanzi al giudice amministrativo non è causa di sospensione del processo davanti all'a.g.o. Evidente appare in tali ipotesi il rischio (da considerarsi fisiologico) di possibile contrasto di valutazioni tra le due magistrature sulla medesima questione.

Il quadro dei poteri spettanti in materia all'a.g.o. viene completato dal secondo comma dell'art.63 cit., che attribuisce al giudice del lavoro una potestà di adottare provvedimenti

«di accertamento, costitutivi e di condanna, richiesti dalla natura dei diritti tutelati».

L'art.63 co.2, d.lvo n.29 cit. rappresenta una settoriale applicazione del generale potere di disapplicazione riconosciuto all'a.g.o. dall'art.5, l. 20 marzo 1865 n.2248, all.E (c.d. legge abolitiva del contenzioso amministrativo).

La disapplicazione è un potere processuale del giudice ordinario il quale, se *«nella catena delle questioni che.....deve risolvere per decidere una controversia vi è anche la questione di legittimità di un atto amministrativo»*, "conosce dell'atto e della sua legittimità in via incidentale e, quando riconosca la illegittimità dell'atto, lo disapplica, cioè non lo applica, alla controversia" (Nigro).

La disapplicazione, dunque, non incide sulla ulteriore vigenza dell'atto, che non viene annullato, ma solo inapplicato nel caso specifico ove affetto da uno dei tre tassativi vizi dell'atto amministrativo (ivi compreso l'eccesso di potere).

Può ritenersi che la nozione di atto amministrativo presupposto vada limitata ai soli atti organizzativi sulle materie elencate nell'art.2, co.1, d.lvo, n. 165 del 2001 ovvero quelli che:

- o definiscono le linee fondamentali di organizzazione degli uffici;
- o individuano gli uffici di maggiore rilevanza ed i modi di conferimento della titolarità dei medesimi;
- o determinano le dotazioni organiche complessive.

Le restanti determinazioni dirigenziali (es. sanzioni disciplinari, trasferimenti, sospensioni cautelari etc.) hanno invece, dopo l'intervenuta privatizzazione, natura di atti negoziali secondo il prevalente indirizzo del giudice ordinario.

Come già segnalato, il quadro dei poteri riconosciuti in materia all'a.g.o. viene completato dal secondo comma dell'art.63 cit., che attribuisce al giudice del lavoro una potestà di adottare provvedimenti

«di accertamento, costitutivi e di condanna, richiesti dalla natura dei diritti tutelati».

Si tratta dunque dell'intera tipologia delle decisioni adottabili dal giudice.

Qualche considerazione finale va sviluppata sul problema della **esecuzione forzata** delle sentenze di condanna.



In particolare la dottrina si è chiesta se per le sentenze di condanna concernenti pretese non retributive del dipendente pubblico (per quelle retributive è sempre attivabile la comune procedura di esecuzione forzata innanzi all'a.g.o.), sia attivabile o meno il giudizio di **ottemperanza**, spesso indispensabile qualora all'amministrazione, a seguito della statuizione di condanna, sia richiesta una attività provvedimentale o comunque un *facere* diverso dal mero pagamento di somme (es. trasferimento di un dipendente, assegnazione a diverse mansioni, adibizione alle pregresse mansioni dopo l'annullamento di un licenziamento, etc.).

Si è affermato l'indirizzo dottrinale secondo cui nulla osta sul piano normativo all'esperibilità dello strumento di ottemperanza anche in materia lavoristica, anche in considerazione del fatto che proprio in tale materia sorge di regola la necessità di adottare (o rimuovere) da parte della p.a. atti per la concreta attuazione delle statuizioni del giudice ordinario del lavoro, non ottenibili con il mezzo processualcivilistico dell'esecuzione forzata (cft. TAR Marche n.453 del 2003; C.dS. n. 6819 del 2006).

Inoltre il giudizio di ottemperanza nasce storicamente proprio per dare esecuzione alle sentenze del giudice ordinario e solo successivamente, prima per via giurisprudenziale e poi per intervento legislativo, fu esteso alle sentenze del giudice amministrativo.

Il giudizio di ottemperanza nei confronti della sentenza del giudice civile presuppone comunque il passaggio in giudicato della stessa, non essendo azionabile a fronte della sola esecutività del titolo non assistita anche dal giudicato.

Ruolo del dirigente scolastico

In conclusione è necessario accennare, seppur brevemente, al particolare ruolo attribuito al Dirigente scolastico in caso di contenzioso.

Nelle istituzioni scolastiche il Dirigente concentra in sé alcune prerogative. E' il legale rappresentante dell'istituzione scolastica nei rapporti con i terzi (art. 25 del D. L.vo 165/01). Ne consegue il riconoscimento della sua legittimazione processuale sia ad instaurare un contenzioso lavoristico (con un ricorso) che a resistere ad esso (attraverso la memoria di costituzione). In caso di contenzioso predispone una relazione sui fatti di causa da trasmettere tempestivamente alla Avvocatura dello Stato competente per territorio e all' Ufficio del contenzioso dell'amministrazione. Nei casi di controversie per le quali l'Avvocatura dello Stato eserciti il potere di trattenere presso di sé la trattazione della causa, il Dirigente Scolastico deve predisporre una relazione sui fatti di causa da trasmettere tempestivamente alla stessa Avvocatura dello Stato competente per territorio.

Dovrà attendere le determinazioni del Direttore dell'USR in ordine alla opportunità di resistere alla lite nonché la delega all'esercizio del potere di conciliare e transigere. Nei casi in cui si debba svolgere un tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 66 del D.Lgs. n. 165/2001, il Dirigente Scolastico deve trasmettere al competente Ufficio del contenzioso dell'USR e/o del USP una copia della richiesta di espletamento del tentativo di conciliazione accompagnata da una dettagliata relazione illustrativa. Deve poi attendere la delega del



Direttore dell'USR ad esercitare il potere di conciliare e transigere, che sarà trasmessa dagli uffici dell'amministrazione scolastica all'Ufficio Provinciale del Lavoro, unitamente alla memoria del dirigente scolastico e all'atto che individua il rappresentante dell'Amministrazione in seno al collegio di conciliazione, in genere un funzionario dello stesso Ufficio del contenzioso.

4. LE QUATTRO RESPONSABILITÀ DEL DIPENDENTE DELL'AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA

4.1 Quadro generale sulle quattro responsabilità del dipendente dell'amministrazione scolastica



E' principio generale del nostro ordinamento giuridico quello secondo il quale chiunque arrechi dei danni ad un altro debba ripararvi.

Il dipendente dell'amministrazione scolastica può incorrere, nell'esercizio delle proprie funzioni, in quattro fondamentali responsabilità, così schematizzabili:

- o **responsabilità civile** verso terzi, qualora provochi un danno ad altro soggetto, collega o estraneo all'amministrazione;
- o **responsabilità penale**, qualora ponga in essere un reato, ricorre cioè quando l'atto illecito del dipendente viola l'ordine pubblico generale ed è di una tale gravità da essere configurato dallo stesso ordinamento come un reato (v. artt. 314 e seg. cod.pen.)
- o **responsabilità disciplinare**, qualora violi i doveri gravanti sul pubblico dipendente, oggi codificati, quasi esclusivamente, nel contratto collettivo di comparto (art.23-28, primo c.c.n.l. Ministeri quadriennio 1994-1997);
- o **responsabilità amministrativo-contabile**, qualora provochi un danno patrimoniale alla propria amministrazione o ad altro ente pubblico.

Tali responsabilità possono talvolta concorrere tra loro: si pensi al caso del funzionario che percepisca un "tangente" per favorire una impresa che partecipa



ad una gara indetta dall'amministrazione scolastica. La medesima condotta può configurare, in tale ipotesi,

- o un illecito penale (corruzione, art.319, cod.pen.),
- o un illecito civile verso le altre imprese partecipanti danneggiate (2043, cod.civ.),
- o un illecito amministrativo-contabile (danno erariale da tangente e all'immagine patito dalla pubblica amministrazione),
- o un illecito disciplinare (artt. 91 ss CCNL 2007 con riferimento al personale ATA).

Alle suddette quattro responsabilità va aggiunta, per il solo personale dirigenziale, la c.d. responsabilità dirigenziale di cui all'art. 21 del d.lvo n. 165 del 2001 e succ. mod secondo cui: il mancato raggiungimento degli obiettivi, ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente, valutati con i sistemi e le garanzie di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, comportano, ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può, inoltre, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23, ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo sulla classe dirigente si poggiano oggi non solo responsabilità legate al corretto svolgimento dell'azione amministrativa vera e propria, ma anche compiti organizzativi e manageriali, in relazione ai quali lo stesso è chiamato a rispondere. La responsabilità dirigenziale fu introdotta per la prima volta dal dpr n.748 del 72 e poi rielaborata alla luce delle riforme che hanno portato, a metà degli anni 90, alla privatizzazione del rapporto di lavoro anche nei confronti dell'intera classe dirigenziale pubblica.

4.2 La responsabilità civile verso terzi

Il dipendente dell'amministrazione scolastica può incorrere, nell'esercizio delle proprie funzioni, nella comune responsabilità extracontrattuale disciplinata dagli art.2043 ss. cod.civ., qualora produca un danno a soggetti estranei (es. ad un utente, ad un fornitore, ad un portafoglio, ad un automobilista etc.) o interni (es. ad un proprio subordinato, ad un dirigente scolastico, ad un insegnante etc.) all'amministrazione.

La produzione del danno a terzi da parte di un pubblico dipendente comporta una **corresponsabilità dell'amministrazione di appartenenza** (e dunque all'amministrazione scolastica), in virtù di espressa previsione normativa che sancisce il principio della c.d. **solidarietà passiva** tra i due soggetti (lavoratore e p.a.) legati da rapporto organico (art.28 Cost.; art.22, d.P.R. 10 gennaio 1957 n.3; art.59, co.1, d.lvo 3 febbraio 1993 n.29).

E' stato così incluso tra i diritti fondamentali riconosciuti ai cittadini anche quello di ottenere dallo Stato e dagli enti pubblici, solidalmente con i loro funzionari e dipendenti, il risarcimento dei danni dagli stessi causati in violazione di diritti.

Si tratta di una forma di responsabilità diretta, che fa capo cioè proprio all'Amministrazione. Questo perché nel nostro sistema amministrativo tra la



pubblica Amministrazione ed i propri dipendenti si istaura un rapporto di vera e propria immedesimazione. Ne consegue che l'attività posta in essere dal dipendente viene direttamente imputata all'ufficio in forza del particolare rapporto che li lega e che prende il nome di rapporto organico. La regola però subisce una eccezione: se l'atto illecito che ha causato il danno è compiuto dal dipendente con dolo o colpa grave, allora non è più riferibile alla pubblica amministrazione, ma esclusivamente al suo autore che pertanto sarà chiamato a risponderne personalmente.

Da una lettura dei repertori giurisprudenziali si rileva che l'abituale convenuto in sede risarcitoria è la pubblica amministrazione, soggetto assai più "solubile" rispetto al suo dipendente. Ovviamente, l'amministrazione, dopo aver pagato il danneggiato a séguito di sentenza definitiva, si rivarrà nei confronti del proprio lavoratore, denunciandolo alla Procura regionale della Corte dei conti, che attiverà il c.d. giudizio di rivalsa nei confronti del colpevole.

Si è detto che la pubblica amministrazione risponde dei danni arrecati a terzi dai propri dipendenti, salvo che il comportamento dell'agente, doloso o colposo, non sia diretto al conseguimento dei fini istituzionali propri dell'ufficio o del servizio di appartenenza, ma sia determinato da motivi strettamente personali ed egoistici, tanto da escludere ogni collegamento di "**occasionalità necessaria**" tra le incombenze affidategli e l'attività produttiva del danno. Tale nozione di "occasionalità necessaria" ha originato un ampio dibattito e, soprattutto, una vasta casistica giurisprudenziale sul suo accertamento. In particolare, la giurisprudenza ha chiarito che il compimento di un **fatto doloso**, anche se configurante **reato**, da parte del pubblico dipendente non esclude la riferibilità dell'attività alla p.a. allorquando sussista un **nesso di occasionalità necessaria** tra il comportamento dell'impiegato e le incombenze ad esso affidate e dunque la condotta si inserisca in una attività che, complessivamente valutata, e avuto riguardo alla sua finalità terminale, non risulti estranea rispetto agli interessi e alle esigenze pubblicistiche.

Negli ultimi anni l'area risarcibile per danni derivanti dall'attività della pubblica amministrazione sta vivendo un periodo di espansione dovuto non solo all'apertura alla risarcibilità degli interessi legittimi, ma anche alla lenta e graduale ascesa di alcuni diritti fondamentali garantiti dalla nostra Costituzione. Così per il diritto alla salute (art. 32 Cost.), alla tutela dell'ambiente (art.9), alla famiglia (art. 31) e altri diritti personali, quale quello alla privacy e all'immagine.

RESPONSABILITÀ CIVILE DELLA P.A.



La configurabilità di una responsabilità extracontrattuale verso terzi della pubblica amministrazione in caso di condotte illecite di un pubblico dipendente è comunque condizionata, così come la responsabilità diretta del dipendente, alla sussistenza delle tradizionali componenti strutturali dell'illecito extracontrattuale:

- **condotta** - attiva o omissiva,
- individuale o collegiale (art.24, d.P.R. n.3 del 1957);
- **nesso causale** - legame eziologico tra condotta ed evento, cioè collegamento tra il comportamento del dipendente e l'evento lesivo
- **evento dannoso** - il danno risarcibile ricomprende oggi, dopo la sentenza Cass., sez.un.22 luglio 1999 n.500, anche l'interesse legittimo
- **elemento psicologico** - dolo o colpa grave del dipendente (art.22, d.P.R. n.3 del 1957).



4.3 La responsabilità penale

La responsabilità penale del dipendente dell'amministrazione scolastica si configura in caso di violazioni di norme contenute nel codice penale o in leggi speciali. Tale responsabilità presuppone la sussistenza di tutte le componenti strutturali del relativo illecito:

- **condotta** (attiva o omissiva)
- **suitas della condotta, cioè coscienza e volontà di compiere l'azione o l'omissione** (ai sensi dell'art.42, co.1, cod.pen. "Nessuno può essere punito per un'azione od omissione preveduta dalla legge come reato, se non l'ha commessa con coscienza e volontà")
- **nesso causale** (art.40, cod.pen.:Nessuno può essere punito per un fatto preveduto dalla legge come reato, se l'evento dannoso o pericoloso, da cui dipende l'esistenza del reato, non è conseguenza della sua azione od omissione. Non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo")
- **offesa del bene giuridico tutelato dalla norma** (art.25 e 27 Cost., art.49, co.2, cod.pen.)
- **elemento psicologico** (art.42, 43, cod.pen.)
- **assenza di cause scriminanti** (art.50 ss., cod.pen.).

In base ai comuni principi penalistici, il reato posto in essere dal dipendente pubblico può manifestarsi nelle forme di:

- **reato circostanziato** (art.61, 62, 62-bis, cod.pen.),
- **reato tentato** (art.56, cod.pen.),
- **concorso (materiale o formale) di reati** (art.71 ss., cod.pen.).

È infine possibile che il dipendente **concorra con altri soggetti** (colleghi o estranei alla p.a.) nella causazione dell'illecito (art.110 ss., cod.pen.).

Il lavoratore, nell'esercizio delle sue funzioni è un pubblico dipendente, e, come tale, non subisce un peculiare trattamento sanzionatorio rispetto al comune cittadino qualora delinqua.

Se, invece, alcune di queste funzioni rientrano tra quelle previste dall'art.357 cod.pen., il lavoratore, nell'esercizio delle stesse, diviene **pubblico ufficiale**, con conseguente innalzamento dell'entità della pena comminabile in caso di illecito penale.

In base all'art.357 cod.pen., sono da considerare pubblici ufficiali, tra gli altri, coloro i quali esercitano una **pubblica funzione amministrativa**, configurabile, come tale, se:

«disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della p.a. o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi» (art.357 cod.pen.).

Nel prosieguo saranno analizzati alcuni reati, soprattutto quelli rientranti nei "delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione", che più di frequente vedono "protagonisti" alcuni pubblici dipendenti.



4.3.1 Concussione

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni (art.317, cod.pen.).

Si tratta di un reato a tutela del buon andamento e l'imparzialità della p.a., il cui perfezionamento (e successiva condanna) comporta anche l'interdizione perpetua dai pubblici uffici (art.317 *bis*, cod.pen.).

La casistica potrebbe riguardare l'ipotesi di un dipendente dell'amministrazione scolastica presidente di una commissione di concorso o di una gara che, minacciando, rispettivamente, un aspirante insegnante o un fornitore privato di potergli "procurare noie", lo costringe o, più verosimilmente, lo induce, anche con subdole condotte persuasive, a farsi consegnare del denaro o altra utilità (c.d. tangente) per timore o per paura (c.d. *metus publicae potestatis*).

Il reato, esclusivamente **doloso**, presuppone un **abuso della propria qualifica o dei propri poteri** per costringere altri a dare denaro o altra utilità (quali anche i piaceri sessuali, secondo univoca giurisprudenza).

Il reato si perfeziona nel momento in cui viene effettuata la promessa o - solo quando essa sia immediata - la dazione, e può configurarsi anche se la minaccia del dipendente-pubblico ufficiale consista nel voler denunciare un reato effettivamente posto in essere dal proprio subordinato minacciato.

Il carattere differenziale della **concussione** rispetto alla **corruzione** va ricercato nella condotta del pubblico ufficiale:

- nel primo caso deve aver creato o insinuato nel soggetto passivo uno stato di paura o di timore idoneo ad eliderne o viziare la volontà, così costringendolo ad esaudire la pretesa illecita per evitare un danno;
- nel caso di corruzione invece la volontà del corruttore si è liberamente determinata e tra le parti vi è una sostanziale parità per dar vita ad un contratto illecito. È dunque irrilevante il fatto che l'iniziativa nei confronti del pubblico ufficiale sia stata presa dal privato o che tra le parti ci sia stata una trattativa.

La qualificazione del fatto come concussione o come corruzione ha notevole valenza non solo ai fini dell'entità della pena, ma, soprattutto, per la perseguibilità penale del soggetto che dà o promette denaro: difatti solo per la corruzione è prevista l'applicazione di sanzioni nei confronti del corruttore e dell'istigatore alla corruzione (art.321 e 322, cod.pen.).



4.3.2 Corruzione

Il pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da due a cinque anni (art.319, cod.pen.).

Si tratta di una norma a tutela del buon andamento e l'imparzialità della p.a., rientrante tra i "delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione" e tendente ad evitare che gli atti di ufficio siano oggetto di compravendita privata.

Accanto a tale norma, relativa alla corruzione c.d. **propria**, caratterizzata cioè da una condotta omissiva o "ritardante" del pubblico ufficiale (o da condotta attiva contraria a doveri d'ufficio), l'art.318 cod.pen. prevede la diversa ipotesi della corruzione c.d. **impropria**, per il compimento di un atto di ufficio.

La casistica in tema di corruzione potrebbe riguardare la classica ipotesi di un funzionario addetto agli acquisti per l'amministrazione scolastica che accetti da una impresa fornitrice una somma di denaro o altra utilità, o la promessa di denaro per omettere un doveroso riscontro (che verosimilmente potrebbe nuocere al corruttore) o per compiere un atto del proprio ufficio.

Sotto il **profilo soggettivo**, il funzionario-pubblico ufficiale deve essere consapevole della contrarietà della condotta ai doveri d'ufficio e deve essere cosciente di ricevere una dazione o una promessa di denaro o altra utilità per porre in essere tale condotta (dolo specifico).

Sotto il **profilo oggettivo**, il codice penale disciplina unitariamente, e sanziona allo stesso modo, la corruzione passiva antecedente (farsi dare o promettere per ritardare o omettere) e la corruzione passiva susseguente (farsi dare o promettere per aver ritardato o omesso). Per entrambe le ipotesi il reato si perfeziona al momento dell'accettazione della promessa o della ricezione della retribuzione indebita.

È pacifico che deve sussistere un rapporto di proporzione tra l'atto d'ufficio e l'utilità offerta: i piccoli donativi d'uso (c.d. *munuscula*) dovuti a cortesia escludono il reato.

4.3.3 Abuso d'ufficio

Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazioni di norme di legge o di regolamento, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno un carattere di rilevante gravità (art.323, cod.pen.).



La norma tende alla tutela del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione.

La fattispecie potrebbe configurarsi nel caso del funzionario che dolosamente si rifiuti di accettare da un partecipante ad una gara una dichiarazione sostitutiva di certificazione o di atto di notorietà ai sensi della l. 4 gennaio 1968 e del d.P.R. 20 ottobre 1998 n.403.

Il perfezionamento del reato presuppone oggi:

- **l'aver procurato a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale o l'aver arrecato ad altri un danno ingiusto.** Scompare così la previgente ipotesi di abuso non patrimoniale, che permane solo in caso di intenzionale danno cagionato a terzi;
- **l'aver violato norme di legge o di regolamento nello svolgimento delle proprie funzioni o servizio,** ovvero il non essersi astenuto "in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti" (da leggi, regolamenti, norme interne). Da tale formulazione si desume che la norma non può più trovare applicazione in caso di abuso derivante dall'adozione di atti amministrativi viziati per eccesso di potere;
- **l'aver agito intenzionalmente.** Pur non essendo dunque necessario un dolo specifico, consistente nell'intento di avvantaggiare sé o altri o danneggiare taluno, occorre comunque un dolo diretto o intenzionale e la sussistenza di tale elemento soggettivo va adeguatamente valutata, non potendo essere implicitamente desunta dalla illegittimità dell'atto amministrativo adottato.

4.3.4 Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio

Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Se l'agevolazione è soltanto colposa, si applica la reclusione fino a un anno.

Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, si avvale illegittimamente di notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, è punito con la reclusione da due a cinque anni. Se il fatto è commesso al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto non patrimoniale o di cagionare ad altri un danno ingiusto, si applica la pena della reclusione fino a due anni. (art.326, cod.pen.).

La norma tutela il buon funzionamento della p.a., che potrebbe risultare leso dalla rivelazione di segreti d'ufficio, nonché l'imparzialità dell'amministrazione, che potrebbe risultare offesa dalla violazione di segreti ignoti alla generalità dei cittadini da parte di propri funzionari.

Nella materia in esame il reato potrebbe configurarsi (art.326, co.1, cod.pen.) in caso di rivelazione da parte del funzionario scolastico di fatti



accertati nel corso della propria attività presso l'amministrazione, o in caso di utilizzo da parte del funzionario, a fini patrimoniali, di notizie acquisite nel corso dell'attività (art.326, co.2, cod.pen.).

La rivelazione o l'utilizzazione penalmente rilevanti possono avvenire anche dopo la cessazione dalle funzioni.

L'attuale nozione di atto segretato va fatta coincidere con la categoria degli atti sottratti all'accesso (definitivamente o temporaneamente, come nei casi di differimento) delineata dall'art.24, l. 7 agosto 1990 n.241 e, soprattutto, dai relativi regolamenti attuativi, che, per ciascuna amministrazione, individuano tali documenti segreti. Presso il Ministero della pubblica istruzione gli atti attualmente segreti sono quelli di cui al d.m. 10 gennaio 1996 n.60 (analizzato nella scheda n.5).

Anche alla luce di tale aggiornata nozione di "atto segretato", devono ritenersi altresì non rivelabili i segreti che non sono propri dell'amministrazione ma di terzi, e di cui la p.a. sia venuta a conoscenza nell'esercizio dei propri compiti (ad esempio di compiti ispettivi).

Il reato non si perfeziona, secondo univoca giurisprudenza, rispetto ai fatti illeciti, futuri, insignificanti o notori.

Non si configura il reato qualora sussista una scriminante e, soprattutto, in caso di esercizio di un diritto (art.51, cod.pen.), quale potrebbe essere il diritto di difesa in giudizio del funzionario che, nell'ambito di un giudizio in cui sia coinvolto, riveli i fatti segreti per meglio impostare una idonea linea di tutela giudiziaria.

Il terzo destinatario del segreto non è punibile per la mera ricezione (o utilizzazione) della notizia, ma solo se abbia contribuito in base all'art.110 cod.pen. come istigatore o agevolatore del reato.

4.3.5 Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione

Il pubblico ufficiale, o l'incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni. Fuori dai casi previsti dal primo comma, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a lire due milioni. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa. (art. 328, cod.pen.).

La norma tutela il regolare e tempestivo andamento della pubblica amministrazione sia nel primo comma, che sanziona il "rifiuto" del compimento di atti di particolare importanza, sia nel secondo comma, che punisce le "omissioni" di atti richiesti da chi vi abbia interesse.

L'atto d'ufficio rifiutato o omesso presuppone che l'agente abbia un **dovere** pubblicistico di compiere l'atto, inerente allo svolgimento delle funzioni istituzionali o del servizio.



Si tratta di reato a dolo generico, consistente nella coscienza e volontà di rifiutare o omettere l'atto di ufficio, ovvero di non provvedere sulle istanze di cui al comma 2.

La casistica, per il dipendente dell'amministrazione scolastica, potrebbe riguardare il rifiuto di compimento di un atto dovuto richiesto dal proprio dirigente.

La norma in esame, e in particolare il secondo comma che fissa un termine di 30 giorni per il perfezionamento del reato, va coordinata con la normativa regolamentare che, in attuazione dell'art.2, l.n.241 del 1990, fissa per ciascuna amministrazione termini per la conclusione dei vari procedimenti decisamente più lunghi dei suddetti 30 giorni (per la pubblica istruzione vedasi il d.m. 6 aprile 1995 n.190 analizzato nella scheda n.5).

Per la configurabilità del reato suddetto non è dunque sufficiente la mera scadenza del termine prescritto dai citati regolamenti (o, in via residuale, dall'art.2, l.n.241 del 1990) per la conclusione del procedimento, essendo necessaria, dopo tale scadenza, una **formale diffida scritta** dell'interessato al funzionario responsabile, alla quale quest'ultimo non dia seguito adottando l'atto entro il termine perentorio di 30 gg. dalla ricezione dell'istanza previsto dall'art.328 cod.pen. (o non fornisca spiegazioni sul ritardo).

L'inoltro da parte dell'interessato al provvedimento finale di una diffida ex art.328 cod.pen. nel corso del procedimento, non comporta una riduzione a 30 giorni del più ampio termine di regola prescritto dal citato d.m. pubblica istruzione 6 aprile 1995 n.190 (attuativo dell'art.3, l. n.241 del 1990): il funzionario dell'amministrazione scolastica responsabile del procedimento ha dunque diritto a fruire dell'intera durata del tempo (quasi sempre ben superiore a 30 giorni) che l'ordinamento ha riconosciuto con tale d.m. anche a fronte di una diffida ai sensi dell'art.328 cod.pen.

In ordine ad altri profili del reato in esame la giurisprudenza ha chiarito che:

1. non può configurarsi il reato qualora l'istanza del privato sia presentata ad un funzionario non competente, che non ha dunque un obbligo di apertura del procedimento;
2. qualora l'atto richiesto dal cittadino sia "dovuto", la p.a. non potrà non adottarlo, salvo che non sussistano le condizioni di diritto o di fatto per l'adozione dello stesso. In tal caso la mancanza di tali condizioni va comunicata al cittadino istante prima del decorso dei 30 giorni di cui all'art.328, co.2, cod.pen. Qualora invece l'atto sia "discrezionale", la p.a. non è obbligata all'adozione dello stesso a seguito di richiesta del privato. Tuttavia la p.a. deve esplicitare, entro il termine di 30 giorni dalla ricezione dell'istanza, le ragioni che hanno sconsigliato o impedito il compimento dell'atto discrezionale, motivando sulla avvenuta comparazione degli interessi valutati;
3. la giustificazione del ritardo da parte del pubblico funzionario idonea ad escludere il reato ex art.328 cod.pen. deve avere necessariamente forma scritta, in applicazione dei principi generali dell'ordinamento e al fine di consentire al giudice una verifica sull'operato dell'amministrazione;



4. il reato non si perfeziona qualora il privato rinunci alla richiesta dell'atto prima del decorso del termine di trenta giorni dalla stessa;
5. l'obbligo di chiarimenti stabilito dall'art.328 cod.pen. può essere assolto anche *per relationem* e cioè mediante rinvio al contenuto di altri atti o documenti già noti al privato che abbia inoltrato la diffida.

4.3.6 Falsità materiale e ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici

Il pubblico ufficiale, che, nell'esercizio delle sue funzioni, forma, in tutto o in parte, un atto falso o altera un atto vero è punito con la reclusione da uno a sei anni.

Se la falsità concerne un atto o parte di un atto, che faccia fede fino a querela di falso, la reclusione è da tre a dieci anni. (art.476, cod.pen.).

Il pubblico ufficiale, che, ricevendo o formando un atto nell'esercizio delle sue funzioni, attesta falsamente che un atto è stato da lui compiuto o è avvenuto alla sua presenza, o attesta come da lui ricevute dichiarazioni a lui non rese, ovvero omette o altera dichiarazioni da lui ricevute, o comunque attesta falsamente fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, soggiace alle pene stabilite nell'art.476. (art.479, cod.pen.). Le due previsioni relative, rispettivamente, al **falso materiale** e a quello **ideologico** e comprese tra i delitti contro la fede pubblica, tendono a tutelare l'interesse della collettività, che attribuisce veridicità e genuinità a determinati valori, contrassegni, titoli o documenti, di cui occorre preservare la valenza probatoria.

La casistica potrebbe riguardare, in ordine al primo reato, l'alterazione materiale da parte di un funzionario del contenuto di un atto proprio o del proprio dirigente, o la alterazione da parte di un dirigente del contenuto delle dichiarazioni già rese a verbale nel corso dell'istruttoria da un proprio subordinato o da un terzo.

La seconda fattispecie penale potrebbe invece configurarsi in caso di omessa verbalizzazione o di alterazione, in corso di verbalizzazione (es. del deliberato della giunta esecutiva di un'istituzione scolastica) delle dichiarazioni rese da un proprio subordinato o da un terzo.

Talvolta potrebbe risultare difficile la distinzione tra falso materiale e ideologico. La dottrina prevalente, avallata dalla giurisprudenza dominante, ritiene che il falso materiale attenga alla genuinità del documento, e quindi ad una fase successiva alla formazione dello stesso, mentre il falso ideologico riguardi la veridicità dell'atto e attenga alla fase di attestazione dei fatti avvenuti in presenza del pubblico ufficiale e dunque alla fase di formazione del documento.

Entrambi i reati non sono configurabili in caso di falso grossolano (assolutamente inidoneo a trarre chiunque in inganno) o innocuo.



4.3.7 Omessa denuncia di reato (art.361, cod.pen.)

Gli art.361 e 362 cod.pen. e talune norme settoriali (es. per gli ispettori amministrativi l'art.12, d.P.R. 30 giugno 1972 n.748) statuiscono che il pubblico ufficiale (art.357, cod.pen.) o l'incaricato di pubblico servizio (art.358, cod.pen.), qualora accertino nell'esercizio o a causa delle proprie funzioni fatti che configurino ipotesi di reato perseguibile d'ufficio, sono obbligati a farne rapporto immediatamente alla competente autorità giudiziaria, e dunque alla Procura della Repubblica o ad un ufficiale di polizia giudiziaria. Il principio è ribadito dall'art.331 cod.proc.pen., che aggiunge il principio della doverosa denuncia anche quando l'autore del reato non sia individuato.

L'attività del dipendente dell'amministrazione scolastica porta spesso al riscontro di reati connessi all'attività istituzionale. Sorge in tali ipotesi un obbligo di denuncia la cui inosservanza origina una responsabilità penale del funzionario inerte.

La denuncia **tardiva** è legislativamente equiparata alla denuncia **omessa**, e si configura quando il rapporto venga presentato con un ritardo tale da incidere negativamente sulla pronta persecuzione del reato, a meno che non vi sia un legittimo motivo di tale ritardo.

Il rapporto va opportunamente inviato per conoscenza al dirigente-capo struttura, potendo dar luogo anche ad un procedimento disciplinare nei confronti dell'autore dell'illecito.

L'invio all'autorità giudiziaria va fatto **direttamente** dal funzionario-pubblico ufficiale che abbia accertato il fatto (anche se questi non rivesta qualifica apicale nella propria amministrazione di appartenenza), e non, come si riscontra talvolta nella prassi, per il tramite del superiore gerarchico (dirigente).

La *ratio* di tale interpretazione, avallata dal dato testuale dell'art.361 cod.pen., va rinvenuta in primo luogo nella esigenza di consentire un immediato intervento della Procura della Repubblica, e, inoltre, nel generale principio di "personalità" della responsabilità penale: è dunque chi ha avuto diretta conoscenza del fatto delittuoso a dover denunciare lo stesso all'Autorità giudiziaria, senza poter trasferire l'onere su altri soggetti.

A differenza dunque di quanto previsto in ordine alla similare previsione circa l'obbligo di denuncia alla Corte dei conti di fatti dannosi per l'erario, per il quale la canalizzazione gerarchica della denuncia rappresenta la regola, in tema di denuncia di fatti penalmente rilevanti l'obbligo di diretta ed immediata denuncia all'autorità giudiziaria in capo a qualsiasi pubblico ufficiale, a prescindere dalla qualifica, apicale o meno, rivestita.

La doverosa segnalazione sancita dagli art.361 e 362 cod.pen. sorge qualora concorrano due requisiti legali:

- la qualifica soggettiva di **pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio** (qualifica non rivestita dal dipendente dell'amministrazione scolastica in tutte le sue attività istituzionali);
- la acquisizione della *notitia criminis* nell'**esercizio** o **a causa** delle funzioni svolte.



Va quindi esclusa la sussistenza dell'obbligo sia in capo al mero pubblico dipendente o al semplice privato che non rivestano qualifica di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, sia in capo a chi rivesta tali qualifiche soggettive, ma non abbia acquisito nell'esercizio o a causa delle proprie funzioni tale *notitia*.

L'obbligo in esame (e la relativa responsabilità da ritardo o omissione) sorge solo quando siano stati acquisiti da parte del dipendente-pubblico ufficiale gli elementi essenziali del reato ed anche se non sia stato individuato il presunto autore (art.331, co.1, cod.proc.pen.). Non è dunque sufficiente la mera acquisizione di fatti generici per i quali sia necessario l'espletamento di opportune investigazioni.

Il reato la cui realizzazione origina la denuncia obbligatoria è solo il delitto (e non la contravvenzione) per il quale non sia prescritta la querela della persona offesa (art.361, co.3, cod.pen.).

Qualora del fatto di reato abbiano conoscenza **diversi pubblici ufficiali** (es. un funzionario ed il suo dirigente preposti entrambi ad una commissione di gara), la giurisprudenza ha ritenuto che ciascuno di essi è tenuto all'inoltro della denuncia, al fine di evitare inopportuni affidamenti dei vari soggetti nell'altrui adempimento per giustificare la propria omissione. In tale ipotesi è possibile redigere e sottoscrivere anche un unico atto di denuncia (art.331, co.3, cod.proc.pen.).

La punibilità è esclusa ai sensi dell'art.384 cod.pen., qualora l'omissione o il ritardo siano avvenuti a fronte della necessità per il pubblico ufficiale (o l'incaricato di pubblico servizio) di salvare sé medesimo o un prossimo congiunto da un grave ed inevitabile nocumento nella libertà o nell'onore, nonché nell'incolumità fisica dell'agente o dei propri congiunti (art.54, cod.pen.).

4.4 La responsabilità disciplinare

Ulteriore responsabilità in cui può incorrere il pubblico è quella **disciplinare**,

Incorre in responsabilità disciplinare il dipendente che viene meno ai doveri sottesi al rapporto di lavoro, non rilevando al riguardo se da tale violazione sia derivato o meno un danno patrimoniale per l'amministrazione od un illecito penale. Si tratta perciò di una responsabilità personale, che presuppone un comportamento illecito, cioè non rispettoso delle norme giuridiche che presiedono all'attività del dipendente.

La materia, che un tempo rinveniva la sua fondamentale regolamentazione nel d.P.R. 10 gennaio 1957 n.3, è oggi disciplinata, dopo la c.d. privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, dalla contrattazione collettiva.

Il vigente quadro normativo di riferimento in materia di responsabilità disciplinare è quello contenuto :

- nell'art. 55 del d. lgs. 30 marzo 2001, n 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";
- nel precedente art. 54, concernente il codice di comportamento dei pubblici dipendenti;



- nelle principali disposizioni privatistiche espressamente richiamate, quali l'art. 2106 cod.civ. e i correlati artt.2104 e 2105;
- nell'art. 7, commi 1, 5 e 8 della l. n. 300 del 1970 (Statuto dei lavoratori);
- nella legge 27 marzo 2001, n. 97 che ha introdotto nuove norme in materia di rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare;
- nella contrattazione collettiva , in particolare, per le istituzioni scolastiche:

nell'art 92 CCNL 2007 per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario;

b) nell'art 91 CCNL 2007, che rinvia alle norme di cui al Titolo I, Capo IV della Parte III del D.L.vo n. 297 del 1994 (Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), per il personale docente ed educativo, prevedendo che: *"nel rispetto delle competenze degli organi collegiali ed in attesa del loro riordino, al fine di garantire al personale docente ed educativo procedure disciplinari certe, trasparenti e tempestive, entro 30 giorni dalla stipula, le Parti regoleranno con apposita sequenza contrattuale l'intera materia"*.

In sintesi, esistono nell'ordinamento scolastico distinti regimi disciplinari con organi, procedure, tempi e sanzioni diverse a seconda della qualifica del personale: A.T.A., docente e dirigente:

1. per il personale A.T.A., superando l'applicazione del T.U. n. 3/57, il contratto collettivo nazionale di lavoro fa riferimento alla nuova conformazione del rapporto di lavoro in senso privatistico (obblighi dei dipendenti, codice disciplinare, potere disciplinare monocratico);
2. per il personale docente, fino al riordino degli organi collegiali, continuano a trovare applicazione le norme di cui al Titolo I, Capo IV della Parte III del D.L.vo n. 297/94 .

Per il personale dirigente, a seguito dell'acquisizione della qualifica dirigenziale e dopo la stipula dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro dell'Area V, sono intervenute rilevanti modifiche normative. Per lungo tempo c'è stata una notevole incertezza in merito alla possibilità teorica di applicare l'istituto della responsabilità disciplinare anche ai dirigenti. Questo perché l'introduzione per la dirigenza della responsabilità dirigenziale - diretta a valutarne l'attività in termini di raggiungimento degli obiettivi e quindi ad erogare, in caso di valutazione negativa, le conseguenti sanzioni - è stata, secondo un certo orientamento dottrinario, ritenuta esaustiva ed assorbente della responsabilità disciplinare. Alcuni autori sono giunti ad affermare che con la privatizzazione del pubblico impiego la responsabilità disciplinare del dirigente pubblico sarebbe venuta meno. Tale impostazione sembra essere smentita dall'art 21 d. lgs. n.165 del 2001 e succ. mod. che chiarisce al comma 1 che per i dirigenti permangono entrambe le tipologie di responsabilità - "ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare" - e rinvia, per quest'ultima, alla disciplina contrattuale. Il CCNL 2006 relativo alla dirigenza scolastica, tuttavia, non contiene una specifica disciplina in materia, anche se è previsto che il dirigente scolastico possa essere soggetto a due tipi di conseguenze nel caso di sua



inadeguatezza al ruolo: la revoca dall'incarico, che si collega però alla responsabilità dirigenziale, e il recesso dell'amministrazione dal rapporto di lavoro, che potrebbe anche essere correlato a profili disciplinari. Inoltre l'art. 39 del CCNL disciplina la sospensione dal servizio del dirigente scolastico colpito da misure restrittive della libertà personale e la sospensione del dirigente scolastico rinviato a giudizio per fatti di particolare gravità direttamente attinenti al rapporto di lavoro.

4.4.1 Le fonti della responsabilità disciplinare

Le controversie in tema di sanzioni disciplinari sono state devolute, al pari del restante pubblico impiego, alla giurisdizione ordinaria in funzione di giudice del lavoro.

I principali doveri del personale dell'amministrazione scolastica, la cui inosservanza può configurare un illecito disciplinare, sono stati espressamente individuati dai contratti collettivi (art. 92 CCNL comparto scuola 2006-2009).

Ai sensi dell'art. 92 del CCNL Comparto scuola 2006-2009: :

*Il dipendente adegua il proprio comportamento all'obbligo costituzionale di servire esclusivamente la Repubblica con impegno e responsabilità e di rispettare i principi di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa, antepo-
nendo il rispetto della legge e l'interesse pubblico agli interessi privati propri ed altrui.*

- *Il dipendente si comporta in modo tale da favorire l'instaurazione di rapporti di fiducia e collaborazione tra l'Amministrazione e i cittadini. In tale contesto, , il dipendente deve in particolare:*
 - a) *esercitare con diligenza, equilibrio e professionalità i compiti costituenti esplicazione del*
 - b) *profilo professionale di titolarità;*
 - c) *cooperare al buon andamento dell'istituto, osservando le norme del presente contratto, le disposizioni per l'esecuzione e la disciplina del lavoro impartite dall'Amministrazione scolastica, le norme in materia di sicurezza e di ambiente di lavoro;*
 - d) *rispettare il segreto d'ufficio nei casi e nei modi previsti dalle norme vigenti;*
 - e) *non utilizzare ai fini privati le informazioni di cui disponga per ragioni d'ufficio;*
 - f) *nei rapporti con il cittadino, fornire tutte le informazioni cui abbia titolo, nel rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza e di accesso alle attività amministrative previste dalla legge 7 agosto 1990 n. 241, dai regolamenti attuativi della stessa vigenti nell'Amministrazione, nonché agevolare le procedure ai sensi del D.lgs. n.443/2000 e del DPR n.445/2000 in tema di autocertificazione;*
 - g) *favorire ogni forma di informazione e di collaborazione con le famiglie e con gli alunni;*



- h) rispettare l'orario di lavoro, adempiere alle formalità previste per la rilevazione delle presenze e non assentarsi dal luogo di lavoro senza l'autorizzazione del dirigente scolastico;*
- i) durante l'orario di lavoro, mantenere nei rapporti interpersonali e con gli utenti condotta uniformata non solo a principi generali di correttezza ma, altresì, all'esigenza di coerenza con le specifiche finalità educative dell'intera comunità scolastica, astenendosi da comportamenti lesivi della dignità degli altri dipendenti, degli utenti e degli alunni;*
- j) non attendere ad occupazioni estranee al servizio e ad attività lavorative, ancorché non remunerate, in periodo di malattia od infortunio;*
- k) eseguire gli ordini inerenti all'esplicazione delle proprie funzioni o mansioni che gli siano impartiti dai superiori. Se ritiene che l'ordine sia palesemente illegittimo, il dipendente deve farne rimostranza a chi l'ha impartito dichiarandone le ragioni; se l'ordine è rinnovato per iscritto ha il dovere di darvi esecuzione. Il dipendente, non deve, comunque, eseguire l'ordine quando l'atto sia vietato dalla legge penale o costituisca illecito amministrativo;*
- l) tenere i registri e le altre forme di documentazione previste da specifiche disposizioni vigenti per ciascun profilo professionale;*
- n) assicurare l'integrità degli alunni secondo le attribuzioni di ciascun profilo professionale*

L'osservanza di taluni di questi obblighi è ribadita dal "codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni" approvato con d.m. funzione pubblica 31 marzo 1994.

L'art. 93 del CCNL Comparto scuola 2006-2009 ha previsto sei tipi di sanzione disciplinari per il personale ATA:

a) *rimprovero verbale*: è inflitto dal dirigente scolastico che provvede ad irrogare tale sanzione senza bisogno di una preventiva contestazione, né verbale né scritta;

b) *rimprovero scritto*: è inflitto dal dirigente scolastico;

c) *multa* (importo non superiore a quattro ore di retribuzione): è inflitta dal dirigente scolastico;

d) *sospensione dal lavoro e dalla retribuzione fino ad un massimo di dieci giorni*: è inflitta dal Direttore dell'Ufficio scolastico regionale;

e) *licenziamento con preavviso*: è inflitto dal Direttore dell'Ufficio scolastico regionale;

f) *licenziamento senza preavviso*: è inflitto dal Direttore dell'Ufficio scolastico regionale.

Tale gamma sanzionatoria evidenzia una scarsa **gradualità**, mentre sembra rispettato il principio di **proporzionalità** delle sanzioni, a ciascuna delle quali la contrattazione fa esplicitamente corrispondere determinate violazioni dei doveri d'ufficio, venendo con ciò a limitare, soprattutto con riferimento alle sanzioni più gravi, i margini di discrezionalità di cui gode il capo struttura (per le sanzioni



minori: rimprovero verbale e scritto) o l'ufficio competente (per le sanzioni maggiori: dalla multa al licenziamento).

I doveri del personale e le relative sanzioni devono essere rese note a tutti i dipendenti attraverso l'**affissione** in luogo aperto a tutti (es. bacheca) **del codice disciplinare**.

I criteri e le modalità di applicazione delle sanzioni disciplinari non sono discrezionali, ma sono puntualmente individuati e prescritti per il personale ATA nel relativo Codice disciplinare -di cui all'art. 95 del CCNL 2007, Comparto scuola - del quale è disposta la massima pubblicità mediante affissione in luogo accessibile a tutti i dipendenti. Trattasi di una forma di pubblicità tassativa, non sostituibile quindi con altre modalità: la violazione di questa disposizione comporta, di massima, la nullità della sanzione. Questo principio generale incontra una deroga per il personale docente, poiché le sanzioni disciplinari per tale categoria sono contenute in norme di legge, la cui pubblicità è garantita dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale(cft Cass.n. 56/2007).

L'azione disciplinare ha carattere discrezionale perchè non è un' azione dovuta da parte dell'amministrazione, che può valutare l'opportunità o meno di ricorrervi. Tuttavia, se per un verso essa è lasciata alla discrezionalità dell'amministrazione nell'an (iniziare o meno l'azione), non lo è nel quomodo: una volta che l'amministrazione ha deciso di procedere, deve farlo con precise modalità e cioè attraverso un procedimento amministrativo puntualmente disciplinato e tarato nel rispetto dei principi fondamentali della gradualità e proporzionalità della sanzione.

La disciplina contrattuale regola inoltre in modo puntuale l'*iter* procedimentale da seguire per sanzionare disciplinarmente il personale. Tale *iter* è ispirato ad una piena osservanza del **contraddittorio**, alla incondizionata **accessibilità agli atti** del procedimento disciplinare, alla **specificità ed immutabilità** della **contestazione**.

Il procedimento è cadenzato da termini assai ristretti previsti dallo stesso art 93 del CCNL comparto scuola 2006-2009.

In particolare:

- Per l'applicazione della sanzione del rimprovero scritto o della multa fino a quattro ore di retribuzione, il dirigente deve procedere, entro 20 giorni da quando ha avuto conoscenza della violazione, attraverso una contestazione scritta degli addebiti e deve inoltre sentire le ragioni del dipendente che può anche essere assistito da un rappresentante sindacale o da un procuratore.
- Nel caso di procedimento per l'irrigazione delle sanzioni di cui alle lettere d), e) ed f), che sono particolarmente afflittive in quanto collegate a fatti gravi, il procedimento è avviato dal dirigente scolastico che deve segnalare i fatti entro 10 giorni al competente ufficio per i procedimenti disciplinari. Quest'ultimo curerà la successiva contestazione degli addebiti.
- Il termine perentorio per la conclusione del procedimento disciplinare è di 120 giorni dalla data di contestazione di addebito: nel caso in cui tale termine decorra inutilmente, il procedimento si estingue.



4.4.2 Le tappe del procedimento disciplinare

Poiché la condotta oggetto di valutazione in sede disciplinare può talvolta assumere anche rilevanza penale, Al riguardo la materia è stata disciplinata dalla legge 27 marzo 2001 n. 97 concernente "Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche e dalla contrattazione collettiva che regola puntualmente la materia, stabilendo la doverosa sospensione del giudizio disciplinare in attesa della pronuncia definitiva in sede penale. (art 96 CCNL Comparto scuola 2006-2009)

La disciplina contrattuale viene poi completata dagli strumenti c.d. cautelari, non rientranti nella materia disciplinare in senso proprio, ma strettamente connessi alla stessa (art. 97 CCNL comparto scuola 2006-2009).

In particolare, viene regolamentato l'istituto della sospensione cautelare, facoltativa o obbligatoria, del dipendente in corso di procedimento disciplinare.

Tale potere compete al dirigente generale dell'USR

4.5 *La responsabilità amministrativo-contabile*

La responsabilità amministrativo-contabile dei pubblici dipendenti che cagionino un danno all'erario, e dunque anche quella del personale scolastico trova la sua unitaria e fondamentale disciplina nella legge 14 gennaio 1994 n.20, come modificata dalla legge 20 dicembre 1996 n.639.

La responsabilità amministrativo-contabile si caratterizza per la particolare qualificazione del soggetto autore del danno (pubblico dipendente o soggetto legato alla p.a. da rapporto di servizio), e per la causazione di quest'ultimo nell'esercizio di pubbliche funzioni o in circostanze legate da occasionalità necessaria con lo svolgimento di pubbliche funzioni.

La prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale è oggi quinquennale (art.1, co.2, l. n.20 del 1994). Il *dies a quo* coincide con la "verificazione" del fatto dannoso. In deroga al regime generale, in caso di **occultamento dannoso** del danno, la decorrenza coinciderà con la data della sua "**scoperta**" (successiva alla verifica).

Stante la brevità di tale termine prescrizione, è necessario interrompere periodicamente il suo decorso con idonei atti di messa in mora del presumibile autore del danno erariale.

La l. n.20 del 1994 (art.1, co.1) ha inoltre stabilito il principio della **intrasmissibilità agli eredi** del debito pecuniario derivante dalla responsabilità amministrativa del pubblico dipendente deceduto. A tale regola generale fa eccezione la sola ipotesi dell'illecito arricchimento del *de cuius* e del conseguente indebito arricchimento degli eredi dello stesso.

Va sottolineata la distinzione tra responsabilità **amministrativa** e responsabilità **contabile**, le quali, nonostante presentino alcune essenziali diversità, vengono spesso unificate nella più ampia (e generica) nozione di responsabilità **amministrativo-contabile**.



La responsabilità contabile è in rapporto di species rispetto al più ampio genus rappresentato dalla responsabilità patrimoniale, alla quale peraltro appartiene anche la responsabilità amministrativa. Tuttavia, mentre la responsabilità amministrativa può colpire qualsiasi dipendente, alla responsabilità contabile soggiacciono esclusivamente i cd. *agenti contabili*, nonché tutti coloro che anche senza alcuna investitura formale, si trovino comunque a maneggiare o ingerirsi nella gestione di somme o beni o valori di appartenenza dello Stato, ovvero (art.178, r.d. 23 maggio 1924 n.827):

- gli agenti della riscossione o esattori, incaricati di riscuotere le entrate;
- gli agenti pagatori o tesorieri, incaricati della custodia del denaro e dell'esecuzione dei pagamenti;
- gli agenti consegnatari, incaricati della conservazione di generi, oggetti e materie appartenenti alla p.a.

La qualifica di agente contabile, che compete non solo a pubblici dipendenti, ma anche a privati che instaurino con la p.a. peculiari relazioni (es. un rapporto concessorio che lega la banca tesoriere all'amministrazione, una concessione di servizio ad es. per la riscossione di tributi), può essere acquisita **di diritto**, in base ad espressa attribuzione di tale qualifica, o **di fatto**, attraverso la materiale ingerenza nella gestione di beni pubblici.

Tali agenti contabili, in base agli art.33 e 194, r.d. 23 maggio 1924 n.827 (reg.cont.St.), rispondono patrimonialmente per la mera discrasia esistente (per difetto) tra la quantità di beni o denaro a proprio carico "**di diritto**" e la quantità realmente esistente "**di fatto**": la mera deficienza numerica o qualitativa dei beni o valori custoditi o gestiti comporta la responsabilità dell'agente, la cui **colpevolezza si presume**, e sul quale grava l'onere di dimostrare che la sottrazione non è a lui imputabile a titolo di dolo o colpa grave o che si sia verificata per caso fortuito o forza maggiore.

Pertanto, a differenza della responsabilità amministrativa, in cui è la Procura della Corte dei conti a dover dimostrare la colpevolezza del presunto autore del danno all'erario, per la **responsabilità contabile** tale colpevolezza si presume. Le restanti componenti strutturali dell'illecito (condotta, evento, nesso causale) non presentano invece differenze tra l'illecito contabile e quello amministrativo.

La **responsabilità amministrativo-contabile** si configura a seguito di due ipotesi fondamentali:

- in caso di danni subiti **direttamente** dall'amministrazione a seguito della condotta del proprio dipendente (es. appropriazione o danneggiamento di un arredo da parte del lavoratore);
- in caso di danno subito **indirettamente** dall'amministrazione scolastica, chiamata innanzi al giudice ordinario a risarcire, in base al già ricordato principio di solidarietà passiva sancito dall'art.28 Cost., un soggetto terzo danneggiato dal proprio dipendente durante l'attività di servizio.

In entrambe le ipotesi di responsabilità amministrativa (diretta o indiretta), il giudice della rivalsa del credito vantato dall'amministrazione nei confronti del dipendente è la Corte dei conti.

Secondo alcuni autori (Garri) la responsabilità amministrativa assume un valore sanzionatorio perché *inerisce allo status di impiegato, implica la soggezione necessaria di quest'ultimo all'azione di responsabilità promossa dal pubblico ministero e si concretizza in una determinazione discrezionale di una individuale obbligazione di risarcimento, fondata sul grado di colpa del dipendente.*

Le componenti strutturali dell'illecito amministrativo sono costituite da:

- rapporto di impiego o di servizio;
- condotta;
- danno erariale;
- elemento psicologico
- nesso causale.

Su tali elementi occorre soffermarsi



4.5.1 Il rapporto di impiego o di servizio con l'amministrazione scolastica

Al giudizio della Corte dei conti per responsabilità amministrativa sono sottoposti, di regola, i soli dipendenti, **intranei alla p.a.**, legati all'amministrazione da **rapporto organico**. Nessun dubbio sussiste dunque sulla giurisdizione della Corte dei conti a fronte di danni erariali provocati da dipendenti dell'amministrazione scolastica.

Tuttavia, in tempi recenti, il giudice contabile ha rivendicato la propria giurisdizione anche nei confronti di **soggetti privati, estranei all'amministrazione**, ma legati alla stessa da un **rapporto di servizio**, che si configura quando una persona fisica, o anche giuridica (es. banca tesoriere di un ente pubblico), venga inserita a qualsiasi titolo (volontario, coattivo, onorario o impiegatizio) nell'apparato organizzativo pubblico e venga investita, sia autoritativamente che convenzionalmente, dello svolgimento in modo continuativo di un'attività retta da regole proprie dell'azione amministrativa, così da essere partecipe dell'attività amministrativa.



La Corte dei conti ha così ritenuto sussistere la propria giurisdizione sulle condotte dannose per l'erario poste in essere dal professionista privato nominato direttore dei lavori pubblici o collaudatore di opere pubbliche, o da medici di base legati al Servizio sanitario nazionale, mentre si discute sulla sussistenza della giurisdizione contabile sui progettisti esterni di opere pubbliche.

Analogo indirizzo è stato seguito per persone giuridiche (ed il relativo amministratore) legati alla p.a. da rapporto di servizio (es. banca tesoriere di enti locali, società affidatarie di corsi di formazione professionale, come tali gestori di fondi pubblici).

4.5.2 La condotta attiva ed omissiva e l'insindacabilità delle scelte discrezionali

La condotta dannosa del pubblico dipendente, che origina una sua personale responsabilità amministrativa, può essere, al pari di altre forme di responsabilità (civile, penale, disciplinare), attiva o omissiva. Le condotte omissive sono in costante crescita a seguito dell'incremento della produzione normativa nel nostro ordinamento, che comporta l'osservanza di una accresciuta serie di disposizioni.

La **casistica giurisprudenziale** in materia di illecito omissivo è assai varia. Tra le ipotesi più vicine all'amministrazione scolastica possono ricordarsi quelle concernenti fattispecie di:

- omessa o tardiva conclusione di procedimenti di pagamento nei termini prescritti da contratti o dalla normativa attuativa dell'art.2, co.2, l.7 agosto 1990 n.241 (all'origine dell'esborso di interessi, rivalutazione e, talvolta, di spese di lite in giudizi intrapresi innanzi al giudice amministrativo);
- omessa adozione di ordini di servizio per prevenire incidenti sul lavoro poi verificatisi;
- danni subiti dall'amministrazione a seguito del risarcimento dei danni ad alunno infortunatosi per una scarsa (o assente) vigilanza del docente (c.d. *culpa in vigilando*);
- danni subiti dall'amministrazione a seguito del risarcimento dei danni ad alunno infortunatosi per mancata adozione da parte del direttore didattico dirigente scolastico di misure idonee ad impedire l'uso di giochi o arredi malfunzionanti (es.scivoli, attrezzi ginnici, finestre, porte, pareti, colonne, scale);
- danni subiti dall'amministrazione a seguito del pagamento di interessi, rivalutazione e spese defensionali a fornitori tardivamente pagati (o non pagati) per i servizi o i beni resi all'amministrazione scolastica (è frequente il ricorso di fornitori dell'amministrazione ad avvocati per ottenere il pagamento, con decreto ingiuntivo, dei crediti vantati nei confronti dell'ente);
- danni da sparizione di arredi di istituti scolastici (es.personal computer, quadri, materiale di segreteria) favorita, in modo decisivo, dalla assenza di minimali misure di sicurezza volte a prevenire furti (lucchetti, armadi metallici, inferriate alle finestre, antifurti etc.);



- danni risarciti a terzi per mancata adozione di misure di sicurezza volte a prevenire incidenti sui luoghi di lavoro;
- danni subiti dall'amministrazione da mancato utilizzo di costosi macchinari non utilizzati dal personale docente (es. laboratori di chimica o attrezzature tecniche assai sofisticate) o di segreteria;
- danno da mancata richiesta del risarcimento del danno subito dall'amministrazione scolastica (pari alla corresponsione di stipendio e oneri accessori) a seguito della mancata prestazione del servizio da parte di un dipendente, in conseguenza di un infortunio imputabile alla condotta illecita di un terzo;
- danno derivante dall'affidamento a professionisti esterni, prima di verificare l'esistenza di finanziamenti regionali, dell'incarico di redazione di un progetto di ristrutturazione di un edificio scolastico, rimasto inattuato per mancanza di fondi;
- danno da erogazione di straordinario *contra legem*;
- danno da erronea quantificazione delle classi da istituire (e dei docenti da nominare e pagare) a seguito di scorretta acquisizione dei dati sulla popolazione scolastica;
- danno da utilizzazione di personale supplente oltre i limiti di tempo fissati dalla legge;
- danno da omessa denuncia alla Corte dei conti di fatti dannosi per l'Erario (l'art.1 co.3, l. n.20 del 1994, prevede che: "Qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno emesso o ritardato la denuncia. In tali casi, l'azione è proponibile entro cinque anni dalla data entro cui la prescrizione è maturata").

In base all'art.1, co.1 dalla l. n.20 del 1994, non sono sindacabili le scelte discrezionali operate dalla p.a. anche se si traducono in un danno: non vanno dunque denunciate alla Procura della Corte dei conti le condotte che violano regole non scritte di opportunità e convenienza, ma solo quelle che si pongono in contrasto con norme espresse o principi giuridici.

4.5.3 Il concorso di persone nella causazione del danno, la responsabilità collegiale

Il dipendente dell'amministrazione scolastica è spesso componente di organi collegiali (es. della giunta esecutiva, di commissioni) o, comunque, agisce unitamente ad altri soggetti (dirigente, colleghi).

In tali situazioni, l'eventuale danno erariale può quindi essere frutto anche della condotta di una pluralità di pubblici dipendenti.

L'art.1, co.1-quater della legge n.20 del 1994, ha sancito, in caso di concorso di persone nell'illecito (es. danno provocato da un funzionario e dal suo dirigente), il principio della personalità e **parziarietà** della responsabilità amministrativa, ribaltando il contrario principio di **solidarietà passiva** (tutti i coautori sono responsabili dell'intero danno), oggi limitato alle due sole



eccezionali ipotesi di concorrenti beneficiari di "**illecito arricchimento o che abbiano agito con dolo**".

È dunque oggi operante il principio "**a ciascuno il suo**": ogni soggetto che concorre alla causazione di un danno, risponde *pro parte* secondo il (e nei limiti del) contributo psicologico e causale che ha dato alla verifica dell'evento.

Se poi il danno all'amministrazione è stato causato dai **componenti di collegi**, il legislatore (art.1, co.1-ter, l. n.20 del 1994 nel testo novellato dalla l. n.639 del 1996) ha sancito che "nel caso di deliberazioni di organi collegiali, la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole".

4.5.4 Il danno erariale

*In particolare il danno da tangente, il danno all'immagine dell'amministrazione scolastica ed il danno ad amministrazione diversa da quella di appartenenza. La valutazione dell'**utilitas** percepita dalla p.a.*

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte dei conti la responsabilità per danno erariale impone la costruzione del fatto dannoso secondo le regole del diritto comune. Ciò vuol dire che il danno non si collega - quasi fosse una sanzione amministrativa- alla semplice inosservanza degli obblighi di servizio, ma richiede che sussista un collegamento tra il comportamento del dipendente e l'evento lesivo (nesso di causalità). Secondo le regole generali, per essere risarcibile il danno deve essere certo, attuale ed effettivo. Il danno pubblico - o danno erariale - risarcibile è un danno patrimoniale e può consistere nel deterioramento o nella perdita di beni o denaro (danno emergente), o nella mancata acquisizione di incrementi patrimoniali che l'ente pubblico avrebbe potuto realizzare (lucro cessante).

Tale danno può essere prodotto alla propria o ad altra amministrazione (art.1, co.4, l. n.20 del 1994).

Occorre ricordare il recente indirizzo della Corte dei conti che ritiene risarcibile anche il danno da **tangente** ed il **danno all'immagine** cagionato all'amministrazione pubblica da propri dipendenti ed amministratori. Di tale orientamento si è fatta applicazione, tra gli altri, anche per i molteplici giudizi contabili originati dalla c.d. tangentopoli.

Il **danno da tangente** rappresenta per la Corte dei conti un danno, in quanto il costo delle c.d. "mazzette" si traduce causalmente in un aumento dei prezzi rispetto a quelli comuni di mercato. Ad esempio, in una gara pubblica, essendo la tangente una voce di costo per l'impresa partecipante, la stessa viene implicitamente computata nella determinazione della miglior offerta da proporre alla p.a.

L'importo del danno patrimoniale derivante dalla percezione di tali tangenti viene di regola quantificato in via presuntiva in base al meccanismo equitativo: spesso la Procura contabile contesta una somma almeno doppia rispetto alle erogazioni pecuniarie illecitamente effettuate a favore dei cennati funzionari o amministratori, in quanto, in base a criteri di verosimiglianza, il vantaggio



patrimoniale che l'assuntore dell'appalto di lavori e forniture è certo di trarre dal rapporto con la p.a. (effettuando la propria offerta) è certamente superiore all'importo indebitamente corrisposto al pubblico agente.

Secondo recenti orientamenti della magistratura spetta al giudice contabile anche la giurisdizione sul **danno all'immagine** patito dalla pubblica amministrazione a seguito di gravi condotte di propri dipendenti che discredino la serietà e l'affidabilità, interna ed esterna, dell'ente pubblico.

La casistica va dall'ipotesi dell'assenza dal servizio di insegnanti asseritamente in malattia sorpresi su campi innevati, sino al caso di percezione di tangenti.

Anche per il danno all'immagine, al pari di quanto evidenziato in tema di danno da tangente, la valutazione da parte del giudice contabile è ancorata a parametri equitativi: di regola vengono valorizzati sia la oggettiva gravità del fatto, sia il grado di diffusività dell'episodio nell'ambito della collettività, sia la qualifica dell'autore dell'illecito, sia i costi sostenuti dall'amministrazione per cercare di ripristinare la propria immagine ed il proprio prestigio.

Per la quantificazione del danno, la Corte dei conti deve necessariamente conteggiare i **vantaggi comunque conseguiti** dall'amministrazione a seguito della condotta illecita del proprio dipendente (art.1-bis, l. n.20 del 1994 nel testo novellato dalla l. n.639 del 1996).

Di tale novella legislativa si è fatta applicazione, ad esempio, in relazione alla *utilitas* ricevuta dalla p.a. a seguito di prestazioni lavorative rese da personale illegittimamente assunto o inquadrato in superiori qualifiche, nell'espletamento di incarichi professionali illegittimamente affidati, nella autorizzazione di spese per la realizzazione di opere pubbliche senza disponibilità in bilancio, nella ricezione di materiale di cancelleria acquistato, ad un congruo prezzo di mercato, senza una regolare procedura di contrattazione.

Accanto alla valutazione della *utilitas* ricevuta dalla p.a. a fronte di condotte dannose del lavoratore, il giudice contabile deve tener conto di ulteriori circostanze (es. stato psicologico del dipendente autore del danno, disorganizzazione dell'ufficio, precedenti di carriera del soggetto etc.) nell'esercitare il c.d. **potere riduttivo** volto alla esatta quantificazione della "quota" di danno imputabile al proprio dipendente nella concorrenza di dette evenienze (art.83, l.cont.St. del 1923; art.52, t.u. C.conti; art.19, d.P.R. 10 gennaio 1957 n.3). *La legge sulla contabilità di Stato del 1923 (R.D. 18 novembre 1923 n. 2440) stabilisce, in particolare, che la Corte dei Conti "valutate le singole responsabilità può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto". Il potere di riduzione del danno da porre a carico del responsabile è sopravvissuto nel tempo, anche in seguito alla riforma del 1996, e consente al giudice di ridurre l' entità del risarcimento in relazione a vari fattori di gravità della colpa e altre circostanze (precedenti di servizio del dipendente, circostanza attenuante di varia natura, ecc.).*



4.5.5 L'elemento psicologico: dolo o colpa grave

La responsabilità amministrativa, dopo la novella apportata dalla l. n.20 del 1994, può configurarsi solo a fronte di comportamenti posti in essere dal pubblico dipendente con "**dolo o colpa grave**".

La colpa grave si configura non più a seguito della mera violazione di una obbligazione o di una norma, ma quando, sebbene il danno sia oggettivamente prevedibile ed evitabile, il dipendente:

- **non ha posto in essere una diligenza minima**, ovvero quello sforzo possibile che avrebbe impedito il verificarsi dell'evento,
- **inosservando le elementari regole di prudenza**
- le **basilari regole tecniche** di una data professione.

L'indirizzo di coordinamento 19 ottobre 1996 n.I.C./6 della Corte dei conti ravvisa tale elemento psicologico in caso di errore professionale inescusabile, che si configura in tre ipotesi fondamentali:

- a) a fronte di una erronea percezione di una realtà di diritto o di fatto che in base a dati obiettivi risulti che non poteva così essere intesa per carenza di elementi di dubbio;
- b) quando la percezione stessa sia stata frutto di una scelta che abbia dato prevalenza all'erroneo proprio opinamento, senza tener conto di istruzioni, indirizzi, prassi e pronunce esistenti. In tali ipotesi si riscontra una (gravemente) colpevole inerzia nell'attivazione dell'attività conoscitiva che avrebbe evitato il dannoso errore professionale.
- c) quando il comportamento sia conseguenza della mancata acquisizione di queste istruzioni, indirizzi, prassi e pronunce, pur esistenti o della equivalente evenienza di una ricerca e considerazione tra le stesse del solo documento conforme a scelta già effettuata.

4.5.6 L'obbligo di denuncia alla Corte dei conti

Va infine ricordato che l'art.20, d.P.R. 10 gennaio 1957 n.3 (t.u. imp.civ.St.) sancisce, in capo agli organi apicali delle pubbliche amministrazioni statali (e dunque anche dell'amministrazione scolastica), l'**obbligo** di denuncia di fatti e comportamenti lesivi delle casse erariali.

Il quadro normativo è stato completato dall'art.1, co.3, l.20 gennaio 1994 n.20, che ha introdotto una nuova forma di illecito contabile, ovvero quello nascente dall'omessa (o ritardata) denuncia di un danno erariale **che abbia fatto prescrivere il diritto al risarcimento** (la prescrizione quinquennale per questo autonomo comportamento illecito decorrerà dalla data in cui la prescrizione del fatto illecito non denunciato è maturata).

Su tale fondamentale obbligo il Procuratore Generale presso la Corte dei conti (con la nota-indirizzo di coordinamento I.C./16 del 28 febbraio 1998 e da ultimo con nota n. 9434/2007P del 2 agosto 2007) ha fornito a tutte le pubbliche



amministrazioni chiari indirizzi operativi sulle modalità di inoltro della doverosa denuncia di fatti dannosi per l'erario alle competenti Procure regionali della Corte dei conti.

In relazione al soggetto su cui ricade l'obbligo di denuncia la nota del 2007 ha specificato che la terminologia usata, a volte, in passato dal legislatore (ad es. l'uso dei termini direttore generale, capo servizio o ispettore generale, di cui all'art. 20 del d.P.R. n. 3 del 1957), va interpretata alla luce dell'evoluzione della legislazione, della contrattazione collettiva e dell'esercizio dell'autonomia organizzativa, da parte dei vari enti ed amministrazioni, circa le denominazioni delle qualifiche e le funzioni esercitate sia dai vertici generali delle strutture burocratiche (che possono essere, oggi, ad es., capi compartimento, dirigenti generali, segretari generali) che dai soggetti preposti ai singoli settori (dirigenti, vice dirigenti o soggetti aventi funzioni di coordinamento). Ovviamente, anche gli organi di controllo sono tenuti alla denuncia di fatti dannosi per la finanza pubblica (si veda, in proposito, l'art. 20, II comma, del d.P.R. n. 3 del 1957).

La conoscenza di tale illecito da parte dell'organo di vertice così inteso può essere diretta e personale, o indiretta, a seguito della doverosa segnalazione a cui sono tenuti i soggetti sottordinati (v. art. 20, d.P.R. n. 3 del 1957 cit.).

La regola della c.d. "**gerarchizzazione**" dell'obbligo di denuncia alla Corte dei conti (completata dalla doverosa segnalazione da parte dei subordinati ai propri superiori) ha come eccezione, secondo la predetta nota esplicativa del Procuratore Generale presso la Corte dei conti, la sola ipotesi di accertamenti di fatti dannosi per le pubbliche finanze riscontrati da qualsiasi soggetto cui siano attribuite per ragioni d'ufficio peculiari **funzioni di "riscontro" di fatti dannosi per l'erario** (ispettorati, sezioni ed uffici di controllo della Corte dei conti, uffici della Ragioneria generale dello Stato, comitati regionali, nuclei interni di valutazione etc.), e tenuto, in quanto tale, ad una immediata ed autonoma denuncia alla Procura della Corte dei conti.

Venendo agli **elementi da menzionare nella denuncia**, essi possono essere così schematicamente individuati:

- a) **indicazione del fatto**, inteso sia come comportamento tenuto dal dipendente, sia come procedimento che è stato seguito. Tale indicazione deve altresì evidenziare, anche con eventuali allegati e sulla scorta della documentazione in possesso dell'amministrazione scolastica, le illegittimità o le diseconomie gestionali originate da tali comportamenti o procedimenti.
- b) **Quantificazione del danno** subito dall'erario, anche in via equitativa. Non è da escludere la possibilità di indicare, sin dalla prima comunicazione della *notitia damni*, l'esistenza anche di un danno all'immagine patito dalla amministrazione scolastica.
- c) Costituisce un elemento facoltativo della denuncia, tranne i casi in cui sia chiara la partecipazione di determinati soggetti ai fatti dannosi (ad es. nel caso di condanne penali), l'indicazione nominativa di coloro cui possa essere presuntivamente imputato l'evento lesivo. Parimenti facoltativa è la rappresentazione di motivate valutazioni circa la colpevolezza di questi ultimi. In ogni caso, su richiesta della



competente Procura presso il giudice contabile, cui deve essere indirizzata la denuncia, il denunciante o, comunque, l'amministrazione da cui dipendono, provvederà ad indicare le generalità complete e gli attuali domicili dei presunti responsabili del danno.

- d) Indicazione delle **generalità** e del **domicilio degli eredi** (legittimi o testamentari) dei dipendenti presunti responsabili dell'illecito. La previsione si ricollega alla indicazione contenuta nell'art.1 comma 1, l. n.20 del 1994, che estende la responsabilità erariale agli eredi, ma solo nel caso di "illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi".
- e) gli elementi da indicare nella denuncia da inoltrare immediatamente alla Procura regionale della Corte dei conti sopra indicato, può essere arricchito successivamente da **comunicazioni integrative**, che menzionino fatti nuovi utili alle indagini, eventualmente allegando pertinenti documenti.

La nota del 2 agosto 2007 della Procura inoltre ha posto l'accento sul fatto che il tempestivo adempimento dell'obbligo di denuncia non spoglia le pubbliche amministrazioni dei poteri ad esse direttamente intestati in relazione ai fatti emersi. In primo luogo non viene meno la facoltà di "costituire in mora", mediante intimazione o richiesta scritta, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 1219 e 2943 del codice civile, i responsabili del danno, al fine di interrompere la decorrenza del termine di prescrizione. L'amministrazione ha, poi, il potere - nelle more di decisioni definitive del P.M. presso il giudice contabile - di assumere proprie iniziative nei confronti del dipendente per conseguire, in via amministrativa, la rifusione del danno. Tale, eventuale, circostanza va tempestivamente segnalata al P.M. contabile competente.

infine, l'obbligo di denuncia non si esaurisce con la segnalazione dell'evento, ma importa il dovere di riferire costantemente alla Procura regionale competente - anche in assenza di specifiche sollecitazioni - in merito ai successivi sviluppi della questione, trasmettendo, con chiaro e preciso riferimento alla denuncia iniziale:

- i risultati di ulteriori indagini disposte di propria iniziativa dall'amministrazione;
- i dati concernenti l'instaurazione di giudizi penali, civili, amministrativi o controversie arbitrali;
- le sentenze pronunciate nei vari gradi di giudizio, in copia integrale autenticata, con la precisazione se esse siano passate in giudicato o siano state impugnate.

Qualora il Procuratore della Corte dei conti ritenga, dopo opportune **indagini istruttorie**, di dover convenire in giudizio il presunto autore dell'illecito, dovrà previamente porre in essere un indefettibile mezzo istruttorio, costituito dall'**invito a dedurre** (art.5, l. n.19 del 1990), con il quale il presunto responsabile viene invitato a fornire deduzioni e documenti entro un termine non inferiore a trenta giorni dalla ricezione dell'invito.

Entro tale termine, l'interessato può altresì richiedere di essere sentito personalmente dall'inquirente.

L'OBLIGO DI DENUNCIA ALLA CORTE DEI CONTI



Decorso il termine di 120 giorni dalla scadenza del termine ultimo per fornire deduzioni, il Procuratore contabile può effettuare tre scelte:

- a) può richiedere l'**archiviazione** della pratica
- b) può emettere l'**atto di citazione**;
- c) può chiedere alla sezione giurisdizionale una **proroga** del termine per l'emissione dell'atto di citazione (art.5, co.1, l. n.19 del 1994).