



<b>Il quadro della Pubblica Amministrazione .....</b>	<b>4</b>
1 L'ORGANIZZAZIONE DEI MINISTERI E IL FEDERALISMO AMMINISTRATIVO .....	4
1.1 Il federalismo amministrativo dal d. lvo 31 marzo 1998 n. 112 alla legge 18 ottobre 2001 n. 3.....	4
1.2 La riforma dell'organizzazione del governo .....	6
1.3 Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca .....	8
2 LA RISTRUTTURAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA. L'AUTONOMIA SCOLASTICA .....	10
2.1 Cenni sulla riforma della Pubblica Amministrazione .....	10
2.2 Le conseguenze della riforma sul sistema scolastico .....	11
2.2.1 La storia: La riforma dell'amministrazione della pubblica istruzione nel D.lvo 30 luglio 1999 n. 300 .....	13
2.2.2 La storia: l'articolazione del Ministero della Pubblica Istruzione. ....	14
2.2.3 La nuova articolazione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca: il DPR n. 17 del 2009 .....	18
2.3 La Direzione Generale Regionale.....	20
2.3.1I compiti della Direzione Generale Regionale.....	20
2.3.2 La Riforma del CEDE, dell'INDIRE (già BDP) e degli IRRSAE .....	23
2.3.3 L'Agenzia per la Formazione e l'Istruzione Professionale .....	25
2.4 L'autonomia scolastica. La prima tappa del processo riformatore (legge 15 marzo del 1997 n. 59 art. 21) .....	26
2.4.1 Il Regolamento sull'autonomia delle istituzioni scolastiche.....	27
2.4.2 L'autonomia didattica delle istituzioni scolastiche .....	28
2.4.3 L'autonomia organizzativa delle istituzioni scolastiche.....	30
2.4.4 Il Piano dell'Offerta Formativa (P.O.F.) e le funzioni strumentali	32
2.4.5 L'autonomia amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche	33
2.4.6 Disciplina della qualifica dirigenziale dei capi d'istituto (Il decreto legislativo n. 59 del 6 marzo 1998) .....	39
2.5 La razionalizzazione della rete scolastica (DPR 18 giugno 1998 n. 233)	42
2.5.1 La riforma dei cicli.....	44
2.5.2 La riforma degli organi collegiali esterni alla scuola (d.lvo 30 giugno 1999 n. 233: "Riforma degli Organi collegiali territoriali").....	49
2.5.3 I Consigli Scolastici Locali .....	50
2.5.4 Il Consiglio Regionale dell'Istruzione .....	51
2.5.5 Il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione .....	52
3 LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA.....	53
3.1 Caratteri generali.....	53
3.2 La semplificazione del procedimento amministrativo.....	55
3.3 La conferenza dei servizi.....	56
3.4 Gli accordi.....	58
3.5 I pareri .....	60



3.6	La semplificazione dei procedimenti amministrativi .....	62
3.7	La semplificazione dei rapporti tra PA e cittadino.....	63
3.8	L'autocertificazione .....	65
3.9	La riduzione degli adempimenti amministrativi e gli interventi sulle certificazioni .....	69
3.10	La Rete unitaria della PA (R.U.PA) .....	71
3.11	Il Sistema Pubblico di Connettività .....	72
3.12	DigitPA .....	76
4	LA PRIVATIZZAZIONE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO E LA DEVOLUZIONE AL GIUDICE ORDINARIO DELLE CONTROVERSIE DI LAVORO	77
4.1	La privatizzazione del pubblico impiego.....	77
4.2	<i>Le fonti del rapporto di lavoro pubblico .....</i>	<i>79</i>
4.3	<i>I contratti collettivi.....</i>	<i>81</i>
4.4	Il contratto individuale di lavoro.....	83
4.5	Le mansioni del dipendente pubblico .....	83
4.6	La retribuzione .....	85
4.7	I doveri del dipendente pubblico .....	86
4.8	I dirigenti.....	87
4.9	I Dirigenti scolastici.....	89
4.10	I rapporti tra politica e amministrazione .....	90
4.11	La verifica del raggiungimento dei risultati da parte dei dirigenti ..	92
4.12	I poteri di gestione del rapporto di lavoro.....	93
4.13	Il passaggio al giudice ordinario del lavoro del prevalente contenzioso sul pubblico impiego .....	94
4.14	Il riparto soggettivo, oggettivo e temporale tra a.g.o. e giudice amministrativo .....	96
4.15	Il tentativo di conciliazione, l'arbitrato e i poteri del giudice ordinario	98
	LA LEGGE 7 AGOSTO 1990 N.241 NELL'AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA ..	103
1	Considerazioni generali sulla legge 241.....	103
1.1	Analisi dei principi della legge 241: .....	105
1.2	<i>La tempestività dell'azione amministrativa: altri istituti rilevanti</i>	<i>110</i>
2	<i>Analisi dei principi della legge 241: b) la motivazione degli atti.....</i>	<i>111</i>
3	Analisi dei principi della legge 241: c) il responsabile del procedimento	112
4	Analisi dei principi della legge 241: d) la comunicazione di avvio di procedimento e la partecipazione all'istruttoria. ....	115
4.6	Il diritto di accesso: nozione e finalità.....	118
5.6.1	<i>Chi può accedere: legittimazione ed interesse all'accesso.....</i>	<i>120</i>
5.6.2	<i>A cosa si può accedere: nozione di documento .....</i>	<i>123</i>
5.6.3	<i>A chi va inoltrata l'istanza di accesso. La risposta dell'amministrazione.....</i>	<i>124</i>
5.6.4	<i>Accesso informale .....</i>	<i>124</i>
5.6.5	<i>Accesso formale .....</i>	<i>126</i>



5.6.6	<i>Gli atti sottratti all'accesso presso l'amministrazione scolastica: il DM 10 gennaio 1996 n.60.....</i>	128
5.6.7	<i>I rapporti con IL D.LGS N. 196 DEL 2003 (Codice della Privacy.....</i>	131
5.6.8	<i>Diniego di accesso e tutela giurisdizionale.....</i>	132
5.7	<i>L'autotutela amministrativa.....</i>	134
6	<b>LE QUATTRO RESPONSABILITÀ DEL DIPENDENTE DELL'AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA.....</b>	135
6.1	<i>Quadro generale sulle quattro responsabilità del dipendente dell'amministrazione scolastica.....</i>	135
6.3	<i>La responsabilità penale.....</i>	139
6.3.1	<i>Concussione.....</i>	140
6.3.2	<i>Corruzione.....</i>	141
6.3.3	<i>Abuso d'ufficio.....</i>	142
6.3.4	<i>Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio.....</i>	143
6.3.5	<i>Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione.....</i>	145
6.3.6	<i>Falsità materiale e ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici.....</i>	147
6.3.7	<i>Omessa denuncia di reato (art.361, cod.pen.).....</i>	148
6.4	<i>La responsabilità disciplinare.....</i>	150
6.4.1	<i>Le fonti della responsabilità disciplinare.....</i>	152
6.4.2	<i>Le tappe del procedimento disciplinare.....</i>	158
6.5	<i>La responsabilità amministrativo-contabile.....</i>	159
6.5.1	<i>Il rapporto di impiego o di servizio con l'amministrazione scolastica.....</i>	161
6.5.2	<i>La condotta attiva ed omissiva e l'insindacabilità delle scelte discrezionali.....</i>	163
6.5.3	<i>Il concorso di persone nella causazione del danno, la responsabilità collegiale.....</i>	165
6.5.4	<i>Il danno erariale.....</i>	166
6.5.5	<i>L'elemento psicologico: dolo o colpa grave.....</i>	168
6.5.6	<i>L'obbligo di denuncia alla Corte dei conti.....</i>	169



## Il quadro della Pubblica Amministrazione

### 1 L'ORGANIZZAZIONE DEI MINISTERI E IL FEDERALISMO AMMINISTRATIVO

#### **1.1 *Il federalismo amministrativo dal d. lvo 31 marzo 1998 n. 112 alla legge 18 ottobre 2001 n. 3***

Il dibattito politico-ideologico degli anni '90 si è spesso soffermato sul tema dell'attribuzione alle collettività locali di forme di autonomia più marcate rispetto a quelle finora conosciute dal nostro ordinamento.

L'attenzione per il tema rispondeva certamente ad esigenze profonde della nostra collettività ed all'esigenza di decentrare una Pubblica Amministrazione indubbiamente troppo accentrata e concepita durante un periodo storico caratterizzato da impostazioni politico-ideologiche completamente differenti.

La tensione verso il decentramento ha trovato dapprima una forte risposta nelle riforme legislative contenute nel cd. pacchetto Bassanini e, soprattutto, nel forte decentramento operato con il d. lvo 31 marzo 1998 n. 112 sulla base di una delega legislativa prevista dalla l. 15 marzo 1997 n. 59 (cd. legge *Bassanini uno*).

A base del decreto legislativo è la volontà di attribuire alle collettività locali la gran parte delle funzioni amministrative di interesse locale; e soprattutto la volontà di attribuire alle collettività locali il massimo delle funzioni amministrative a **Costituzione invariata** suscettibili di trasferimento alle **Regioni**.

Per questa impostazione di fondo, il d. lvo 31 marzo 1998 n. 112 è molto spesso denominato, soprattutto dalla grande stampa, come **federalismo amministrativo**, così evidenziando la volontà legislativa di anticipare, per quanto permetteva allora la nostra Carta costituzionale, quella riorganizzazione della nostra organizzazione statale che, almeno in alcune proposte, sembrava già rivolta verso modelli di **stato federale** o comunque verso modelli costituzionali che assicurassero ampio spazio alle **collettività minori**.

Sotto il profilo storico, il decentramento di funzioni operato dal d. lvo 31 marzo 1998 n. 112 venne poi ad integrare il terzo conferimento di funzioni alle Regioni dopo quelli operati nel 1972 e nel 1977; proprio per questo, il decreto legislativo è spesso denominato **terzo decentramento**, così sottolineando una certa continuità storica con il processo progressivo di incremento delle funzioni amministrative delle Regioni seguito dal nostro ordinamento.

Nella filosofia del **federalismo amministrativo** ben si inquadra la previsione, nell'art. 4, comma 3 della l. 15 marzo 1997 n. 59, di un criterio di individuazione delle materie da trasferire proprio degli ordinamenti federali e



costituito dal cd. **principio di sussidiarietà** e cioè da un criterio che attribuisce **all'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati** le competenze amministrative, fatte salve le sole competenze **incompatibili** (perché relative ad ambiti territoriali più estesi o perché involgenti questioni di interesse nazionale) **con le dimensioni medesime**.

Il principio di sussidiarietà è poi richiamato dal d. lvo 31 marzo 1998 n. 112 come criterio di delimitazione delle sfere rispettive delle Regioni e delle altre autonomie locali; è infatti previsto l'obbligo per le Regioni di attribuire il concreto esercizio delle funzioni trasferite con il decreto legislativo **ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane** secondo il **principio di sussidiarietà** e quindi facendo salve le sole funzioni che richiedano **l'unitario esercizio a livello regionale**.

Per quello che riguarda il contenuto, il d. lvo 31 marzo 1998 n. 112 è caratterizzato da un massiccio trasferimento di funzioni, non solo **alle Regioni ed alle altre autonomie locali** (Comuni, Province e Comunità montane), ma anche ad altri enti pubblici (particolare importanza hanno infatti anche i trasferimenti di funzioni in materia economica alle Camere di commercio) e complessivamente all'intera società civile; non mancano, infatti, nel decreto legislativo una serie di abrogazioni di istituti (soprattutto autorizzazioni all'esercizio di determinate attività) che caratterizzano il provvedimento anche come *deregulation* e quindi come riduzione degli stessi ambiti di intervento del potere pubblico.

L'assetto definito dal d.lgs n. 112 del 1999 è stato in parte superato e riaffermato dalla legge di riforma costituzionale 18 ottobre 2001, che è intervenuta, modificandolo, sul Titolo V della Costituzione. Questo recependo indicazioni già espresse dalla legge n. 59 del 1997 e dal d.lgs n. 112 del 1999, ha innovato il precedente quadro. Come criterio di allocazione di base delle funzioni amministrative il Titolo V prevede all'art. 118 il principio di sussidiarietà verticale unitamente a quelli di adeguatezza e differenziazione (comma 1), così considerando automaticamente l'allocazione delle funzioni in capo al comune, mentre affida alla legge statale o regionale, secondo la competenza, il compito di operare le allocazioni (comma 2). Nello stesso tempo impegna i soggetti territoriali a favorire, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale (comma 4).



## **1.2 La riforma dell'organizzazione del governo**

In questi ultimi decenni il nostro diritto amministrativo ha subito una serie importanti di trasformazioni; soprattutto hanno subito una serie importanti di trasformazioni il settore del lavoro pubblico (profondamente trasformato dal d. lvo 3 febbraio 1993 n. 29) ed il sistema delle competenze (interessato da quella profonda trasformazione chiamata terzo decentramento o federalismo amministrativo che ha dato vita, con il d. lvo 31 marzo 1998 n. 112, e successivamente con la legge di riforma costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ad un decisivo trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni).

Soprattutto il decentramento di competenze statali alle Regioni imponeva, contrariamente a quanto avvenuto in occasione dei primi due decentramenti del 1972 e del 1977, di procedere alla riscrittura dell'organizzazione ministeriale per adeguare gli apparati amministrativi alle funzioni, notevolmente diverse, oggi assolve dal Governo della Repubblica. L'evenienza rappresentava poi utile occasione per procedere all'emanazione di quella legge sul numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri prevista dall'art. 95, comma 3 della Cost. e mai emanata.

La riforma del Governo ha trovato estrinsecazione in due decreti legislativi: il primo (si tratta del d. lvo 30 luglio 1999 n. 303) riforma l'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il secondo (d. lvo 30 luglio 1999 n. 300) riforma l'organizzazione dei Ministeri. La riforma, destinata ad entrare in vigore a partire dalla XIV legislatura e quindi dopo le elezioni politiche della primavera del 2001, ha inciso profondamente, anche a livello di figure organizzative, sulla tradizionale organizzazione ministeriale, rimasta in sostanza ferma a modelli spesso molto risalenti (l'ultima riforma organica dell'intero novero dei Ministeri risale infatti alla riforma Crispi del 1888).

La riforma dei Ministeri è stata preceduta da un lavoro di rilevazione ed elaborazione che ha evidenziato ben 74 macrofunzioni (cioè i compiti dell'amministrazione pubblica caratterizzati da una sostanziale omogeneità), in precedenza riportabili a ben 200 Direzioni generali; macrofunzioni da organizzare e da distribuire in modo armonico.

Le 74 macrofunzioni sono state poi raggruppate per aree caratterizzate da una sostanziale affinità ed attribuite, finalmente, a 12 Ministeri, 34 Dipartimenti, 40 Direzioni generali e 13 Agenzie. Il primo dato che balza agli occhi è quindi costituito dalla sostanziale riduzione delle strutture burocratiche rispetto all'attuale consistenza dell'organizzazione ministeriale.

I Ministeri, previsti dal d. lvo 30 luglio 1999 n. 300 **erano** 12:

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 delle attività produttive;





7. Ministero delle politiche agricole e forestali;
8. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio;
9. Ministero delle infrastrutture dei trasporti;
10. Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali;
11. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
12. Ministero per i beni e le attività culturali.

L'assetto sopra descritto era successivamente modificato, anche con riferimento al Ministero dell'Istruzione, il quale veniva separato dal Ministero dell'Università e della Ricerca, per poi riunirsi nuovamente, da ultimo. Con il D.L. 16 maggio 2008, n. 85 convertito il L. 14 luglio 2008, n. 121.

A seguito di tale ultimo intervento questi sono i Ministeri:

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 delle politiche agricole alimentari e forestali;
8. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
9. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
10. Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali;
11. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;
12. Ministero per i beni e le attività culturali.

Per quello che riguarda l'organizzazione, il d.lvo 300/99 ha previsto tre schemi organizzativi fondamentali costituiti:

- dai Ministeri (tra i quali il Ministero dell'istruzione, università e ricerca) organizzati per Dipartimenti;
- dai Ministeri organizzati per Direzioni generali, con un Segretario generale a fare da snodo tra Ministri e Direttori generali;
- dalle Agenzie affiancate ad alcuni Ministeri e caratterizzate da una pluralità di soluzioni organizzative (alcune sono da considerarsi meri prolungamenti dell'organizzazione ministeriale; altre, al contrario, danno vita a nuove figure organizzative compartecipate dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali).



### **1.3 Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**

L'art. 49 del d. lvo 30 luglio 1999 n. 300 ha previsto l'istituzione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca con competenza estesa a tutte le funzioni e compiti spettanti allo Stato in materia di istruzione scolastica ed istruzione superiore, istruzione universitaria, ricerca scientifica e tecnologica.

In particolare, per quello che riguarda la comparazione con il vecchio ordinamento, il nuovo Ministero ha sommato le competenze, in precedenza, attribuite ai "vecchi" Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e ricerca scientifica e tecnologica.

Il Ministero è stato poi organizzato, mediante successivi regolamenti, secondo il modello costituito dai Dipartimenti. In particolare, il primo regolamento ministeriale, introdotto con DPR 6 novembre 2000 n. 347 in materia di organizzazione fondamentale del Ministero ha previsto una struttura articolata su due Dipartimenti denominati Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione e di Dipartimento per i servizi nel territorio. Il d. lvo 30 luglio 1999 n. 300 ha poi previsto l'attribuzione al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca di una struttura periferica.

Il Ministero ha pertanto potuto continuare a mantenere la propria organizzazione periferica.

I successivi Regolamenti di organizzazione ministeriale sono stati introdotti con DPR n. 319 del 2003 e DPR n. 260 del 2007.

Da ultimo, dopo la riunificazione operata per effetto del citato DL n. 85/2008, il Ministero è stato riorganizzato con DPR 20 gennaio 2009, n. 17.





**ORGANIZZAZIONE DEL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE,  
DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA**

**MINISTRO**



**Dipartimenti**

Non superiori a tre e tali da assicurare  
le macrofunzioni dell'istruzione non universitaria  
e della ricerca scientifica e tecnologica  
(comprensiva dell'istruzione universitaria)



**RETE PERIFERICA DEL MINISTERO**



**Istituzioni scolastiche fornite di autonomia**



## **2 LA RISTRUTTURAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA. L'AUTONOMIA SCOLASTICA**

### **2.1 *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.



## **2.2 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.

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.

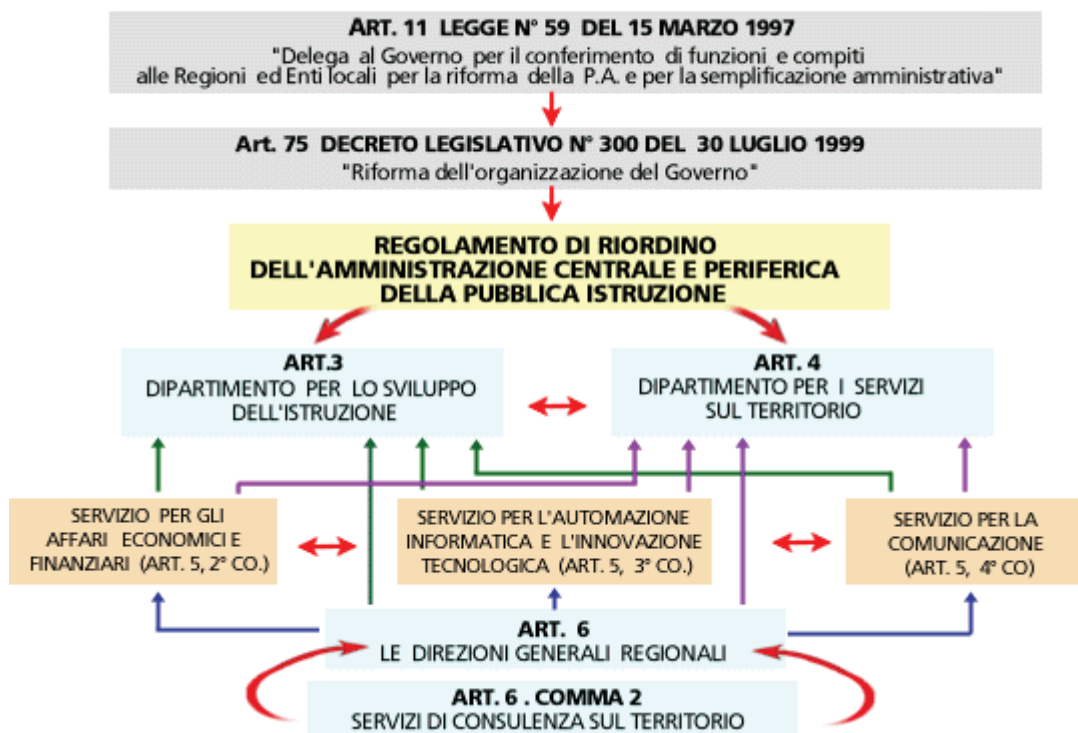


### 2.2.1 La storia: La riforma dell'amministrazione della pubblica istruzione nel D.lvo 30 luglio 1999 n. 300

A seguito della legge delega n. 59/1997 è stato emanato il d.lvo n. 300/1999 ("riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997 n.59"), il quale all'art. 75 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**





### 2.2.2 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 DPR n. 260 del 21 dicembre 2007.

Si dà conto della struttura organizzativa prevista da tale d.p.r attualmente abrogata per effetto del DPR 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 scolastico;
- 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 scolastico, 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



### 2.2.3 La nuova articolazione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca: il DPR n. 17 del 2009

Per effetto del DPR 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 scolastico; 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.



### **2.3 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.

#### **2.3.1I compiti della Direzione Generale Regionale**

L'art. 4 del DPR 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 scolastico, 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 nell'ultima versione del 6 giugno 2010).

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.



### 2.3.2 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 scolastico;*
- 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 scolastico; 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.



### 2.3.3 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.



## **2.4 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.



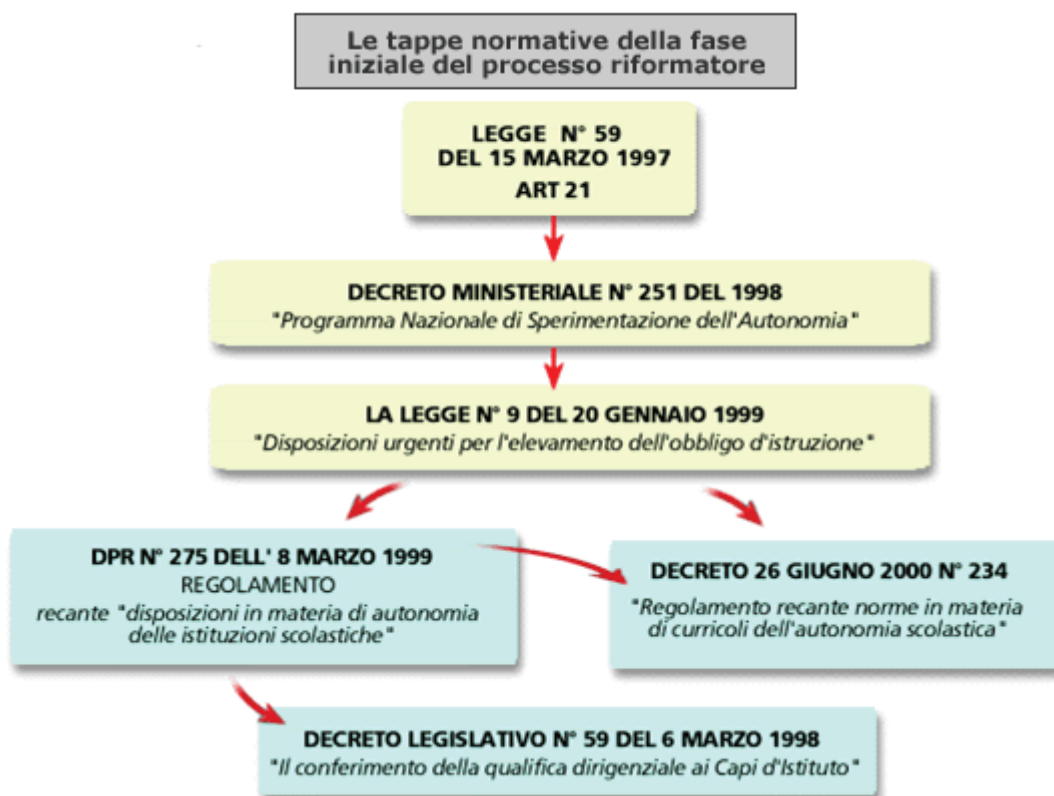


#### 2.4.1 Il Regolamento sull'autonomia delle istituzioni scolastiche

(DPR 8 marzo 1999 n. 275)

Il DPR 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 DM 29 maggio 1998 n. 251, e del successivo DM 19 luglio 1999 n. 179.





#### 2.4.2 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**

#### **LO SCOPO**

**L'autonomia DIDATTICA è finalizzata alla :**

1. realizzazione gli obiettivi nazionali predisposti dal sistema nazionale di istruzione
2. realizzazione della libertà di insegnamento

#### **LE MODALITA' DI ATTUAZIONE**

**L'autonomia didattica si esplica attraverso :**

1. la scelta libera e programmata di metodologie, strumenti, organizzazione, e tempi di insegnamento da adottare nel rispetto delle pluralità delle opzioni metodologiche ed in ogni altra iniziativa che sia espressione di libertà progettuale (compresa l'offerta di insegnamenti opzionali, facoltativi, aggiuntivi)

#### **I LIMITI**

**L'autonomia didattica incontra il limite :**

1. del monte orario annuo complessivo previsto per ciascuna delle discipline ed attività indicate come fondamentali per ciascun indirizzo di studio.
2. della distribuzione della attività didattica in non meno di cinque giorni settimanali, del rispetto degli obblighi di servizio annuali dei docenti previsti dai contratti collettivi. Vi è poi l'obbligo di adottare strumenti di verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi.



### 2.4.3 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 curriculum (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 curriculum, 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 DPR 10 ottobre 1996 n. 567, e modificato con DPR 9 aprile 1999 n. 156, con DPR 13 febbraio 2001 n. 105, con DPR 23 dicembre 2005 n. 301 e con DPR 29 novembre 2007 n. 268.

Il DPR 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

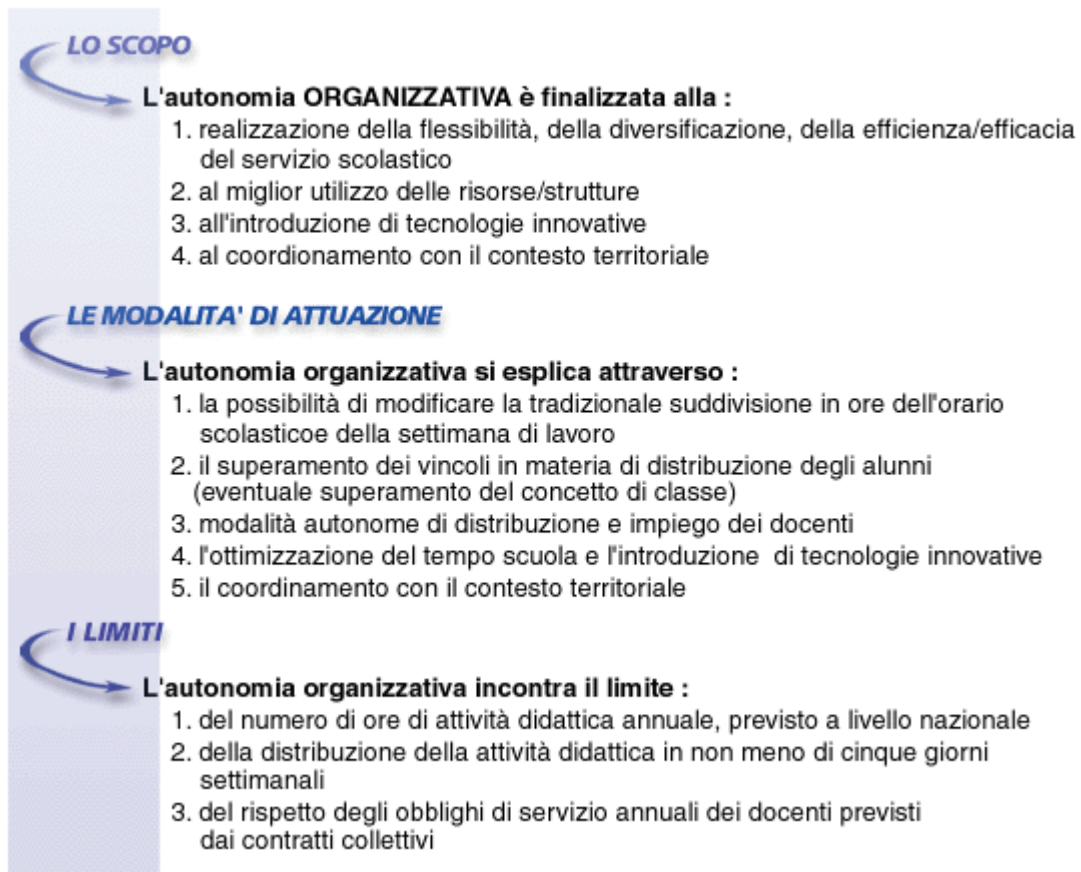


acquisiscono così una specifica connotazione istituzionale ed un proprio assetto ordinamentale.

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

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

### **L'AUTONOMIA ORGANIZZATIVA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE**





#### 2.4.4 Il Piano dell'Offerta Formativa (P.O.F.) e le funzioni strumentali

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 POF. 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 del 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.





#### 2.4.5 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 DM 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

### LO SCOPO

L'autonomia FINANZIARIA è finalizzata al :

1. funzionamento didattico ed amministrativo, per il quale viene fornita una dotazione finanziaria minima costituita da un'assegnazione di fondi statali.

L'assegnazione statale si suddivide in "ordinaria" e "perequativa"

### LE MODALITA' DI ATTUAZIONE

L'autonomia finanziaria si esplica attraverso :

1. l'utilizzazione della dotazione per la copertura delle attività di istruzione, formazione e orientamento proprie di ogni tipologia e indirizzo di scuola

### I LIMITI

L'autonomia finanziaria incontra il limite :

1. del rispetto della destinazione dei fondi agli obiettivi prestabiliti

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 PA. 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 e 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 scolastico 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.

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

Materiali di studio Assistenti Amministrativi – Area Quadro della Pubblica Amministrazione





#### 2.4.6 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 trasfuse 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".

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.



## **2.5 La razionalizzazione della rete scolastica (DPR 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 DPR 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 DPR.

Le modifiche ai criteri per la programmazione della rete scolastica (il cosiddetto "dimensionament") 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."



### **2.5.1 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;
- Decreto Ministeriale n. 9 del 27 gennaio 2010 sulla certificazione delle competenze nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione;
- DPR 11 febbraio 2010 Approvazione dei traguardi per lo sviluppo delle competenze e obiettivi di apprendimento della religione cattolica per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione.

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

- Scuola dell'Infanzia:
  - 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;
  - 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:
  - la Nota 12 settembre 2006, Prot. n. 7798/FR, che stabilisce la cessazione delle "Primine" dall'anno scolastico 2007-2008;
  - 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;
  - 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 e Direttiva Ministeriale 3 agosto 2007, n. 68).
- Scuola Secondaria di Primo Grado:
  - 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;
  - 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).
  - 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).
  - 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:
  - innovazione: il DM 31 maggio 2006 sospende il progetto di innovazione del secondo ciclo (DM 31 gennaio 2006, n. 775);





- 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;
- 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";
- confluenze percorsi (Decreto ministeriale 28 dicembre 2005): il Decreto Ministeriale 13 giugno 2006, n. 46 abroga le confluenze dei percorsi e la corrispondenza dei titoli di studio;
- 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);
- 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);
- 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;
- 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:
  - 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".
  - 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).
  - 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'emanazione delle leggi di conversione n. 169 del 2008 e 133 del 2008, sono stati approvati i seguenti Regolamenti:

- DPR 22 giugno 2009 n. 122 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.
- DPR 20.03.2009, n. 89: Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. (G.U. 15.07.2009, n. 162)
- DPR 15.03.2010, n. 89 Regolamento recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. (G.U. 15.06.2010, n. 137 - S.O. n. 128)
- DPR n. 87/2010, 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.
- DPR 15.03.2010, n. 88 Regolamento recante norme per il riordino degli istituti tecnici a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. (G.U. 15.06.2010, n. 137 - S.O. 128).

### *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.



Sulla questione dei Centri provinciali è poi intervenuto l'art. 64, comma 4, lettera f) del decreto-legge n.112/2008, convertito in legge n.133/2008, che ha previsto la *«ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, previsto dalla vigente normativa»*.

L'art. 7 del DPR n. 81 del 20.03.2009 (Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) stabilisce che per la formazione delle classi e dei corsi per l'istruzione degli adulti non si tiene conto degli iscritti, ma della serie storica degli studenti scrutinati, di quelli ammessi agli esami finali, nonché di quelli che hanno conseguito una certificazione relativa ai saperi e alle competenze previsti per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione, di cui al regolamento emanato con decreto del Ministro della pubblica istruzione 22 agosto 2007, n. 139.



### ***2.5.2 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".



### 2.5.3 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 scolastico 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.



#### 2.5.4 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 scolastico 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.



### 2.5.5 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 scolastico;
  - 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 sottoporli;
- 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.





### 3 LA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

#### 3.1 *Caratteri generali*

La semplificazione amministrativa, intesa come snellimento dell'attività amministrativa e riduzione degli adempimenti incombenti sui cittadini (esibizione di certificati, autenticazioni di firme, ecc.) costituisce uno dei temi centrali delle riforme amministrative dell'ultimo decennio.

L'esigenza di semplificare l'attività amministrativa deriva essenzialmente da due circostanze, oggi di grande importanza nel dibattito politico-ideologico e costituite dalla necessità di rispettare i sempre più stretti vincoli di bilancio (sono purtroppo note a tutti le attuali ristrettezze della finanza pubblica) e dalla necessità di dare vita ad una Pubblica Amministrazione in linea (soprattutto per quello che riguarda i tempi di definizione dei procedimenti amministrativi) con le burocrazie degli altri Stati Europei.



Semplificare l'attività amministrativa significa quindi una Pubblica Amministrazione che costi meno alla collettività, sia in termini di stanziamenti di bilancio che in termini di costi complessivi (comprensivi delle ore-lavoro che l'acquisizione di inutili certificati o le code davanti agli uffici sottraggono ad ogni cittadino) e soprattutto che lavori meglio.

In termini più generali, la semplificazione amministrativa costituisce poi uno dei mezzi per raggiungere due degli principi generali dell'attività amministrativa individuati dall'art. 1 della l. 241/90 e costituiti dall'economicità (intesa come minor dispendio possibile di risorse economiche) e dall'efficacia (intesa come rapporto tra il risultato che ci si prefiggeva di raggiungere ed il risultato effettivamente raggiunto dall'azione amministrativa); semplificare è quindi il mezzo migliore per ottenere una Pubblica Amministrazione che consumi minori risorse e che raggiunga gli obiettivi prefissi.

La semplificazione amministrativa per risultare efficace deve affrontare, sia pure con modalità di approccio essenzialmente diverse, l'intero apparato amministrativo; particolare importanza hanno soprattutto gli interventi sul



versante del procedimento amministrativo e sul versante dei rapporti tra PA e cittadino.



### 3.2 La semplificazione del procedimento amministrativo

Il primo terreno di intervento della semplificazione è costituito dalla necessità di prevedere dei procedimenti amministrativi più snelli ed efficienti.



Semplificare significa quindi, da un lato, eliminare tutti gli adempimenti (ad es. acquisizione di pareri, nulla-osta, ecc.) dei procedimenti amministrativi non più necessari e, dall'altro, prevedere degli strumenti di lavoro che permettano di ridurre i tempi e di semplificare le decisioni.

Il risultato è raggiunto prevedendo, da un lato, degli strumenti di lavoro particolarmente efficaci e validi per tutti i procedimenti amministrativi (è questa la strategia seguita dalla legge sul procedimento amministrativo, l. 7 agosto 1990 n. 241) e, dall'altro, procedendo alla ricognizione ed alla semplificazione dei singoli procedimenti (ad es. riducendo gli adempimenti, escludendo i pareri inutili, ecc. del procedimento di concessione dell'equo indennizzo o di liquidazione delle spese della PA, ecc.).

Nella prima categoria rientrano gli istituti di semplificazione previsti dalla legge sul procedimento (l. 241/90) e costituiti dalla conferenza dei servizi, dagli accordi preparatori o sostitutivi del provvedimento e dalla disciplina dei pareri; nella seconda, gli interventi di semplificazione di singoli procedimenti previsti da una serie di leggi di semplificazione e delegificazione ed esercitati con regolamenti che hanno cercato di ridurre gli adempimenti amministrativi necessari per la conclusione dei singoli procedimenti.



### **3.3 La conferenza dei servizi**

La conferenza dei servizi è un istituto, sperimentato dal legislatore in situazioni di particolare urgenza (ad es. realizzazione degli stadi dei Campionati mondiali di calcio del '90) e successivamente generalizzato dagli artt. 14, 14 bis, 14 ter, 14 quater e 14 quinquies della l. 7 agosto 1990 n. 241, come sostituito dall'art. 9 della l. 24 novembre 2000 n. 340 e successivamente modificato dall'art. 8 della legge 11 febbraio 2005 n. 15.

In precedenza, qualsiasi procedimento complesso (ad es. la realizzazione di uno stadio o di una strada) era caratterizzato dall'acquisizione di tutta una serie di pareri, nulla-osta, assensi di tutte le amministrazioni interessate alla realizzazione dell'opera (ad es., per realizzare uno stadio, l'amministrazione procedente doveva acquisire il parere del CONI, dei Vigili del fuoco, dell'autorità sanitaria, ecc.); l'acquisizione dei pareri avveniva, di regola, richiedendo ad ogni singola amministrazione il proprio avviso, parere, nulla-osta, ecc.

È quindi evidente come un simile modo di procedere, oltre ad allungare la durata del procedimento, esponesse l'amministrazione procedente al rischio di blocco del procedimento (ad es., nel caso in cui una sola autorità non desse il proprio avviso) e, soprattutto, al rischio di dover ridiscutere il progetto dopo ogni modificazione derivante dal parere dell'una o dell'altra autorità (c.d. effetto navetta, ad es. un progetto sostanzialmente modificato dopo l'intervento del parere dei Vigili del fuoco doveva essere riportato all'attenzione di tutti gli enti che avevano già espresso il proprio avviso sul progetto originario).

Oggi, un simile rischio è mitigato dall'istituto della conferenza dei servizi previsto dall'art. 14 della l. 241/90. La conferenza dei servizi è nient'altro che una riunione dei rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate ad un determinato procedimento (o dei titolari degli organi di uno stesso ente interessati ad un certo procedimento); riunione che permette a tutte le amministrazioni interessate l'esame contestuale di un determinato progetto di atto amministrativo, così raggiungendo quella che è stata definita semplificazione per concentrazione del procedimento (è infatti evidente come la discussione comune costituisca un mezzo molto più celere ed efficace del colloquio cartolare).

Il momento di partenza della conferenza dei servizi è costituito dall'indizione della stessa per iniziativa dell'amministrazione (o meglio, del responsabile del procedimento) che dovrà emettere il provvedimento finale. Non è però esclusa la possibilità di indire la conferenza dei servizi per risolvere una serie di procedimenti connessi: in questo caso, l'iniziativa può essere presa da una delle amministrazioni interessate. L'indizione dovrà poi ovviamente contenere la proposta delle determinazioni da assumere in seno alla conferenza.

Alla conferenza devono partecipare i rappresentanti delle singole amministrazioni forniti della competenza ad esprimere definitivamente la volontà dell'ente (dirigente, funzionari con competenza esterna, ecc.).



Prima della riforma della legge n. 241 del 1990 introdotta dalla legge n. 15 del 2006, la conferenza decideva all'unanimità. Era quindi necessario che la discussione all'interno della conferenza portasse ad una soluzione concordata tra tutte le amministrazioni, con notevoli benefici per la celerità ed efficacia dell'azione amministrativa.

Significative modifiche all'istituto sono state introdotte dagli artt. 9 e segg. della l. 24 novembre 2000 n. 340.

Ulteriori modificazioni (soprattutto ad opera della cd. Bassanini bis, l. 15 maggio 1997 n. 127 e della l. 340/2000) hanno poi previsto dei meccanismi per risolvere il blocco derivante dal dissenso di una o più amministrazioni interessate; meccanismi fondati sull'intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Presidente della Regione o del Sindaco.

Da ultima, la legge n. 15 del 2006 ha modificato l'art. 14 ter della l. 241 del 1990 introducendo il comma 6 bis prevedendo che all'esito dei lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine fissato dalle amministrazioni, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede.

Con riguardo all'organizzazione e al funzionamento della conferenza, colmando una lacuna presente nella normativa precedente, sempre il legislatore del 2005 ha modificato l'art. 14 -ter della Legge 241/1990.

La prima riunione della conferenza di servizi è convocata entro 15 giorni (30 per istruttorie particolarmente complesse) dalla data di indizione.

La convocazione, con l'ordine del giorno deve pervenire alle Amministrazioni interessate, anche per via telematica o informatica, con almeno 5 giorni di anticipo. Entro i successivi 5 giorni le Amministrazioni possono chiedere un rinvio, in conseguenza del quale verrà concordata una nuova data, comunque entro i 10 giorni successivi alla prima.

Il comma 3 dell'articolo in commento dispone: *«Nella prima riunione della conferenza di servizi, o comunque in quella immediatamente successiva alla trasmissione dell'istanza o del progetto definitivo ai sensi dell'articolo 14-bis, le amministrazioni che vi partecipano determinano il termine per l'adozione della decisione conclusiva. I lavori della conferenza non possono superare i novanta giorni, salvo quanto previsto dal comma 4. Decorso inutilmente tali termini, l'amministrazione procedente provvede ai sensi dei commi 6 -bis e 9 del presente articolo».*



### 3.4 Gli accordi

L'istituto degli accordi previsto dall'art. 11 della l. 7 agosto 1990 n. 241 mira a garantire il diritto di partecipazione e a raggiungere l'assenso dei cittadini destinatari dell'azione amministrativa.

L'istituto è quindi finalizzato a neutralizzare l'inefficienza amministrativa e le lungaggini derivanti dal fatto che soluzioni poco ponderate e imposte ai cittadini "dall'alto" spesso danno vita ad una resistenza (soprattutto mediante proposizione di azioni giudiziarie) che, alla fine, allunga i tempi di esecuzione del provvedimento. Meglio quindi tentare di raggiungere una **soluzione concordata** con i destinatari dell'azione amministrativa che rappresenti una posizione comune tra amministrazione e amministrati.

La conclusione degli accordi può essere proposta, sia dai **destinatari** dell'azione amministrativa (in questo caso, la proposta di accordo costituisce una delle argomentazioni che i destinatari dell'azione amministrativa possono inserire nelle memorie presentate ai sensi dell'art. 10 della l. 241/90), sia dall'**amministrazione procedente**.

Per quello che riguarda il contenuto, la legge non prevede particolari vincoli se non nel fatto che il risultato avuto di mira deve essere comunque costituito dal **perseguimento del pubblico interesse**; il contenuto dell'accordo è quindi quello, di volta in volta, più idoneo a raggiungere il risultato avuto di mira (ad es., in luogo di procedere nell'espropriazione di una casa per la realizzazione di una strada, si raggiunge l'accordo con il proprietario per una modifica del tracciato che risparmi la casa, espropriando una parte del terreno di minor interesse). Gli accordi sono caratterizzati da una doppia tipologia costituita dagli **accordi preparatori** e dagli **accordi sostitutivi**.

Gli **accordi preparatori** o accessivi determinano il contenuto del provvedimento e sono quindi destinati ad essere seguiti comunque dal provvedimento amministrativo (ad. es., nell'ipotesi dell'espropriazione della casa, l'accordo con il proprietario sul tracciato della strada deve poi essere rispecchiato comunque dal provvedimento di espropriazione). Gli **accordi sostitutivi**, al contrario, sostituiscono totalmente il provvedimento amministrativo (ad es., piuttosto che concordare l'importo dell'indennità di esproprio, il proprietario del bene cede







volontariamente lo stesso alla PA).

La differenza più importante tra le due tipologie di accordi è data dal fatto che, mentre gli **accordi preparatori** sono di applicazione generalizzata (possono quindi essere conclusi in qualsiasi procedimento amministrativo), gli **accordi sostitutivi** possono essere conclusi solo nei casi espressamente previsti dalla legge.

Gli accordi devono essere obbligatoriamente **stipulati per iscritto** e sono soggetti all'applicazione della normativa del **codice civile** in materia di contratti, ovviamente se compatibile con la particolare natura del rapporto.

L'amministrazione può **recedere** dal rapporto (e quindi scioglierlo) solo per **sopravvenuti motivi di pubblico interesse** (nuove circostanze che rendano inutile o tecnologicamente superato l'accordo); in questo caso, dovrà però corrispondere un **indennizzo** al cittadino.

L'art. 11, c. 4-bis. Prevede che a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui una Pubblica Amministrazione conclude accordi integrativi o sostitutivi, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento.

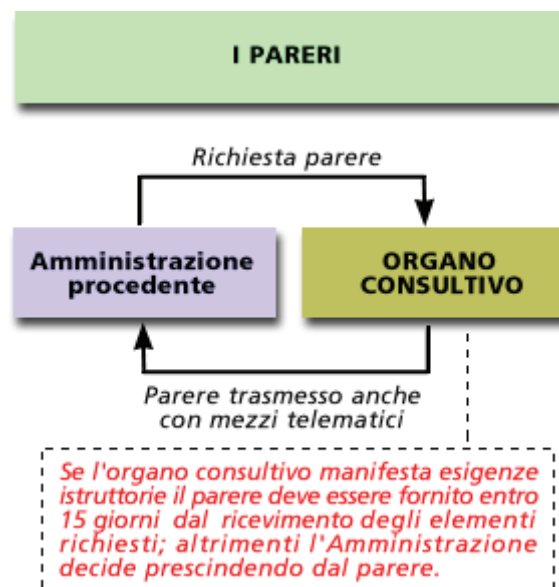
**L'art. 15 della legge n. 241 del 1990 prevede che anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. Si tratta dell'articolo al quale si ispira l'istituto delle reti tra scuole previsto dal DPR n. 275 del 1999.**



### 3.5 I pareri

Le leggi amministrative spesso prevedono l'acquisizione di un parere da parte di organi (il Consiglio di Stato, l'Avvocatura dello Stato, vari organi consultivi delle singole amministrazioni, ecc.) che esercitano la cd. funzione consultiva cioè la funzione di illuminare l'organo fornito della competenza provvedimentale (la cd. funzione di amministrazione attiva) con le considerazioni derivanti da una particolare competenza tecnica.

Molto spesso, la richiesta di un parere è però anche uno dei momenti in cui il provvedimento amministrativo rischia di bloccarsi (i tempi per l'acquisizione del parere sono spesso abbastanza lunghi).



Proprio per questo, l'art. 16 della l. 7 agosto 1990 n. 241 ha previsto una particolare disciplina della richiesta dei pareri; disciplina, in sostanza, finalizzata a ridurre l'aggravio di tempi procedurali necessari per l'acquisizione del parere.

La disciplina dei pareri è costituita, in sostanza, dall'obbligo, per l'amministrazione consultiva, di fornire il parere richiesto **entro 20 giorni** dal ricevimento della richiesta (in ipotesi di esigenze istruttorie, il parere deve essere fornito **entro 15 giorni** dal ricevimento della documentazione richiesta; la richiesta istruttoria può essere formulata **una sola volta**) e dalla possibilità, per l'Amministrazione richiedente, di **decidere indipendentemente dal parere**, quando il termine sia stato superato. La riduzione dei tempi del procedimento è poi aumentata dalla possibilità di trasmettere **telegraficamente** o **telematicamente** il parere favorevole senza osservazioni da parte dell'organo consultivo.

I **pareri facoltativi** (cioè quelli che sono richiesti solo se ritenuti necessari, di volta in volta, dall'amministrazione) sono poi soggetti ad una disciplina ancora più limitativa e severamente orientata per la riduzione del ricorso all'organo consultivo.

Il quadro della disciplina dei pareri non sarebbe poi completo ove non si facesse menzione anche della legislazione (soprattutto l'art. 17 commi 25-28



della cd. Bassanini bis, l. 15 maggio 1997 n. 127) che ha enormemente ridotto l'ambito dei cd. **pareri obbligatori** (quelli quindi che devono essere sempre richiesti dall'amministrazione) del **Consiglio di Stato**.



### 3.6 **La semplificazione dei procedimenti amministrativi**

Negli ultimi anni, la nostra legislazione è stata caratterizzata da una serie di interventi di semplificazione. Lo schema fondamentale di questi interventi è sempre costituito da una **legge** (l. 24 dicembre 1993 n. 537, l. 15 marzo 1997 n. 59 cd. *Bassanini uno*, l. 8 marzo 1999 n. 50) prevedente un lungo elenco di procedimenti da semplificare (ad es. procedimento di riconoscimento dell'equo indennizzo, procedimento di riconoscimento delle persone giuridiche, ecc.) e da un successivo **regolamento** (un decreto del Presidente della Repubblica), prevedente la nuova disciplina del procedimento in questione e quindi importante l'**abrogazione** della normativa (spesso farraginosa, complicata e costosa) prima vigente.

La tecnica normativa in questione permette quindi di raggiungere due risultati. Il primo è costituito dal fatto che l'emanazione del nuovo regolamento è preceduta dall'esame analitico del singolo procedimento e quindi permette di individuare le "strozzature" e le **inefficienze** del procedimento e di eliminarle. La seconda è che la tecnica normativa importa una **delegificazione** cioè un passaggio da una regolamentazione a mezzo legge (che può essere cambiata solo dal Parlamento, operato di lavoro e non sempre celerissimo) ad una regolamentazione a mezzo **regolamento** (di più facile modificazione da parte dell'autorità amministrativa).

L'art. 20 della l. 15 marzo 1997 n. 59 cd. *Bassanini uno*, ha poi previsto la cd. **legge annuale di semplificazione**, obbligando il Governo alla presentazione alle Camere di un disegno di legge contenente i procedimenti amministrativi da sottoporre, ogni anno, a semplificazione e delegificazione.

Si è data concreta attuazione a tale previsione, con l'art. 1 della legge 24 novembre 2000 n. 340.

Con DPCM 8 marzo 2007 è stato costituito presso la Conferenza Unificata, il Tavolo permanente per la semplificazione

Tra gli interventi di semplificazione effettuati in questi anni ricordiamo il riordino della materia dell'autocertificazione operato dal DPR 20 ottobre 1998 n. 403 ed il nuovo regolamento in materia di procedimenti di riconoscimento di infermità o lesione dipendente da **causa di servizio** e di concessione dell'**equo indennizzo** (DPR 20 aprile 1994 n. 349).



### **3.7 La semplificazione dei rapporti tra PA e cittadino**

La semplificazione dei rapporti tra amministrazione e cittadino costituisce certamente uno dei punti centrali del dibattito amministrativo degli ultimi anni. Sono infatti note a tutti le difficoltà che il cittadino incontra nei rapporti con la Pubblica Amministrazione: code interminabili, adempimenti amministrativi di difficile comprensione, necessità di acquisire una quantità impressionante di certificati.

Uno dei temi di intervento più importanti degli ultimi anni è pertanto costituito dal tentativo di ridurre gli adempimenti posti a carico del cittadino che entra in rapporto con la Pubblica Amministrazione.

La norma cardine della semplificazione dei rapporti tra cittadino e amministrazione è indubbiamente costituita dall'art. 18 della l. 7 agosto 1990 n. 241 che viene ad integrare l'ossatura della disciplina del sistema della **documentazione amministrativa** (e cioè delle modalità di acquisizione, da parte della PA, dei dati necessari per l'attività amministrativa).

Particolare importanza deve essere attribuita, al proposito, alla norma, prevista nel comma 2 dell'art. 18 l. 241/90, che impone alla Pubblica Amministrazione l'obbligo di **acquisire d'ufficio** (quindi di sua iniziativa e senza gravare il privato dell'esibizione della certificazione) i documenti relativi a fatti o qualità rilevanti per il procedimento, qualora l'interessato dichiari che fatti, stati e qualità sono attestati in documenti **già in possesso della stessa amministrazione procedente** o di **altra Pubblica Amministrazione**.

L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti.

Altrettanto importante è poi la norma (art. 18, comma 3 l. 241/90) che impone alla Pubblica Amministrazione di **accertare d'ufficio** il possesso di fatti, stati e qualità che la **stessa amministrazione procedente** o **altra Pubblica Amministrazione** è tenuta a **certificare**.

Non potrà pertanto più verificarsi il poco edificante spettacolo costituito da una Pubblica Amministrazione che impone al cittadino l'esibizione di certificati di cui è già in possesso o relativi a circostanze che la stessa PA è tenuta a certificare.

Notevole rilevanza assume per migliorare i rapporti tra PA e cittadino anche il c.d. **sportello unico delle imprese** (artt. 27 e 27-*bis* d.lvo 31 marzo 1998 n. 112 come modificato dall'art. 6 della l. 24 novembre 2000 n. 340). Lo SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE si propone come strumento di sviluppo economico del territorio attraverso un'attività amministrativa fondata sulla certezza dei tempi e delle procedure, nonché sulla promozione delle potenzialità di sviluppo delle diverse comunità locali.



## I **GRANDI DIVIETI** DELLA **CERTIFICAZIONE AMMINISTRATIVA**

*Divieto di richiedere  
certificati già in possesso,  
anche per altre ragioni,  
della p.a. procedente*

**Art. 18,  
2° comma  
L. 241/90**

*Divieto di richiedere  
certificati che devono  
essere emessi dalla  
stessa Amministrazione  
procedente*

**Art. 18,  
3° comma  
L. 241/90**



### 3.8 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 DPR 20 ottobre 1998 n.403 che costituiva uno dei più importanti regolamenti di **semplificazione** e **delegificazione** richiamati nei paragrafi precedenti. Tale DPR è stato di recente abrogato dal testo unico sulla documentazione amministrativa approvato nel dicembre 2000, che recepisce comunque la totalità dei principi del DPR 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 DPR 20 ottobre 1998 n. 403 (oggi abrogati), le situazioni previste dall'art. 46 del DPR 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 vivente 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 PA 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 PA) sottoscritta dall'interessato in presenza di un dipendente della PA 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 DPR 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 DPR 20 ottobre 98 n.403**, opera una riorganizzazione e razionalizzazione della materia

Materiali di studio Assistenti Amministrativi – Area Quadro della Pubblica Amministrazione



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 PA 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.



### 3.9 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 PA.

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 PA 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 (DPR n. 445).



### **3.10 La Rete unitaria della PA (R.U.PA)**

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.

La RUPA, incentrata sulle Amministrazioni statali e sugli enti pubblici nazionali, pur utile nella prima fase di digitalizzazione della PA, ha però scontato un suo limite strutturale, dovuto al fatto che non consentiva la cooperazione informatizzata tra Stato, Regioni ed Enti locali.

Da qui nasce il progetto di realizzazione di un *Sistema Pubblico di Connettività (SPC)*, istituito e disciplinato dal D.lgs. 28 febbraio 2005, n. 42.

Parallelamente all'innovazione tecnico-strutturale viene approntata una disciplina sostanziale di azione per l'e-government, contenuta nel D.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 (noto come "Codice dell'amministrazione digitale" o **CAD**) che, con le correzioni e integrazioni apportate dal D.lgs. 4 aprile 2006, n. 159, ha da ultimo abrogato lo stesso D.lgs. 42/2005 e ne ha recepito la relativa disciplina.



### **3.11 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».

Nato con il compito di definire il quadro dei diritti dei cittadini e delle modalità da parte delle pubbliche amministrazioni di utilizzare le nuove tecnologie, il Codice è stato successivamente soggetto ad interventi di modifica e da ultimo, nel febbraio del 2010, il Governo, su ampia delega voluta dal Parlamento e introdotta dall'art. 33 della legge n. 69 del 2009, ha deciso di mettere mano ad un suo nuovo adeguamento.

Molte le novità introdotte dal d. lgs 235/10 rispetto al testo originario, con l'intento di rendere possibile una migliore razionalizzazione organizzativa e informatica dei procedimenti e dei rapporti della Pubblica Amministrazione con i cittadini, anche attraverso misure premiali e sanzionatorie capaci sia di favorire le amministrazioni virtuose, che di sanzionare le amministrazioni inadempienti.

Inoltre, specifiche norme concernono l'ampliamento dei soggetti tenuti ad osservare le disposizioni del codice, le misure di sicurezza dei dati, sistemi e infrastrutture, nonché la loro condivisione e l'interponibilità nell'ambito amministrativo. Oltre a definire un più completo quadro della "firma elettronica" e dei documenti su cui è apposta, il "nuovo" Codice pone inoltre più stringenti regole per la concreta attuazione della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, incidendo sugli schemi procedurali ed organizzativi e regolando con maggior precisione i controlli sull'attività amministrativa, ai cui risultati è legata anche l'istituzione di meccanismi premiali e sanzionatori.

Un sistema che sembrerebbe essere virtuoso, dunque, anche nelle sue ricadute.

Queste, in sintesi, le principali novità:

- **Diritto all'uso delle tecnologie verso amministrazioni e gestori di servizi pubblici** (art.3). I cittadini e le imprese hanno diritto di usare le tecnologie informatiche per tutti i rapporti con qualsiasi amministrazione pubblica. Non sarà più possibile obbligare i cittadini a recarsi agli sportelli per presentare documenti cartacei, per firmare fisicamente domande o istanze, per fornire chiarimenti: per tutto questo deve essere sempre e dovunque disponibile un canale digitale





sicuro, certificato e con piena validità giuridica che permetta di dialogare con la PA dal proprio computer. Il nuovo Codice amplia questo diritto anche verso i gestori di servizi pubblici. Il complesso della riforma della PA permette poi di esigere questo diritto anche mediante l'uso dell'azione collettiva e introduce l'effettiva disponibilità degli strumenti necessari nella valutazione dei dirigenti e delle organizzazioni.

- **Pagamenti elettronici** (art.5) Il Codice del 2005 imponeva alle amministrazioni di consentire i pagamenti attraverso le tecnologie digitali, ma non diceva come. Il nuovo CAD prevede una serie di strumenti operativi (ad es. le carte di credito) e consente di avvalersi di soggetti anche privati per la riscossione, aprendo di fatto un nuovo mercato dei servizi.
- **Comunicazioni tra imprese e amministrazioni** (art.5 bis) Il digitale diventa la regola nei rapporti tra imprese ed amministrazioni e il cartaceo l'eccezione. La presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Nello stesso modo le amministrazioni pubbliche comunicano alle imprese atti e provvedimenti.
- **PEC:** (artt 6 e 65) La PEC (Posta Elettronica Certificata) diventa, per tutte le imprese e i professionisti, che devono esserne dotati per legge, nonché per i cittadini che vogliono servirsene, il mezzo più sicuro e rapido per comunicare con le amministrazioni pubbliche. Vengono limitati i casi in cui è richiesta la sottoscrizione mediante firma digitale e sono previsti strumenti di firma più semplici, senza pregiudizio di sicurezza e attendibilità.
- **Capitalizzazione del "dividendo dell'efficienza"** (art.15). I risparmi ottenuti attraverso l'innovazione tecnologica e organizzativa (reingegnerizzazione dei processi) dovranno essere misurati e andranno in parte ad incentivare il personale interessato, secondo le norme del d.lgs. 150/09 e in parte reinvestiti per finanziare nuova innovazione.
- **Validità dei documenti e dei procedimenti** (art.20-23-quater) Profondamente rivisitata rispetto alla vecchia versione, questi articoli descrivono dettagliatamente le condizioni di validità dei documenti informatici, dei passaggi da analogico a digitale e viceversa, introducendo tra l'altro un semplice sistema di contrassegno generato elettronicamente e stampato direttamente dal cittadino dal proprio computer, per sancire la conformità dei documenti cartacei a quelli digitali (c.d. glifo).
- **Sostenibilità organizzativa per l'innovazione** (art.17) il codice impone a tutte le amministrazioni centrali ( e suggerisce alle regioni e agli Enti locali) di costituire una nuova posizione di dirigente generale



- responsabile in toto dei processi di informatizzazione e crea una Conferenza perché questi soggetti collaborino tra loro.
- **Ciclo della performance e la valutazione del merito** (art.12) L'attuazione delle disposizioni del CAD è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance organizzativa e individuale dei dirigenti a cui si accompagnano quindi sia gli incentivi, sia le sanzioni. Per la prima volta l'innovazione diventa elemento di valutazione del personale.
  - **Conservazione digitale dei documenti:** (articoli 43-44 bis). Sino ad ora per digitalizzare un documento senza conservarne l'originale cartaceo era necessaria una certificazione uno ad uno, ora un responsabile della conservazione potrà certificare il processo di digitalizzazione e di conservazione servendosi se vuole di "conservatori" accreditati anche privati. Resta salva, naturalmente, l'integrità cartacea di particolari documenti dotati di valore storico, culturale o artistico.
  - **Sicurezza digitale** (art.51) Il codice introduce specifiche disposizioni sulla continuità operativa e sul disaster recovery, dettando le modalità per il coordinamento delle azioni delle singole amministrazioni e per la predisposizione di piani operativi.
  - **Customer satisfaction dei cittadini su Internet** (artt. 54 e 63) Le Pubbliche Amministrazioni dovranno adottare strumenti idonei alla rilevazione immediata, continua e sicura del giudizio dei propri "clienti" sui servizi online.
  - **Open data** (articoli 52 e 68) Secondo i principi del cosiddetto "open government", le Amministrazioni dovranno aggiornare, divulgare e permettere la valorizzazione dei dati pubblici. In particolare dovranno promuoverne progetti di elaborazione e di diffusione anche attraverso l'uso di strumenti di finanza di progetto, assicurando la gratuità dell'accesso e la pubblicazione dei dati in formato aperto in modo che possano essere rielaborabili da terzi.
  - **Servizi online** (articoli 54 e 63-65). Le amministrazioni pubbliche sono tenute a dar conto dei servizi online che hanno messo a disposizione di cittadini ed imprese sia sul proprio sito istituzionale, sia dandone notizia al Dipartimento della Funzione Pubblica. La sezione III del V Capo del codice definisce con maggiore concretezza le norme già presenti nel CAD del 2005: le pubbliche amministrazioni e i gestori di servizi pubblici progettano e realizzano i servizi in rete mirando alla migliore soddisfazione delle esigenze degli utenti, in particolare garantendo la completezza del procedimento, la certificazione dell'esito e l'accertamento del grado di soddisfazione dell'utente. È prevista poi una più ampia possibilità di accesso ai servizi basata sulla Carta d'Identità elettronica e carta dei servizi sia su altri strumenti che comunque consentano l'individuazione del soggetto che richiede il servizio.



- **Moduli on line** (art.57) Le pubbliche amministrazioni devono pubblicare per via telematica l'elenco della documentazione richiesta per i singoli procedimenti e non possono richiedere l'uso di moduli e formulari che non siano stati pubblicati; in caso di omessa pubblicazione, i relativi procedimenti possono essere avviati anche in assenza dei suddetti moduli o formulari. La mancata pubblicazione è rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili.
- **Informazioni via web(art 58).** Le pubbliche amministrazioni non possono chiedere informazioni di cui già dispongono, a tal fine dovranno predisporre apposite convenzioni per assicurare l'accessibilità delle informazioni da aperte delle altre amministrazioni. Il principio era già presente nel CAD del 2005, ma il nuovo CAD indica lo strumento e le sue regole, ne impone poi l'obbligatorietà prevedendo, in caso di inadempienza la nomina di un commissario ad acta che intervenga a predisporre le convenzioni e quindi in ultima analisi a tutelare il diritto degli utenti.

E' opportuno evidenziare che, perché il quadro complessivo possa essere considerato definitivo, sarà necessaria l'emanazione della specifica disciplina attuativa entro le scadenze previste dall'art. 57 del d. lgs 235/10. Tale articolo infatti elenca, stabilendone la tempistica, i regolamenti, le regole tecniche e gli atti applicativi cui le singole disposizioni introdotte fanno riferimento.

In particolare le Amministrazioni dovranno:

- utilizzare, entro 3 mesi, la posta elettronica certificata per tutte le comunicazioni che richiedono una ricevuta di consegna ai soggetti che hanno preventivamente dichiarato il proprio indirizzo;
- individuare, entro 4 mesi, un unico ufficio responsabile dell'attività Ict;
- pubblicare, entro 6 mesi, sui propri siti istituzionali i bandi di concorso e tutta una serie di informazioni sul proprio funzionamento;
- emanare, entro 12 mesi, le regole tecniche per dare piena validità alle firme elettroniche diverse da quella digitale, nonché, alle copie cartacee e, soprattutto, a quelle digitali dei documenti informatici, dando così piena effettività al processo di dematerializzazione dei documenti della PA; le pubbliche amministrazioni non potranno richiedere l'uso di moduli e formulari che non siano stati pubblicati sui propri siti istituzionali; il cittadino fornirà una sola volta i propri dati alla Pubblica Amministrazione. Sarà onere delle amministrazioni (in possesso dei dati) assicurare, tramite convenzioni, l'accessibilità delle informazioni alle altre amministrazioni richiedenti;
- predisporre, entro 15 mesi, appositi piani di emergenza idonei ad assicurare, in caso di eventi disastrosi, la continuità delle operazioni indispensabili a fornire i servizi e il ritorno alla normale attività.

### 3.12 DigitPA

DigitPA è l'ente nazionale per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Attua la propria missione attraverso un accompagnamento delle amministrazioni nel processo di innovazione tecnologica, mettendo a disposizione le proprie competenze tecniche, nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione con un ruolo di consulenza e proposta verso le PA.

DigitPA svolge funzioni di natura progettuale, tecnica e operativa, per il coordinamento e il governo dei progetti di innovazione, di redazione di regole tecniche e standard.

L'Ente opera secondo le direttive e sotto la vigilanza del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, con autonomia tecnica e funzionale, amministrativa, contabile, finanziaria e patrimoniale.

Ha funzioni di consulenza e proposta, fissa regole e vigila sul rispetto delle norme, valuta, monitora e coordina le attività delle PPAA, gestisce il Sistema Pubblico di Connettività (SPA) e la Rete Internazionale della Pubblica Amministrazione (RIPA).



## 4 LA PRIVATIZZAZIONE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO E LA DEVOLUZIONE AL GIUDICE ORDINARIO DELLE CONTROVERSIE DI LAVORO

### 4.1 *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 PA 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.

L'ultimo intervento riformatore è costituito dalla legge n.15 del 4 marzo 2009, che contiene gli indirizzi fondamentali della riforma della Pubblica Amministrazione. Nella legge sono contemplati i temi principali della riforma: performance, valutazione, trasparenza, premi e sanzioni disciplinari, dirigenza, contrattazione collettiva e azione collettiva.

Il decreto legislativo 150/2009 traduce in norme giuridiche vincolanti i principi contenuti nella legge delega 4 marzo 2009 n. 15, che ha impostato una profonda revisione di tutti gli aspetti della disciplina del lavoro presso la Pubblica Amministrazione. Il provvedimento consta di cinque titoli, il primo dei quali, di un solo articolo, circoscrive l'oggetto e le finalità del decreto.

Il titolo II riguarda i temi della misurazione, valutazione e trasparenza della performance, mentre il titolo III concerne la valorizzazione del merito e gli strumenti per premiarlo.

Il titolo IV reca significative innovazioni nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sia riguardo ai principi generali, sia con riferimento alle specifiche discipline della contrattazione collettiva, della dirigenza e dei procedimenti disciplinari.

Il titolo V, infine, contiene le norme transitorie e finali. Si definisce, in particolare, l'ambito di applicazione delle nuove norme che, in parte rilevante, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. l) ed m) della Costituzione in quanto attinenti alla giurisdizione, all'ordinamento civile e penale, alla giustizia amministrativa, ovvero ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere





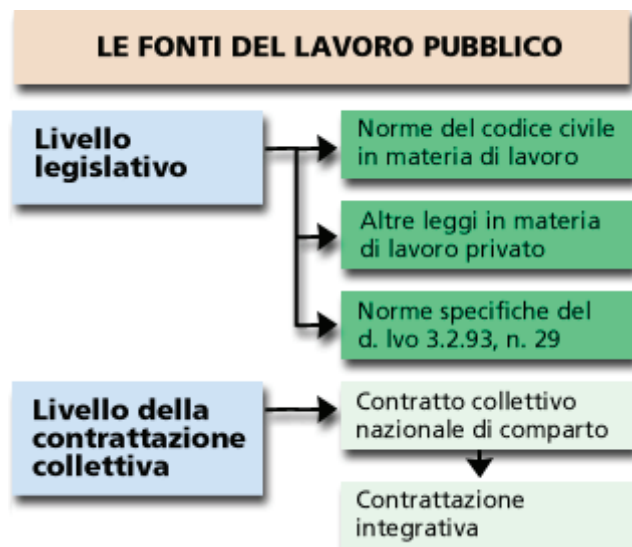
garantiti su tutto il territorio nazionale. Tra queste le disposizioni concernenti gli incentivi e la valorizzazione del merito.

Le norme sul ciclo della performance, sui sistemi di valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti e sugli organi che sovrintendono alla costruzione e all'esercizio di tali sistemi sono invece comprese - come quelle in materia di dirigenza- fra i principi generali dell'ordinamento.

#### 4.2 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);



- Il d.lgs n. 150/2009 ha innovato il sistema delle fonti in materia di lavoro pubblico, prevedendo che la fonte legislativa primaria sia inderogabile. In tal modo le fonti contrattuali non possono derogare alla fonte primaria se non in presenza di un'espressa norma dispositiva che lo preveda.



#### 4.3I 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 2006-2009.

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;
  - B. 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;
  - C. formazione;
  - D. criteri per l'esercizio dei diritti e dei permessi sindacali;
  - E. 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.

La nuova formulazione dell'art. 2 del d.lgs n. 165/2001 porta ad individuare, quali materie escluse dalla contrattazione integrativa, l'organizzazione del lavoro e la gestione del personale.



#### **4.4      *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.

#### **4.5      *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.

Da ultimo il d.lvo 150/2009 ha riscritto i commi da 1 a 1 ter dell'art. 52 del d.lvo 165/2001, prevedendo che: il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali e' stato assunto o alle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto delle procedure selettive di cui all'articolo 35, comma 1, lettera a). L'esercizio di fatto di mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza non ha effetto ai fini dell'inquadramento del lavoratore o dell'assegnazione di incarichi di direzione.

1-bis. I dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, conservatori e istituti assimilati, sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali. Le progressioni all'interno della stessa area avvengono secondo principi di selettività, in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito. Le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di



destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore.

1-ter. Per l'accesso alle posizioni economiche apicali nell'ambito delle aree funzionali e' definita una quota di accesso nel limite complessivo del 50 per cento da riservare a concorso pubblico sulla base di un corso concorso bandito dalla Scuola superiore della Pubblica Amministrazione.

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).



#### **4.6 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 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:

- a) alla performance individuale;
- b) alla performance organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione;
- c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose 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**.



#### **4.7 I doveri del dipendente pubblico**

Tra i contenuti più importanti del contratto collettivo nazionale è anche l'individuazione di quelli che sono i **doveri, o meglio gli obblighi 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** (DM 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.





#### 4.8 *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 di seconda fascia 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;
- concorrono all'individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale;



- effettuano la valutazione del personale assegnato ai propri uffici, nel rispetto del principio del merito, ai fini della progressione economica e tra le aree, nonché della corresponsione di indennità e premi incentivanti.

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.



#### **4.9 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.

Tale funzione, così come descritta nel profilo professionale, appare oggi poco coerente con le previsioni degli artt. 2 e 5 del d.lvo 165/2001. I poteri dirigenziali nella scuola risultano essere più deboli rispetto ai poteri del dirigente pubblico. D'altronde, anche in assenza di un intervento del legislatore in sede di riforma del d.lvo 165/2001, occorre reinterpretare, tenendo conto del contesto organizzativo scolastico, la funzione dirigenziale alla luce degli articoli su richiamati (2 e 5 del d.lvo 165/2001).



#### **4.10 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:
  - obiettivi;
  - priorità;
  - piani;
  - programmi;
  - 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:

- 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;
- 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;
- 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).





#### **4.11 La 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).

Tale materia ha subito una forte trasformazione a seguito del d.lvo 150/2009 che, successivamente alla direttiva annuale sull'attività amministrativa e la gestione, ha previsto, con cadenza triennale, il Piano di Performance elaborato, sempre, dall'organo di indirizzo e controllo. È proprio nella valutazione del raggiungimento degli obiettivi di performance che confluisce, oggi parte della valutazione dirigenziale.

Una particolare disciplina ha avuto, fino all'introduzione del d.lvo 150/2009, 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 (inquadrati in ruoli a base regionale), il controllo in ordine al conseguimento dei risultati è stato demandato a un apposito **nucleo di valutazione** istituito presso l'**amministrazione scolastica regionale**.

L'art. 21 del d. lvo n. 165 del 2001 è stato interamente riscritto dal d.lvo 150/2009. Esso prevede che il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al d.lvo 150/2009, ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano, previa contestazione e 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, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo.



#### **4.12 I 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)

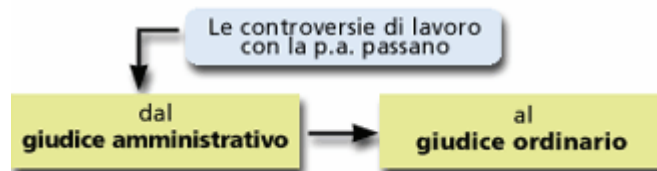
Il suddetto assetto dei poteri dirigenziali è stato ribadito e rinforzato, prevedendone l'inderogabilità, dal d.lvo 150/2009.





#### 4.13 Il 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 DPR 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.).



#### 4.14 Il 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 PA (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.





## 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

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



#### **4.15 Il tentativo di conciliazione, l'arbitrato e i poteri del giudice ordinario**

Con l'entrata in vigore della Legge 4 novembre 2010, n. 183, che ha modificato l'art. 410 c.p.c., a far data dal 24 novembre 2010, chi intende proporre un'azione in giudizio non è più obbligato a promuovere un previo tentativo di conciliazione.

**L'obbligo permane esclusivamente** qualora la controversia riguardi contratti certificati.

Quindi, in linea generale, il tentativo di conciliazione è meramente facoltativo e non costituisce più una condizione di procedibilità della domanda (la legge n. 183/2010 ha abrogato, con l'art. 31 comma 9 anche gli artt. 65 e 66 che disciplinavano il tentativo obbligatorio di conciliazione nelle controversie individuali relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni).

La comunicazione della richiesta di tentativo di conciliazione, che apre il procedimento, ha efficacia interruttiva dei termini di prescrizione, nonché sospensiva, per tutta la durata del tentativo e per i venti giorni successivi alla sua conclusione, del decorso dei termini di decadenza.

La richiesta del tentativo di conciliazione deve essere sottoscritta dal lavoratore (o dal datore di lavoro), nonché consegnata o spedita a mezzo R.A.R. sia alla Commissione di conciliazione sia alla controparte, e deve contenere le generalità dell'istante, il luogo in cui è insorto il rapporto ovvero si trova l'azienda o una sua dipendenza alla quale è addetto il lavoratore o presso la quale questi prestava la sua opera all'atto di cessazione del rapporto, il luogo in cui devono essere fatte le comunicazioni, la esposizione dei fatti e delle ragioni poste a fondamento della pretesa fatta valere.

Se la controparte accetta la procedura di conciliazione deve depositare, entro venti giorni dal ricevimento della richiesta, una memoria difensiva, contenente le difese ed eccezioni, nonché le eventuali domande riconvenzionali.

Al contrario, per il caso in cui non accetti la procedura, ciascuna delle parti è libera di adire l'autorità giudiziaria.

Per quanto attiene ai tentativi di conciliazione del settore pubblico, in considerazione dell'abrogazione degli articoli 65 e 66 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, si prospettano, inoltre, le seguenti soluzioni in relazione alle differenti fattispecie:

- a. per quanto riguarda i collegi già costituiti operanti alla data del 24 novembre: il presidente dovrà comunicare agli arbitri ed alle parti che abbiano proposto il tentativo di conciliazione in base alla previgente normativa che, per effetto dell'abrogazione dell'art. 66 del d.lgs. n. 165/2001, il collegio cessa la propria attività "ope legis", di conseguenza, se le parti intendono continuare l'esame della controversia (il tentativo è facoltativo), la stessa è trasferita avanti alla Commissione



- provinciale di conciliazione (ovvero alla sottocommissione), previa acquisizione del consenso di entrambi i soggetti interessati;
- b. controversie del pubblico impiego non ancora portate all'esame del collegio, pur se il tentativo è stato richiesto con il vecchio rito e gli arbitri sono stati nominati (o in corso di nomina) alla data del 24 novembre: va comunicato che non è possibile attuare la vecchia procedura e che il tentativo facoltativo sarà svolto avanti alla commissione provinciale di conciliazione, ove ciascuna parte manifesti espressa volontà di procedere;
  - c. controversia del pubblico impiego richieste, ma per le quali non è terminata la fase prodromica alla costituzione del collegio (perché, ad esempio, manca la nomina dell'arbitro di parte pubblica) alla data del 24 novembre: occorrerà scrivere agli interessati che la procedura è cambiata e che, qualora le parti manifestino la volontà di procedere, il tentativo sarà svolto avanti alla commissione provinciale di conciliazione;
  - d. richieste di costituzione del collegio arbitrale ex artt. 65 e 66 del d.lgs. n. 165/2001, relative alle controversie del pubblico impiego presentate dopo il 24 novembre 2010: esse saranno necessariamente archiviate, avvertendo l'istante della necessità, ove voglia avvalersi della procedura facoltativa di conciliazione, di presentare la domanda seguendo il nuovo rito.

A norma dell'ultimo comma dell'art. 410 c.p.c. novellato, chi rappresenta dinanzi alla Commissione di conciliazione la PA può incorrere in responsabilità amministrativa o contabile solo nei casi di dolo o di colpa grave, e tale disposizione deve estendersi al Direttore della Direzione provinciale del lavoro ovvero al funzionario dallo stesso delegato che presiede la Commissione (o sottocommissione).

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

Tra le novità di maggior rilievo nel collegato lavoro vi sono certamente le norme in materia di arbitrato. La nuova disciplina contempla diverse forme di arbitrato, alle quali possono accedere tutti i lavoratori subordinati, pubblici e privati, i collaboratori coordinati e continuativi, gli agenti che operano in forma personale. Nella scuola il CCNL prevede all'art. 136 la possibilità che le parti, possono concordare di deferire la decisione di una controversia di lavoro ad un arbitro unico.

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 PA 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:

- definiscono le linee fondamentali di organizzazione degli uffici;
- individuano gli uffici di maggiore rilevanza ed i modi di conferimento della titolarità dei medesimi;
- 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 PA atti per la concreta attuazione delle statuizioni del giudice ordinario del lavoro, non ottenibili con il mezzo processualciviltistico 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 accentra 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



Materiali di studio Assistenti Amministrativi – Area Quadro della Pubblica Amministrazione



## **LA LEGGE 7 AGOSTO 1990 N.241 NELL'AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA**

### **1 Considerazioni generali sulla legge 241**

La Pubblica Amministrazione, e dunque anche l'amministrazione scolastica, agisce ed opera le sue scelte, di regola, attraverso **procedimenti**, ovvero attraverso una serie di atti, successivi ed eterogenei, finalizzati all'emanazione di un provvedimento amministrativo.

Tale attività procedimentalizzata si articola in tre fasi essenziali:

- fase dell'**iniziativa** (di parte o d'ufficio);
- fase **istruttoria**;
- fase costitutiva;
- fase integrativa dell'efficacia.

Si pensi, tra i tanti esempi, alle procedure concorsuali volte all'assunzione di personale, in cui si rinvenivano i tre suddetti momenti nella pubblicazione del bando (iniziativa), nell'espletamento della procedura (istruttoria) e nella approvazione della graduatoria finale (determinazione finale).

Si pensi ancora, alle procedure di espropriazione, alle procedure autorizzatorie o concessorie, ai procedimenti per l'accesso a documenti dell'istituzione scolastica, etc.

Nonostante il frequentissimo utilizzo del modello procedimentale da parte della Pubblica Amministrazione, sino al 1990, data di entrata in vigore della l.7 agosto 1990 n.241, non esisteva nel nostro ordinamento una disciplina generale del procedimento amministrativo, ma solo settoriali previsioni per alcuni, specifici, procedimenti (es. procedimento disciplinare).

Mancava, dunque, una regolamentazione dei tempi dell'azione amministrativa, del contraddittorio con il cittadino, della trasparenza dell'azione pubblica, della motivazione degli atti etc.

Tale carenza normativa attribuiva all'amministrazione una notevole discrezionalità nella gestione dell'*iter* procedimentale, e poneva il cittadino in una situazione di "sudditanza" nei confronti della PA, non avendo alcuna possibilità, se non per alcuni procedimenti settoriali, di far sentire la propria voce in sede istruttoria. Il cittadino aveva dunque, come unico strumento di tutela, l'impugnativa del provvedimento conclusivo dell'*iter* procedimentale, ove lesivo della propria sfera soggettiva.

Con la legge 7 agosto 1990 n.241 il legislatore, con esemplare tecnica normativa, pone rimedio a tale stato di fatto, introducendo una disciplina puntuale e moderna dell'azione procedimentale della Pubblica Amministrazione.

Le linee portanti, o principi fondamentali, di tale legge, possono schematizzarsi come riportato nella pagina seguente.



## **I PRINCIPI PORTANTI DELLA L.241 DEL 1990**

- valorizzazione della partecipazione del cittadino all'istruttoria procedimentale in cui vengono effettuate le scelte della PA (v. art.7, art.9, art.10, art.11, l. n.241);
- fissazione dell'obbligo di concludere i procedimenti con provvedimenti espressi (art.2, co.1, l. n.241, come modificato dagli artt. 2 e 21 della l. n. 15/2005 e successivamente sostituito dall'art. 3, comma 6 bis del d.l. n. 35/2005 nel testo integrato della legge di conversione) e motivati (art.3, l. cit.);
- fissazione dell'obbligo di concludere i procedimenti entro termini certi (art.2, co.2 e 3, comma 4 l. n.241);
- previsione di un obbligo di pubblicazione degli atti di maggior rilevanza esterna (art.26, l.cit.);
- valorizzazione della trasparenza dell'azione amministrativa, rendendo pienamente accessibili al cittadino i documenti pubblici, nei limiti di legge (art.10 e art.22 seg., l. n.241 cit.);
- introduzione di moduli convenzionali tra PA e cittadino per la fissazione del contenuto dei provvedimenti o per sostituire il provvedimento con un accordo (art.11, l.cit.);
- semplificazione dell'azione amministrativa attraverso la previsione, a favore del cittadino, di meccanismi di silenzio-assenso per il rilascio di autorizzazioni, licenze, abilitazioni etc. (art.20, l. n.241 cit come modificato dagli artt. 2 e 21 della l. n. 15/2005 e successivamente sostituito dall'art. 3, comma 6 ter del d.l. n. 35/2005 nel testo integrato della legge di conversione.), di ipotesi di inizio di attività su mera comunicazione alla PA (art.19, l.cit. come sostituito da ultimo dall'art. 49, c. 4 bis della legge 122/2010, di regole generali, quali il silenzio "devolutivo" in caso di inerzia di organi consultivi o tecnici (art.16 e art.17, l.cit.), di snellimenti documentali con l'autocertificazione (art.18, l.cit.).

Tali principi portanti della legge 7 agosto 1990 n.241 rispondono a quattro finalità di fondo:

### **FINALITÀ ULTIME DELLA L.241/1990**

1. rendere **comprensibili** le scelte operate dalla Pubblica Amministrazione;
2. rendere **conoscibili** le scelte operate dalla Pubblica Amministrazione;
3. **semplificare** la lenta e complessa azione della PA;
4. **migliorare i rapporti tra la PA ed il cittadino.**

Nel prosieguo del testo saranno esaminati i principi più vicini all'attività dell'amministrazione scolastica, e, dunque, più di frequente applicati dai dipendenti della stessa.

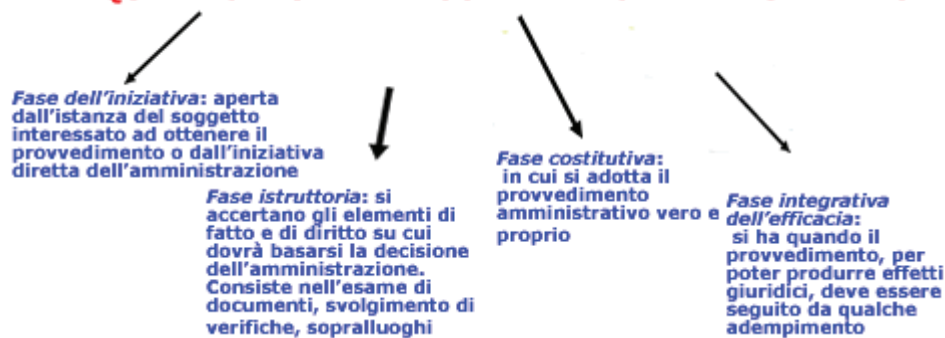


### 1.1 **Analisi dei principi della legge 241:**

a) la conclusione esplicita del procedimento e i tempi massimi di chiusura dei procedimenti dell'amministrazione scolastica: il DM 6 aprile 1995 n.190.

L'art.2, co.1, l.n.241 del 1990 introduce il fondamentale principio della doverosa conclusione del procedimento amministrativo con un provvedimento espresso. L'amministrazione non può dunque rimanere silente, ma ha un espresso dovere di esternare, in modo esplicito, le proprie decisioni. Il silenzio resta pertanto, anche dopo la l. n.241 del 1990, la "patologia" dell'azione amministrativa ed il cittadino può dunque impugnare tale inerzia innanzi al

#### **LE QUATTRO FASI DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO**



giudice.

Inoltre, il legislatore ha fissato anche i **termini massimi** entro cui tale decisione espressa deve intervenire (art.2, co.2 e 3, l.cit.): si tratta di uno dei più rilevanti principi introdotti dalla legge n.241 del 1990, che attenta dottrina ha efficacemente definito come il diritto del privato alla "**certezza del tempo dell'agire della Pubblica Amministrazione**".

Difatti, ferma restando la discrezionalità dell'amministrazione nell'operare le proprie scelte sui contenuti dell'atto finale (motivandole, v. art. 3, l. n.241), il **tempo** entro cui le stesse devono intervenire è prefissato da ciascun ente attraverso propri regolamenti che tengono conto delle diverse realtà in cui l'ente stesso opera. Qualora tali regolamenti non fossero adottati, ovvero per i procedimenti amministrativi non considerati dai medesimi regolamenti, il termine massimo di chiusura dei procedimenti viene fissato in via residuale dal legislatore in 30 giorni dalla domanda (per i procedimenti **a domanda**), o dall'inizio d'ufficio (per i procedimenti **d'ufficio**). E' questo il c.d. termine residuale, applicabile come chiusura prevista dall'ordinamento nei casi in cui non vi sia una disposizione espressa che indichi un diverso termine di conclusione del procedimento.

Restano ovviamente fermi, anche dopo la l.n.241 del 1990, i termini procedurali fissati da apposite leggi o fonti contrattuali per specifici procedimenti. Il Ministero della pubblica istruzione ha dato attuazione all'art.2, co.2, l. n.241, adottando il DM 6 aprile 1995 n.190, con cui vengono fissati i termini massimi di chiusura dei procedimenti di competenza degli organi ed uffici



dell'amministrazione scolastica e si individuano le unità operative responsabili per ciascun procedimento. Tali termini, come è facilmente riscontrabile da una lettura del decreto, sono ben superiori ai trenta giorni statuiti in via residuale dall'art.2, co.3, l. n.241.

A seguito della riforma della legge n. 241/1990 il Ministero non ha ancora provveduto alla revisione del regolamento.

Pertanto ogni dipendente dell'amministrazione scolastica, per conoscere i tempi massimi entro cui va concluso un qualsiasi procedimento della propria amministrazione, deve far capo al DM n.190 del 1995. Occorre, altresì, tenere presente la previsione di cui all'art. 7 della legge 69/2009, secondo il quale

«In sede di prima attuazione della presente legge, gli atti o i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come da ultimo sostituito dal comma 1, lettera b), del presente articolo, sono adottati entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le disposizioni regolamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che prevedono termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti, cessano di avere effetto a decorrere dalla scadenza del termine indicato al primo periodo. Continuano ad applicarsi le disposizioni regolamentari, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che prevedono termini non superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti. La disposizione di cui al comma 2 del citato articolo 2 della legge n. 241 del 1990 si applica dallo scadere del termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge».



Tra i procedimenti menzionati nel DM n.190 del 1995, sono elencati quelli di competenza degli uffici delle varie direzioni generali e dei diversi ispettorati del Ministero, nonché quelli di competenza di provveditorati e sovrintendenze scolastiche.





Si evince come la necessità di revisione del regolamento è dettata anche dalla riconfigurazione organizzativa, quasi decennale, del Ministero.

Non si rinvencono invece procedimenti di competenza delle **istituzioni scolastiche**. A queste ultime, il DM n.190 dedica un breve inciso, contenuto nell'art.9, co.3, ove si legge che "Gli enti e le istituzioni con personalità giuridica adegueranno i propri statuti alle disposizioni della l. n.241/1990".

Nonostante ciò, il conferimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche ha portato alla redistribuzione delle competenze. Infatti l'art. 14 del DPR n. 275/1999 afferma, tra l'altro che "...A decorrere dal 1° settembre 2000 alle istituzioni scolastiche sono attribuite le funzioni già di competenza dell'Amministrazione centrale e periferica relative alla carriera scolastica e al rapporto con gli alunni, all'amministrazione e alla gestione del patrimonio e delle risorse e allo stato giuridico ed economico del personale non riservate, in base all'articolo 15 o ad altre specifiche disposizioni, all'Amministrazione centrale e periferica...." Ne consegue che, relativamente all'esercizio di tali funzioni la responsabilità procedimentale è del dirigente scolastico, in quanto vertice della struttura. Deve quindi concludersi che per i procedimenti che fanno capo alle istituzioni scolastiche, ove non vi sia una disciplina regolamentare sui tempi procedurali, i termini massimi di chiusura del procedimento coincidono con i 30 giorni di cui all'art.2, co. 2, l. n.241. Responsabile di tali procedimenti è, in base al predetto art.9, co.3, DM n.190 del 1995, l'**istituzione scolastica** stessa, e dunque il dirigente scolastico, o soggetto da lui delegato (es. il direttore dei servizi generali e amministrativi).

Il decreto n.190 del 1995, rappresenta, ad oggi, un basilare referente, oltre che per conoscere i termini massimi per la chiusura dei procedimenti, anche per meglio comprendere e risolvere alcuni problemi pratici, quali, soprattutto, l'individuazione in concreto del **termine iniziale e finale del procedimento** (v. art.2, 3 e art.6, DM cit.). La discrezionalità di cui ha goduto l'amministrazione nell'autodisciplinare i tempi procedurali dovrebbe comportare una migliore organizzazione interna, che viene tarata su detti tempi, ritenuti congrui per la chiusura dei vari procedimenti. Resta ovviamente ferma, ed è anzi auspicabile, la possibilità che il responsabile del procedimento, non utilizzi l'intero termine autodeterminato, ma adotti, ove possibile, anche in tempi più brevi l'atto finale (art.6, co.3 del DM n.190).

Occorre da ultimo evidenziare che la scadenza dei termini massimi fissati dal decreto n.190 del 1995 o nell'art.2, co.3, l.n.241 del 1990 non preclude all'amministrazione scolastica di adottare, con ogni sollecitudine, il provvedimento finale, che, sebbene **tardivo**, non sarà per tale motivo illegittimo (pur potendolo essere per altre ragioni). Tuttavia, l'inosservanza dei termini suddetti, può configurare comunque in capo al responsabile del procedimento le seguenti responsabilità:

- o **penale** (ove sussistano i presupposti dell'art.328 c.p., o dell'art.323 c.p.);





- **disciplinare** (traducendosi il ritardo nella inosservanza del dovere di inosservanza della l.n.241/90 previsto dall'art.23, primo c.c.n.l. Ministeri 1994-1997);
- **civile** (art.17, co.1, lett.f, l.15 marzo 1997 n.59, che ha demandato all'attività regolamentare del Governo la "previsione, per i casi di mancato rispetto del termine del procedimento, di mancata o ritardata adozione del provvedimento, di ritardato o incompleto assolvimento degli obblighi e delle prestazioni da parte della Pubblica Amministrazione, di forme di indennizzo automatico e forfettario a favore dei soggetti richiedenti il provvedimento");
- **amministrativo-contabile** (qualora dalla tardiva chiusura del procedimento discenda un danno per l'amministrazione scolastica: es. pagamento di interessi su una somma pagata in ritardo ad un terzo per la tardiva chiusura del procedimento amministrativo da parte del responsabile del procedimento; es. perdita di un finanziamento comunitario per chiusura tardiva di un procedimento; pagamento di una sanzione amministrativa per tardiva chiusura di un procedimento etc.);
- **dirigenziale** (Ai sensi dell'art. 7 della legge 69/2009, il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti rappresenta un elemento di valutazione dei dirigenti; di esso si tiene conto al fine della corresponsione della retribuzione di risultato. Il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa, adotta le linee di indirizzo per l'attuazione del presente articolo e per i casi di grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini fissati per ciascun procedimento).





### 1.2 La tempestività dell'azione amministrativa: altri istituti rilevanti

Alla medesima finalità acceleratoria procedimentale a cui risponde la disciplina dei termini sin qui esaminata, si ispirano anche altri istituti della l. n.241 che sono più diffusamente analizzati nella scheda dedicata alla semplificazione amministrativa. Tali istituti sono in particolare:

- lo strumento dell'**accordo integrativo** del provvedimento di cui all'art.11 l. n.241 del 1990, volto a determinare consensualmente il contenuto discrezionale dell'atto;
- le ipotesi semplificatorie previste dagli art.19 (come sostituito dall'art. 49, c. 4 bis della legge 122/2010) e 20 (come modificato dagli artt. 2 e 21 della l. n. 15/2005 e successivamente sostituito dall'art. 3, comma 6 ter del d.l. n. 35/2005 nel testo integrato della legge di conversione e successivamente modificato dall'art. 9, c. 3 e 7, c. 1 della legge 69/2009 e dalla legge 163/2010 art. 2, c. 1 sexies), l. 7 agosto 1990, n.241, che, in talune tassative ipotesi (previste dai d.P.R 26 aprile 1992 n.300, 9 maggio 1994 n.407, 9 maggio 1994 n.411), di inizio di attività su mera segnalazione alla PA, consentono, rispettivamente, l'**inizio di attività su mera denuncia** all'amministrazione (art.19) e il rilascio di autorizzazioni, licenze, nulla-osta etc. in base al meccanismo del c.d. **silenzio-assenso** (art.20);
- le previsioni volte a superare i ritardi di organi consultivi nel fornire **pareri giuridici** (art.16) o **valutazioni tecniche** (art.17) all'amministrazione attiva. In tali evenienze il legislatore prevede che, in caso di ritardo nella trasmissione del parere, l'amministrazione attiva, decorsi 20 giorni dalla ricezione della richiesta, **può** procedere prescindendo dal parere (art.16, co.2). In caso invece di ritardo nella trasmissione della valutazione tecnica, l'amministrazione attiva, decorsi 90 giorni dalla ricezione della richiesta, **deve** richiedere la valutazione ad altro organismo pubblico di pari competenza (art.17, co.1);
- le disposizioni sulla **conferenza di servizi** (art.14 seg., l. 241), istituto volto a consentire il coordinamento tra diverse amministrazioni per una contestuale trattazione degli interessi coinvolti in un procedimento amministrativo, al fine di accelerare i tempi dell'istruttoria.



## **2 Analisi dei principi della legge 241: b) la motivazione degli atti**

Un altro basilare principio introdotto dalla legge n.241 del 1990 è quello della doverosa motivazione di tutti gli atti amministrativi (art.3, l.cit.). Motivare significa indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che sono alla base della decisione amministrativa.

Tale previsione, rispondente al principio di trasparenza e di buon andamento dell'azione amministrativa, consente di dare contezza al cittadino dei motivi che hanno indotto la PA ad operare una determinata scelta ed evidenzia l'avvenuta o meno valutazione degli interessi, pubblici e privati, coinvolti nel procedimento da parte dell'amministrazione. Tale obbligo di comparazione trae conferma anche dall'art.10, lett.b, l. n.241, che impone alla PA un espresso dovere di valutare le memorie presentate dal cittadino.

È evidente la più ampia tutela accordata da questa previsione al cittadino, che disporrà in sede giurisdizionale di una più ampia tutela, risultando più evidenti eventuali vizi logici esternati in sede motiva dell'amministrazione.

L'obbligo di motivazione è escluso per i soli atti normativi (regolamenti) o a contenuto generale.

Il legislatore ha inoltre ammesso (art.3, co.3, l.n.241) per la prima volta nel nostro ordinamento la c.d. **motivazione per relationem**, ovvero la motivazione risultante non dal provvedimento adottato, ma dagli atti precedentemente compiuti nel corso dell'*iter* procedimentale (pareri, proposte, etc.): si pensi ad un atto di trasferimento per incompatibilità ambientale assunto sulla scorta delle risultanze di una relazione ispettiva.

Se l'amministrazione intenda valersi di tale tecnica di motivazione, dovrà indicare e rendere disponibile anche l'atto a cui si richiama, che dovrà dunque essere disponibile contestualmente al provvedimento a cui accede.

La mancanza di motivazione di un atto configura una evidente violazione di legge che potrà essere fatta valere in un eventuale ricorso amministrativo o giurisdizionale. Una motivazione illogica o contraddittoria configurerà invece un eccesso di potere, parimenti sindacabile in sede giustiziale.



### **3 Analisi dei principi della legge 241: c) il responsabile del procedimento**

La gestione dei procedimenti amministrativi, prima dell'intervento della l.n.241 del 1990, era caratterizzata sia da un generalizzato anonimato circa le persone fisiche responsabili dell'istruttoria, sia dalla mancanza di una autorità che fungesse da guida nella conduzione del procedimento.

Tale situazione di fatto (e di diritto), oltre a violare il basilare principio di trasparenza della PA, favoriva una gestione inefficiente della macchina amministrativa, in quanto l'anonimato, garanzia di (tendenziale) impunità, induceva spesso ad una poco solerte chiusura dell'iter procedimentale presso molte amministrazioni.

Con la legge n.241 viene finalmente introdotto il principio della "responsabilizzazione" nella conduzione del procedimento amministrativo, attraverso l'individuazione del responsabile del procedimento, che coincide con il dirigente (o con l'organo apicale) dell'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria, di ogni altro adempimento procedimentale e dell'adozione del provvedimento finale (art.4 co.1, l. n.241 del 1990 e art.9 del DM 6 aprile 1995 n.190).

Queste unità operative, che coincidono con le diverse previgenti articolazioni (uffici o divisioni) delle varie direzioni generali (e ispettorati) del Ministero della p.i., con i provveditorati e con le sovrintendenze, sono indicate nella tabella A allegata al DM n.190 cit.: per ogni procedimento che fa capo al Ministero della p.i. viene dunque indicata la competente unità operativa responsabile ed il termine massimo di chiusura dell'iter decisionale.

Per le istituzioni scolastiche l'unità operativa responsabile coincide con l'istituzione scolastica stessa (art.9, co.3, DM n.190).

Va sottolineato che, al fine di superare l'anonimato che caratterizzava il previgente sistema, il referente per il cittadino non è rappresentato da una entità impersonale (l'unità organizzativa), ma dalla persona fisica che ne è al vertice: pertanto il cittadino non avrà come contraddittore una istituzione scolastica, un ambito territoriale o una direzione generale, bensì un dirigente scolastico, un dirigente dell'ambito territoriale o un dirigente di ufficio dirigenziale generale, ovvero gli organi apicali di dette strutture centrali o periferiche.



Nell'ambito dei soggetti preposti a tali unità organizzative, il dirigente, che costituisce di regola il "responsabile del procedimento", può tuttavia individuare il dipendente cui affidare, con un incarico scritto (che può essere contenuta anche in un ordine di servizio di portata generale valevole per tutti i procedimenti che fanno capo ad una direzione generale, ad una divisione, ad un provveditorato, ad una sovrintendenza), l'istruttoria del singolo procedimento (art.5, l. n.241 del 1990 e art.10, co.1 del DM 190 cit.). L'assegnazione ad altro dipendente subordinato della responsabilità per l'istruttoria non comporta il necessario trasferimento anche della responsabilità per l'adozione del provvedimento finale, che rimane in capo al dirigente dell'unità organizzativa, salvo espressa previsione che devolva ad altro soggetto anche tale potere di firma.



Ove manchi tale potere di adozione (e firma) dell'atto finale, il responsabile dell'istruttoria deve sollecitamente trasmettere le risultanze procedurali al proprio dirigente (o comunque al responsabile dell'atto finale) per l'adozione del provvedimento conclusivo.

Il regolamento n.190 del 1995 non indica i requisiti formali prescritti per tale procedimento di assegnazione della responsabilità dell'istruttoria: devono ritenersi comunque indefettibili:

- la forma scritta;
- la data;
- la firma del dirigente;
- e, ovviamente, l'indicazione del procedimento assegnato.



Questo incarico non dà luogo ad una delega di funzioni (istruttorie) nella misura in cui il soggetto incaricato, in ragione del profilo di appartenenza abbia nel suo "mansionario" lo svolgimento di attività di collaborazione con il dirigente nel preparare l'istruttoria delle azioni e nel proporre soluzioni, ferma restando la competenza del dirigente all'assunzione delle determinazioni definitive (tale situazione ricorre ordinariamente in relazione ai profili amministrativi apicali ed è coerente con l'autonomia nello svolgimento delle mansioni a tali profili correlata). Nel caso in cui tale presupposto manchi, sarà onere del dirigente valutare attentamente gli effetti dal punto di vista "lavoristico" del conferimento di un incarico del genere.

Resta fermo l'obbligo di comunicare al soggetto interessato al procedimento (cittadino, collega, subordinato etc.) chi sia il funzionario responsabile dello stesso.

Sul responsabile del procedimento, sia questo il dirigente o il dipendente assegnatario, gravano tutti gli obblighi prescritti dall'art.6 della legge n.241 del 1990, così schematizzabili:

#### **COMPITI E POTERI DEL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO**

- valuta le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione del provvedimento;
- accerta d'ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti a ciò necessari nel rispetto dei tempi procedurali. Può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare l'esibizione di documenti;
- cura l'indizione o indice le conferenze di servizi;
- cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalla legge e dai regolamenti;
- adotta il provvedimento finale ove di sua competenza, o trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione (art.6, l.n.241 del 1990).

Sul responsabile del procedimento gravano le seguenti responsabilità cui si è già fatto cenno (penale, disciplinare, civile, amministrativo-contabile, dirigenziale).

L'attuale definizione delle diverse unità operative responsabili, a livello centrale o periferico, dei vari procedimenti del Ministero della pubblica istruzione, operata dal DM n.190 del 1995, è ovviamente destinata a radicali modifiche a seguito della ristrutturazione dell'amministrazione scolastica.





#### 4 Analisi dei principi della legge 241: d) la comunicazione di avvio di procedimento e la partecipazione all'istruttoria.

Notevole rilevanza (anche per i riflessi giurisdizionali) assume l'obbligo gravante sul responsabile del procedimento di comunicare l'inizio dello stesso:

- ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti;
- ai soggetti la cui partecipazione al procedimento sia prevista da legge o regolamento;
- ai soggetti, individuati o facilmente individuabili, ai quali possa derivare un pregiudizio dal provvedimento (art.7, l.n.241 e art.4, co.1 del DM n.190 cit.).

Detta comunicazione deve obbligatoriamente indicare i punti elencati nello schema seguente (art.8, co.2, l.n.241 del 1990).



Tali indicazioni è opportuno che siano già contenute nella ricevuta rilasciata all'interessato al momento della presentazione della domanda all'amministrazione scolastica (art.3, co.3 del DM n.190).



La mancata comunicazione dell'avvio di procedimento o la mancanza delle indicazioni formalmente richieste dalla legge, comporta l'illegittimità dell'atto finale (invalidità derivata).

Ove non vi siano particolari esigenze di celerità del procedimento, l'omessa comunicazione dell'avvio del procedimento rende annullabile il provvedimento.

Tuttavia, il Consiglio di Stato, ha ritenuto che l'omessa comunicazione dell'avvio non invalida l'atto finale se:

- la finalità della comunicazione (garanzia del contraddittorio e possibilità di far valere le proprie ragioni nella fase formativa della volontà amministrativa) risulti essere stata egualmente soddisfatta anche se con forme diverse da quelle contemplate dalla legge n.241 del 1990, purché per iscritto (ad esempio la contestazione degli addebiti in sede disciplinare è pienamente equipollente alla comunicazione di avvio di procedimento, che non va dunque data);
- il contraddittorio sia stato egualmente garantito attraverso la partecipazione dell'interessato al procedimento (attraverso produzione di memorie, audizioni etc.);
- si tratti di procedimenti vincolati (in cui il cittadino non può dare alcun contributo istruttorio) o "ad iniziativa di parte" (se è il cittadino ad aver attivato il procedimento, non necessita di essere avvisato). Tale ultimo indirizzo non è tuttavia univoco.

Se vi fosse un eccessivo numero di destinatari dell'avviso di procedimento (es. procedure concorsuali, trasferimenti), o sussistessero esigenze di celerità, la comunicazione può essere effettuata attraverso la sua affissione nell'albo del Ministero della p.i. o del provveditorato (ora Ambito territoriale) o della scuola o con pubblicazione nel relativo bollettino ufficiale (art.4, co.2, DM n.190 cit.).

I destinatari della comunicazione di avvio di procedimento (i soggetti nei confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti; i soggetti, diversi da questi ultimi, ai quali possa derivare un pregiudizio dal provvedimento finale), nonché i soggetti portatori di **interessi diffusi** cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento (art.9, l. n.241), potranno partecipare allo stesso, sia prendendo visione degli atti istruttori, sia presentando memorie e documenti che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare se pertinenti all'oggetto del procedimento (art.10, l. n.241).

L'art. 10 bis della legge n. 241/1990, introdotto dalla l. 11.02.2005 n. 15, prevede che nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, i richiedenti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. L'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni va motivato nel provvedimento finale.-



La *ratio* di quest'ultima previsione va ricercata, oltre che nei principi di trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa, nell'opportunità di forme di partecipazione collaborativa degli interessati alla determinazione consensuale del provvedimento finale, componendo interessi contrapposti e prevenendo eventuali contestazioni giurisdizionali.



#### **4.6 Il diritto di accesso: nozione e finalità**

Uno dei più rilevanti istituti introdotti dalla l. n.241 del 1990 e che ha profondamente inciso sull'attività della Pubblica Amministrazione e, dunque, anche dell'amministrazione scolastica, è rappresentato dal diritto di accesso ai documenti, inteso sia come diritto a visionare atti, sia come diritto ad ottenerne copia.

Nel nostro ordinamento l'antinomia tra le esigenze di trasparenza e quelle di segretezza dell'azione amministrativa si è decisamente evoluta verso la valorizzazione della prima. Del principio costituisce massima espressione, accanto a previgenti norme settoriali, soprattutto la legge n.241 del 1990 (art.10 e art.22-27), che ha riconosciuto un generale diritto di accesso ai documenti amministrativi, ad eccezione di quelli tassativamente segretati, di seguito analizzati.

L'istituto dell'accesso risponde ad finalità di controllo "sociale" sull'attività amministrativa per migliorarne l'efficienza, l'imparzialità e la stessa legittimità (art.98 cost.), ma è "soggettivamente delimitato": la trasparenza concorre a prevenire favoritismi e collusioni, o, comunque, attenua possibili errori valutativi dell'amministrazione. Inoltre, l'accesso è espressione del basilare diritto all'informazione riconosciuto dalla carta costituzionale (art.21 cost.).

Viene quindi formalmente ribaltato il vecchio principio, codificato nell'art.15, DPR 10 gennaio 1957 n.3, secondo cui nella PA il segreto documentale rappresentava la regola, mentre l'accessibilità era l'eccezione (tassativamente prevista da leggi): oggi la regola è rappresentata dalla piena accessibilità a tutti i documenti dell'amministrazione, mentre l'eccezione è rappresentata dalla segretezza di ben individuati documenti attraverso specifici regolamenti adottati da ciascuna amministrazione (per il Ministero della pubblica istruzione v. il DM 10 gennaio 1996 n.60).

In sintonia con tale evoluzione normativa si pone anche il d.lvo 3 febbraio 1993 n.29, confluito nel d.lgs 30 marzo 2001 n. 165, che istituisce gli uffici relazioni con il pubblico (art.12), preposti, a livello centrale o periferico, a favorire i diritti partecipativi riconosciuti dalla l. n.241 al cittadino e ad informare quest'ultimo sullo stato dei procedimenti che li riguardano.



Le fonti normative che disciplinano il diritto di accesso presso l'amministrazione scolastica, sia in ordine ai profili procedurali che a quelli concernenti gli atti segretati, possono così riassumersi:

#### **LE FONTI SUL DIRITTO DI ACCESSO**

*art.10 e art.22-28, l.7 agosto 1990 n.241;  
DPR 27 giugno 1992 n.352 (abrogato, con salvezza dell'art. 8  
dal DPR 12 aprile 2006 n. 184) ;  
DM pubblica istruzione 10 gennaio 1996 n.60.  
DPR 12 aprile 2006, n. 184*

Per meglio comprendere l'articolata materia del diritto di accesso, è opportuno schematicamente illustrare il futuro sviluppo dell'analisi, in cui si toccheranno i seguenti punti:

#### **IL DIRITTO DI ACCESSO NELL'AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA**

- *Chi può accedere: legittimazione ed interesse all'accesso.*
- *A cosa si può accedere: nozione di documento.*
- *A chi va inoltrata l'istanza di accesso. La risposta dell'amministrazione.*
- *Gli atti sottratti all'accesso presso l'amministrazione scolastica: il DM 10 gennaio 1996 n.60.*
- *I rapporti con il d.l. gs n. 196/2003 (codice della Privacy)*
- *Diniego di accesso e tutela giurisdizionale.*



### 5.6.1 Chi può accedere: legittimazione ed interesse all'accesso

- Il diritto di accesso è riconosciuto
- a favore del destinatario del provvedimento finale e del controinteressato all'adozione di tale provvedimento (c.d. accesso interno, art.10, lett.a, l. n.241 del 1990),
  - a favore di "chiunque **abbia un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso**"; (c.d. accesso esterno, art.22, l. n.241).



Il cittadino (o la persona giuridica: es. una società) legittimato all'accesso documentale, deve quindi essere titolare di una situazione soggettiva giuridicamente tutelata, e deve essere portatore di un interesse concreto e personale.

In merito a quest'ultimo requisito (**personalità** dell'interesse), deve ritenersi che la richiesta di accesso deve provenire dal diretto interessato al procedimento e non da altri.

Ne consegue che, ad esempio, la richiesta di accesso alle valutazioni interne di un alunno non promosso non compete ad un mero conoscente del ragazzo, ma ai genitori anche se non esercenti la patria potestà. Parimenti l'accesso agli atti di un procedimento disciplinare spetta al dipendente sottoposto all'*iter* sanzionatorio e non già ad un sindacalista "interessato" alla questione; l'accesso ad un procedimento di riscatto compete all'interessato e non ad un amico, ad un parente o ad un collega.

A tale regola generale sulla coincidenza tra legittimazione all'accesso e interesse allo specifico procedimento fa eccezione, in base a fondamentali principi, l'ipotesi in cui il diretto interessato **deleghi** altro soggetto ad effettuare l'accesso-visione o a richiedere ed ottenere copia di atti: ogni cittadino ha dunque facoltà di delegare un parente, un collega, un sindacalista, un avvocato etc. per l'esercizio del proprio diritto. In tale evenienza il delegato dovrà esibire idonea delega (anche non notarile) con copia del documento del delegante.

È bene avere chiara tale conclusione, in quanto molto spesso nell'amministrazione scolastica, come in tante altre amministrazioni, si corre il





rischio di consentire illegittimi accessi a soggetti non legittimati solo perché questi ultimi rivestono qualifica (senza darne spesso prova) di "**avvocati**" del diretto interessato, o perché **affiliati ad un sindacato** cui appartiene anche il diretto interessato: in dette evenienze occorre acquisire doverosamente la delega del diretto interessato al cennato avvocato o sindacalista. In caso contrario, il responsabile del procedimento di accesso potrebbe incorrere in responsabilità penali e disciplinari svelando dati personali o "sensibili" (ex d.lgs n. 196/2003) di soggetti diversi da quelli che materialmente esercitano il diritto di accesso.

Venendo al secondo e concorrente requisito che deve far capo al soggetto legittimato all'accesso, è necessario che quest'ultimo sia portatore, come si è detto, di un **interesse giuridicamente tutelato**, non necessariamente coincidente con un diritto o un interesse legittimo, ma anche corrispondente ad una mera aspettativa o un interesse diffuso. Non deve comunque trattarsi di un interesse meramente emulativo o frutto di semplice curiosità.

Con riferimento all'amministrazione scolastica, la giurisprudenza ha ritenuto che sussista un interesse giuridicamente tutelato, concreto e personale, nei seguenti casi:

- richiesta di accesso da parte dei genitori di un alunno ai verbali interni contenenti le valutazioni che hanno portato alla bocciatura del ragazzo, con esclusione dei giudizi relativi ad altri alunni;
- richiesta di accesso da parte dei genitori di un alunno ai compiti scritti e ai verbali delle interrogazioni orali del figlio;
- richiesta di accesso, a procedura conclusa, da parte di una impresa non vincitrice di una gara, agli atti della procedura stessa;
- richiesta di accesso, ad ispezione conclusa, da parte di un insegnante (o dirigente scolastico) agli atti dell'ispettore che abbia effettuato un accertamento in una istituzione scolastica;
- richiesta di accesso agli atti del procedimento disciplinare nei confronti di un insegnante da parte di quest'ultimo;
- richiesta di accesso da parte di un insegnante utilmente collocato in graduatoria agli atti concernenti la determinazione degli organici sulla cui base vengono disposte le nomine in ruolo;
- richiesta di accesso, da parte di un dipendente, agli atti relativi all'istruttoria della propria domanda di trasferimento;
- richiesta di accesso da parte di un sindacato agli atti istruttori di un procedimento confluito nell'adozione di un atto lesivo della sfera soggettiva del sindacato stesso.

Va da ultimo sottolineato che l'**interesse ad accedere agli atti della PA** non va confuso con l'**interesse ad impugnare l'atto conclusivo del procedimento**, in quanto per poter proporre un ricorso avverso tale ultimo atto occorre che lo stesso sia immediatamente lesivo della sfera soggettiva del ricorrente, mentre è possibile accedere a documenti istruttori ancora non immediatamente lesivi, ove l'interessato vi abbia un interesse giuridicamente tutelato.



Per esemplificare sul punto, la relazione di un ispettore sull'attività di un dirigente scolastico o di un funzionario di un Ufficio scolastico provinciale, pur non potendo essere impugnata in sede amministrativa o giurisdizionale in quanto atto interno non lesivo dell'interessato (sarà invece impugnabile il successivo provvedimento disciplinare o di trasferimento del dirigente o del funzionario assunto sulla scorta della relazione ispettiva negativa), potrà essere oggetto di una legittima richiesta di accesso, formulata per potersi meglio difendere nell'eventuale successivo ricorso avverso il conseguenziale atto lesivo.

L'autonomia dell'interesse all'accesso rispetto all'interesse all'impugnativa dell'atto finale comporta che l'istanza di accesso può essere formulata anche se l'atto finale del procedimento è divenuto inoppugnabile per decorso dei termini processuali: l'interessato potrebbe avere interesse al documento non tanto per proporre (un ormai irricevibile in quanto tardivo) ricorso gerarchico, straordinario o al Tar, ma per promuovere una azione risarcitoria contro la Pubblica Amministrazione (l'azione è sottoposta a termine prescrizione), per inoltrare una denuncia penale contro il responsabile del procedimento, per presentare una istanza di revoca del provvedimento assunto.

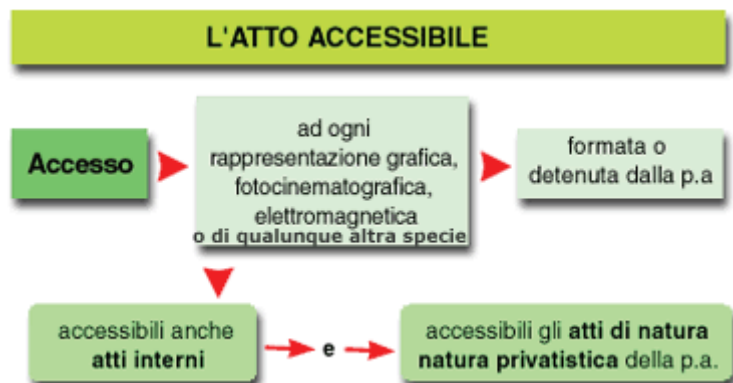
L'accesso può essere esercitato anche da **associazioni portatrici di interessi collettivi** (a tutela dei consumatori, dell'ambiente, dei lavoratori etc.). Nell'amministrazione scolastica è frequente che le istanze di accesso provengano da sindacati ove gli atti richiesti attengano alle finalità istituzionali del sindacato stesso.



### 5.6.2 A cosa si può accedere: nozione di documento

L'accesso, come si è detto, può essere esercitato nei confronti di documenti amministrativi anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una Pubblica Amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale (art. 22. lett. d) l. n.241).

La nozione di documento amministrativo è particolarmente ampia in base al disposto dell'art.22, co.2, cit., e ricomprende non solo i documenti cartacei, ma anche ogni "rappresentazione grafica, foto-cinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie" di cui la PA sia in possesso.



Inoltre, l'accesso non è limitato agli atti **formati** dalla PA, ma comprende anche gli atti dalla stessa **utilizzati**, e dunque anche eventuali atti di soggetti privati confluiti in un procedimento amministrativo.

Dopo un lungo contrasto giurisprudenziale, il Consiglio di Stato, in adunanza plenaria (ad.plen. 22 aprile 1999 n.5, in *Foro it.*, 1999, III, 305), ha stabilito che sono accessibili anche gli **atti di diritto privato** della Pubblica Amministrazione. Tale conclusione è assai rilevante dopo la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, in quanto gli atti gestionali del datore di lavoro pubblico (es. trasferimenti, sanzioni disciplinari, sospensioni cautelari etc.) hanno oggi natura privatistica-negoziale e non già natura pubblicistica-provvedimentale (ad esempio ai sensi dell'art. 93 punto 5 del CCNL comparto scuola 2006 – 2009 "al dipendente o su espressa delega al suo difensore, è consentito l'accesso a tutti gli atti istruttori riguardanti il procedimento disciplinare a suo carico).



### 5.6.3 A chi va inoltrata l'istanza di accesso. La risposta dell'amministrazione

L'interessato all'accesso deve inoltrare l'istanza all'amministrazione che ha **formato il documento** o lo **detenga stabilmente** (art.25, co.2, l. n.241).

Ove venga erroneamente presentata ad amministrazione diversa, quest'ultima deve d'ufficio trasmettere l'istanza alla competente struttura amministrativa (art. 6, comma 2 DPR n. 184/2006).

Ove presso l'amministrazione (es. presso il Ministero della p.i. o presso un Ufficio scolastico provinciale) fosse stato istituito un ufficio relazioni con il pubblico (art.12, d.lvo n.29 del 1993), l'istanza di accesso può essere presentata presso l'u.r.p., che provvederà a trasmetterla al competente ufficio, centrale o periferico.

#### **CONTENUTO DELL'ISTANZA DI ACCESSO**

**Generalità**  
del richiedente

**Indirizzo**  
del richiedente

**Documenti richiesti**

**Motivi**  
della richiesta

**Data e firma**

### 5.6.4 Accesso informale

Secondo l'art. 5 del DPR n. 184/2006, qualora in base alla natura del documento richiesto non risulti l'esistenza di controinteressati il diritto di accesso può essere esercitato in via informale mediante richiesta, anche verbale, all'ufficio dell'amministrazione competente a formare l'atto conclusivo del procedimento o a detenerlo stabilmente.

Il richiedente deve indicare gli estremi del documento oggetto della richiesta ovvero gli elementi che ne consentano l'individuazione, specificare e, ove occorra, comprovare l'interesse connesso all'oggetto della richiesta, dimostrare la propria identità e, ove occorra, i propri poteri di rappresentanza del soggetto interessato.

La richiesta va esaminata immediatamente e senza formalità, e viene accolta mediante indicazione della pubblicazione contenente le notizie, esibizione del documento, estrazione di copie, ovvero altra modalità idonea.

Qualora in base al contenuto del documento richiesto si riscontri l'esistenza di controinteressati, l'interessato è invitato a presentare richiesta formale di accesso

Nel caso in cui non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale, ovvero sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi, sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e delle documentazioni fornite, sull'accessibilità del documento o sull'esistenza di controinteressati, l'amministrazione invita



l'interessato a presentare richiesta d'accesso formale, di cui l'ufficio rilascia ricevuta.



#### 5.6.5 Accesso formale

L'istanza deve essere motivata, attraverso l'indicazione delle ragioni che legittimano l'interessato a visionare o acquisire copia dei documenti richiesti. Secondo un ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale, è tuttavia sufficiente che il richiedente adduca un generico interesse "a curare o difendere propri interessi giuridici" perché l'istanza debba essere accolta (Cons.St., ad.plen., 4 febbraio 1997 n.5, in *Cons.St.*, 1997, I, 423), non avendo l'amministrazione alcun sindacato circa la veridicità o meno di quanto asserito dal cittadino.

Inoltre, il richiedente dovrà indicare nell'istanza le proprie generalità, il proprio indirizzo e i documenti richiesti (non è necessario specificare data e numero di protocollo, essendo sufficiente fornire elementi per la loro identificabilità). L'istanza dovrà essere firmata.

Qualora la richiesta di accesso riguardi atti che incidono sulla sfera soggettiva di soggetti terzi, l'amministrazione dovrà dare comunicazione di avvio di procedimento al terzo controinteressato (art.7, l. n.241 ed esplicitamente art 3 DPR n. 184/2006), che potrà partecipare all'istruttoria, prospettando le proprie ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza (es. accesso agli elaborati di tutti i vincitori di una procedura concorsuale da parte di un soggetto escluso). L'esplicitazione del diniego da parte del controinteressato non equivale a veto all'accesso: esso onera invece l'amministrazione a dare conto, a fronte dell'accoglimento dell'istanza, delle ragioni della decisione anche in relazione alla posizione del controinteressato. Il diniego del controinteressato, in sostanza, aggrava l'onere motivazionale dell'amministrazione in relazione al rapporto tra trasparenza e riservatezza.

Responsabile del procedimento di accesso è il dirigente dell'unità organizzativa competente a formare l'atto o a detenerlo stabilmente, o suo delegato (art. 6, comma 6 DPR n. 184 2006).



A seguito della doverosa istruttoria sulla istanza di accesso, il suddetto responsabile potrà effettuare, entro il termine di trenta giorni, quattro fondamentali scelte, così schematizzabili:

#### **LA RISPOSTA DELLA P.A. SULL'ISTANZA DI ACCESSO**



Per comprendere compiutamente le ragioni che conducono l'amministrazione ad operare l'una o l'altra delle suddette quattro scelte, occorre doverosamente soffermarsi sulla attuale nozione di atto segretato, ovvero sottratto (stabilmente o temporaneamente) all'accesso.

Dunque, decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso.

Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento





confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito.

#### 5.6.6 Gli atti sottratti all'accesso presso l'amministrazione scolastica: il DM 10 gennaio 1996 n.60

Si è già evidenziato come la legge 7 agosto 1990 n.241 abbia ribaltato il vecchio principio, codificato nell'art.15, DPR 10 gennaio 1957 n.3, secondo cui presso la PA il segreto documentale rappresentava la **regola**, mentre l'accessibilità era l'**eccezione** (tassativamente prevista da leggi): oggi la **regola** è rappresentata dalla piena **accessibilità** a tutti i documenti dell'amministrazione, mentre l'**eccezione** è rappresentata dalla **segretazione** di ben individuati documenti.



In base all'art.24 della l. n.241, l'attuale delimitazione dell'atto amministrativo segreto può essere schematicamente rappresentata come indicato nello schema.

Con riferimento all'attività dell'amministrazione scolastica, il testo fondamentale per stabilire se l'atto sia segreto o meno, è costituito dal DM pubblica istruzione 10 gennaio 1996 n.60 (*Regolamento per l'esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi*) che trova testuale applicazione non solo per il Ministero e i suoi organi periferici, ma anche per le istituzioni scolastiche (art.1, DM n. 60 cit.). Tale regolamento n. 60 del 1996, tuttora vigente giusta la protrazione di effetti operata dall'art 24 L. n 241/1990 come modificato dalla L. n 15/2005 per il tramite dell'art 8 del DPR n. 352/1992, opera una fondamentale distinzione tra:



- A. atti sottratti (stabilmente) all'accesso;
- B. atti ad accesso differito.

### **GLI ATTI SEGRETI DAL DM 10 GENNAIO 1996 N.60**

**A** - Gli atti **sottratti (stabilmente) all'accesso** per motivi di riservatezza di terzi, persone, gruppi e imprese sono i seguenti:

- rapporti informativi sul personale dipendente;
- documenti contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale;
- documenti rappresentativi di accertamenti medico-legali;
- documenti relativi alla salute delle persone;
- documenti relativi ad indagini della magistratura ordinaria o contabile;
- denunce alla Corte dei conti di fatti dannosi per l'erario da parte dell'amministrazione scolastica.

**B** - Gli atti ad **accesso differito**, ovvero visionabili solo al termine del relativo procedimento, sono i seguenti:

- le relazioni e i verbali ispettivi;
- gli elaborati concorsuali e le schede valutative di pubbliche selezioni relative al solo richiedente;
- le offerte formulate nell'ambito delle procedure di gara per acquisto di beni, forniture e servizi.

Va sottolineato che il responsabile del procedimento di accesso presso l'amministrazione scolastica è vincolato all'osservanza non solo del regolamento n.60 del 1996, ma anche degli analoghi regolamenti, di similare contenuto, che presso le altre pubbliche amministrazioni individuano gli atti sottratti all'accesso presso le stesse.

Tale precisazione è necessaria con riferimento ad eventuali richieste di accesso formulate presso l'amministrazione scolastica e relative a documenti da queste stabilmente detenuti (art.25, co.2, l. n.241) anche se adottati da altra amministrazione (es. documenti adottati da aziende sanitarie e utilizzati dal Ministero della p.i. per procedimenti di trasferimento o congedi; es. documenti adottati dall'Inpdap ed utilizzati dall'amministrazione scolastica etc.).

Il diniego o il differimento di accesso, essendo adottati con provvedimento, vanno motivati, indicando la norma regolamentare o legislativa ostativa alla visione dell'atto richiesto.

Uno dei più frequenti problemi originati dalla disciplina sul segreto documentale riguarda la possibilità o meno di superare la segretezza qualora l'atto sia necessario al richiedente per **difendersi in giudizio**.

Si pensi, tra i tanti, al caso dell'insegnante che subisca uno "scavalco" in una graduatoria da parte di un collega che abbia fruito, previa produzione di idonea documentazione sanitaria comprovante la necessità di assistere una madre portatrice di handicap (art.33, l. n.104 del 1992), di un trasferimento su una sede cui ambiva anche il lavoratore "scavalcato": il lavoratore "scavalcato", ove avesse dubbi circa la legittimità della documentazione sanitaria prodotta dal



collega, dovrebbe accedere alla stessa prima di proporre un ricorso giurisdizionale avverso il trasferimento (asseritamente) illegittimo.

Tuttavia l'amministrazione scolastica, in base all'art.2, lett.c, DM n.60 del 1996, dovrebbe rigettare l'istanza di accesso, trattandosi di atto segretato in quanto contenente dati sanitari di terzi, precludendo al richiedente una idonea difesa in sede di ricorso giurisdizionale.

Su questioni come quella esemplificata si è aperto un vasto contrasto giurisprudenziale, contrapponendosi due diritti di valenza costituzionale: il diritto di accesso volto alla difesa in giudizio (art.24, 103, 113 cost.) ed il diritto alla riservatezza personale su dati sanitari (diritto fondamentale ex art.2 cost.).

Il Consiglio di Stato, già con decisione dell'adunanza plenaria 4 febbraio 1997 n.5, ha ritenuto che in tali situazioni, in base anche all'art.24, co.2, lett.d), l. n.241 del 1990, prevalga sulla riservatezza di terzi il diritto di accesso, ove sorretto dalla necessità di "difendere un interesse giuridico", ma con un limite "modale": l'interessato potrà solo visionare la documentazione, senza poterne ottenere copia.

La formulazione del diritto di accesso contenuta nella L. n 15/2005 ha poi eliminato tale possibilità di composizione basata sulla modalità di esercizio del diritto (estrazione di copia / mera visione) lasciando la scelta delle modalità di esercizio del diritto all'interessato.

Alla luce di quanto detto, la segretazione dei documenti riguardanti la riservatezza del terzo, anche se prevista nei regolamenti ministeriali (quali il DM n.60 del 1996) attuativi dell'art.24, co.4, l. n.241, soccombe a fronte di una istanza di accesso in cui il richiedente dichiara di avere necessità del documento per "la cura o difesa di interessi giuridici".

Si è già evidenziato che l'amministrazione non ha alcun sindacato circa la veridicità o meno di quanto asserito sul punto dal cittadino.

Allorché, tuttavia, l'istanza di accesso riguardi dati relativi alla salute dei terzi, l'accesso sarà consentito solo allorché la posizione da tutelare sia di rango almeno pari ai diritti dell'interessato (cioè al soggetto cui appartengono le informazioni sanitarie, ovvero consista in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile e nei limiti strettamente indispensabili alla tutela di tale diritto, come subito si dirà (art 60 D.Lgs. n. 196 del 2003 e 24, ultimo comma, L. n 241 del 1990).



#### 5.6.7 I rapporti con IL D.LGS N. 196 DEL 2003 (Codice della Privacy)

Tali conclusioni sul rapporto accesso-segretazione, erano state messe in seria discussione allorché fu emanata la legge 31 dicembre 1996 n.675 (**norme sulla tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali**, c.d. legge sulla **privacy**) sostituita oggi dal d.lgs 30 giugno 2003 n. 196 (Codice della Privacy) che disciplina il trattamento, anche da parte di soggetti pubblici, dei dati personali, alcuni dei quali possono finire con il coincidere con i dati ai quali un cittadino intende accedere presso l'amministrazione scolastica in base alla legge n.241 del 1990.

Tale normativa si ispira ad una finalità, quella della tutela della **privacy**, sostanzialmente antitetica rispetto alla valorizzazione della trasparenza e dunque dell'accesso operata dalla legge n.241 del 1990. In particolare, l'art. 1, lett. d) del Codice della Privacy. individua, accanto ai "normali" dati personali, uno "zoccolo duro" nell'ambito dei dati personali trattati (anche da pubbliche amministrazioni) costituito dai "**dati sensibili**".

Si tratta dei dati idonei a rivelare «l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale».

Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

L'art. 60 prevede che quando il trattamento concerne dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile.

Tale azione di bilanciamento degli interessi contrapposti è posta a carico del responsabile del procedimento che deve puntualmente valutarli e assumere una decisione motivandola adeguatamente.

Dovrebbe dunque concludersi che, anche dopo l'entrata in vigore della normativa a tutela della riservatezza, il diritto di accesso per "la cura o difesa di interessi giuridici" prevalga sulla riservatezza del terzo, ancorché si tocchino dati sensibili dello stesso.



#### 5.6.8 Diniego di accesso e tutela giurisdizionale

Come si è già evidenziato, l'amministrazione destinataria della richiesta di accesso può effettuare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione, quattro fondamentali scelte:

- accogliere l'istanza, consentendo l'accesso;
- rigettare l'istanza per vari motivi (l'atto è segreto; l'istante non è legittimato; l'istante è privo di delega da parte del titolare dell'interesse etc.);
- rimanere silente, in quanto la legge equipara il silenzio protratto oltre trenta giorni dall'istanza al rigetto espresso (art.25, co.4, l. n.241);
- differire l'accesso **obbligatoriamente** (nelle ipotesi previste dai regolamenti attuativi dell'art.24, co.4, l. n.241 del 1990: v. art.3, DM pubblica istruzione n.60 del 1996).

Il rifiuto, la limitazione o il differimento dell'accesso richiesto in via formale sono motivati, a cura del responsabile del procedimento di accesso, facendo riferimento specifico:

- alla normativa vigente;
- alla individuazione delle categorie di cui all'articolo 24 della legge;
- alle circostanze di fatto per cui la richiesta non può essere accolta così come proposta.

Il differimento dell'accesso e' disposto qualora sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, o per salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa.

L'accesso non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento (art. 24, comma 4 l. n. 241/90). Il differimento può essere disposto al fine di tutelare gli interessi dell'amministrazione (art. 24, c.6, legge n. 241/90).

L'atto che dispone il differimento dell'accesso ne indica la durata (art. 9 DPR n. 184/2006) (Allegato b).

Il DM n. 60/1996 consente il *differimento* dell'accesso con riguardo ai seguenti documenti: relazione finale e documentazione richiamata in caso di incarichi ispettivi nei confronti di dipendenti, scuole o enti vigilati (fino alla conclusione del procedimento); elaborati e schede di valutazione nei procedimenti concorsuali e di selezione del personale (fino alla conclusione delle varie fasi procedurali ed esclusi gli atti relativi ad altri concorrenti); offerte contrattuali nei procedimenti di scelta del contraente (fino alla conclusione del procedimento).

Contro le decisioni o la mancata risposta dell'amministrazione si può ricorrere al Tribunale amministrativo entro 30 giorni.

Il giudice adito deciderà la controversia, fissando la camera di consiglio nei trenta giorni successivi alla scadenza per il deposito del ricorso.



L'art. 4, comma 3 della L. 21 luglio 2000, n. 205 ha previsto, in deroga alla obbligatorietà della difesa tecnica prevista dall'art 82 c.p.c. la possibilità per le parti (istante e amministrazione) di difendersi "personalmente". Per la parte pubblica, è previsto che la difesa sia effettuata da dipendente in possesso della qualifica dirigenziale, che sia munito di autorizzazione del legale rappresentante dell'ente.

Con riferimento alle Amministrazioni dello Stato, per le quali è previsto il patrocinio in giudizio dell'Avvocatura dello Stato ex RD 1611 del 1933, la norma facoltizza l'amministrazione alla difesa personale, patrocinio "personale" che si affianca a quello tecnico del difensore erariale (in modo simile a quanto avviene in applicazione dell'art 22 della L. n 609/1981 per i giudizi di opposizione all'ordinanza - ingiunzione emessa nel procedimento di irrogazione della sanzione da illecito amministrativo).

In caso di accoglimento, il giudice ordinerà all'amministrazione di esibire il documento all'interessato.

La decisione di primo grado è appellabile al Consiglio di Stato nei trenta giorni successivi alla notifica della sentenza.

Secondo il prevalente indirizzo della giurisprudenza penale, la mancata risposta dell'amministrazione nei trenta giorni dalla ricezione della richiesta di accesso, non configura il reato di omissione di atti d'ufficio (art.328 cod.pen.), in quanto tale condotta silente è equiparata per legge al rigetto espresso (art.25, co.4, l. n.241).

In alternativa al ricorso giurisdizionale si può chiedere, entro lo stesso termine, nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione.

Se si tratta di documenti delle amministrazioni dello stato, sia centrali che periferiche, si può proporre ricorso giurisdizionale o alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, la quale, nel caso di rifiuto o differimento motivato per la tutela di dati personali di terzi, deve chiedere il parere al Garante dei dati personali. Il procedimento innanzi alla Commissione si svolge in tempi particolarmente rapidi e garantisce il rispetto del contraddittorio; le parti possono infatti essere udite anche personalmente senza necessità dell'assistenza del difensore.

La Commissione, in caso di accoglimento del ricorso, ordina all'amministrazione l'esibizione del documento richiesto, fissando, ove necessario, un termine perentorio. La presentazione del ricorso innanzi alla Commissione sospende i termini per il ricorso al Tribunale amministrativo regionale.





### **5.7 L'autotutela amministrativa**

L'istituto dell'autotutela, o *jus poenitendi*, consiste nel potere dell'Amministrazione Pubblica di annullare i propri atti i quali, in sede di riesame, siano riconosciuti illegittimi od infondati. Ad essa si riconducono varie manifestazioni di carattere generale come i poteri di annullamento d'ufficio, di rimozione e di convalida degli atti amministrativi invalidi.

Il potere di autotutela si configura come la potestà che ha l'amministrazione di tutelare da sola l'interesse pubblico. "di farsi ragione da sé". Tale potere non può essere utilizzato indiscriminatamente ma, essendo il principio di legalità un cardine del nostro ordinamento, ci si potrà avvalere della autotutela secondo le modalità indicate dalla legge.

Deve in ogni caso trattarsi di attività discrezionale, in quanto l'autotutela, come ogni altro potere amministrativo, è finalizzata alla cura dell'interesse pubblico, generale e specifico, la cui valutazione appartiene ai pubblici poteri.

Occorre inoltre che il potere di curare quell'interesse pubblico non si sia consumato attraverso l'emanazione dell'atto, ma che esso permanga in capo all'organo.

*Qual è la natura del potere di autotutela?*

Questo potere unilaterale dell'amministrazione si può considerare di tipo autoritario e quindi deve trovare fondamento nella legge. Tuttavia fino alle riforme del 2005 alla legge sul procedimento, tale fondamento esisteva soltanto in alcuni casi. Si tratta di un'attività secondaria, avente lo scopo di verificare la legittimità e l'opportunità nonché di garantire l'efficacia e l'esecuzione degli atti amministrativi emanati dalla PA nell'esercizio della funzione attiva.

*Qual è la differenza tra annullamento di un atto illegittimo e revoca di un atto inopportuno?*

Occorre distinguere tra annullamento di un atto illegittimo e revoca di un atto inopportuno:

- nella prima ipotesi, l'Amministrazione, riscontrando vizi di legittimità dell'atto emanato ovvero l'illegittimità di quest'ultimo derivante da illegittimità del procedimento o di suoi precedenti atti, lo annulla;
- nella seconda ipotesi, invece, l'Amministrazione, ritenendo mutati i presupposti di fatto o di diritto su cui si è fondato il provvedimento oggetto di riesame, esercita il potere di revoca.

L'art. 21-*nonies* della legge sul procedimento amministrativo prevede in termini generali che «*il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies può essere annullato d'ufficio ... dall'organo che lo ha emanato o da altro organo previsto dalla legge*». Non si può dire pertanto che il potere di annullare d'ufficio gli atti dell'organo sotto ordinato spetti a qualsiasi organo sovraordinato, né che un tale potere spetti al superiore gerarchico, in senso proprio, nei confronti degli atti dell'inferiore.





## 6 LE QUATTRO RESPONSABILITÀ DEL DIPENDENTE DELL'AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA

### 6.1 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

Materiali di studio Assistenti Amministrativi – Area Quadro della Pubblica Amministrazione



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

- un illecito penale (corruzione, art.319, cod.pen.);
- un illecito civile verso le altre imprese partecipanti danneggiate (2043, cod.civ.);
- un illecito amministrativo-contabile (danno erariale da tangente e all'immagine patito dalla Pubblica Amministrazione);
- 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 accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano, previa contestazione e 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, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, 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.

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.

Attualmente la valutazione dirigenziale dovrebbe essere agganciata:

- agli obiettivi indicati nell'incarico dirigenziale;
- agli obiettivi di performance organizzativa;
- al contributo personale offerto dal dirigente al raggiungimento degli obiettivi di performance.



## 6.2 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 PA) legati da rapporto organico (art. 28 Cost.; art. 22, DPR 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 instaura 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 seguito 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 PA allorché 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, DPR 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, DPR n.3 del 1957).

### 6.3 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 PA) 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 PA 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.



### 6.3.1 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 PA, 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.).





### 6.3.2 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 PA, 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.



### 6.3.3 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 rifiuta 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 DPR 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.



#### 6.3.4 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, sia 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 PA, che potrebbe risultare lesa 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 segretati. Presso il Ministero della pubblica istruzione gli atti attualmente segretati sono quelli di cui al DM 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 PA 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 segretati 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.



#### 6.3.5 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 DM 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 DM 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 DM 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 PA 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 PA non è obbligata all'adozione dello stesso a seguito di richiesta del privato. Tuttavia la PA 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.





### 6.3.6 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.



#### 6.3.7 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, DPR 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.).



#### **6.4 La responsabilità disciplinare**

Ulteriore responsabilità in cui può incorrere il pubblico è quella **disciplinare**,  
Incorre in responsabilità disciplinare il dipendente che viene meno agli obblighi derivanti dal 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 DPR 10 gennaio 1957 n.3, è oggi disciplinata, dopo la c.d. privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, dalla contrattazione collettiva per quanto concerne infrazioni e sanzioni e dalla legge per quanto concerne il procedimento disciplinare e alcune fattispecie di infrazioni e sanzioni.

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

- nell'art. 55 e seguenti del d. lgs. 30 marzo 2001, n 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" così come riformato ed integrato dal d.lgs 150/2009;
- 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 infrazioni e sanzioni diverse a seconda della qualifica del personale: ATA, docente e dirigente:



1. per il personale A.T.A., superando l'applicazione del TU 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. Il d.lgs 150/2009 ha cassato gli articoli dal 502 al 506 relativi alla procedura disciplinare per il personale docente.

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.

A seguito della riforma introdotta dal d.lvo 150/2009, il procedimento disciplinare non è più da considerarsi procedimento amministrativo, bensì procedimento datoriale, retto dalle regole civilistiche. Nonostante ciò la sanzione va motivata.

Il CCNL 2006-2009 per la dirigenza dell'area V, regola il sistema delle responsabilità disciplinare prevedendo infrazioni, sanzioni e codice disciplinare. Nel contempo puntualizza la diversità che intercorre tra la responsabilità dirigenziale e la responsabilità disciplinare.



#### 6.4.1 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 obblighi 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 e art. 14 CCNL Area V dirigenti 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, antepoendo 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 DM 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.

Gli obblighi 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). Per i dirigenti scolastici i criteri e le modalità di applicazione delle sanzioni sono fissati negli artt. 15 e 16 del CCNL 2006-2009.

L'azione disciplinare, a seguito della modifica apportata al dlvo 165/2001 dal d.lvo 150/2009, è obbligatoria una volta che il dirigente o il responsabile dell'unità organizzativa ne ha avuto notizia.

L'art. 55 bis del d.lvo 165/2001 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 compariamo la procedura contrattuale con la previsione normativa di cui all'art. 55 bis del d.lvo 165/2001:

- 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. La disposizione coincide con quanto previsto dall'art. 55 bis per il procedimento disciplinare. Cambia il presupposto (notizia anziché conoscenza del fatto).
- 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 comma viene sostituito per effetto degli artt. 1339 e 1419 cc dall'art. 55 bis del 165/2001
- 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. Il comma sostituito per effetto degli artt. 1339 e 1419 cc dall'art. 55 bis del 165/2001: termini di 60 e 120 giorni.

Il d.lvo 150 2009 ha introdotto una serie di infrazioni e sanzioni direttamente nel d.lvo 165/2009:

- **art. 55 bis, comma 7** "Il lavoratore dipendente o il dirigente, appartenente alla stessa amministrazione pubblica dell'incolpato o ad



una diversa, che, essendo a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio di informazioni rilevanti per un procedimento disciplinare in corso, rifiuta, senza giustificato motivo, la collaborazione richiesta dall'autorità disciplinare procedente ovvero rende dichiarazioni false o reticenti, è soggetto all'applicazione, da parte dell'amministrazione di appartenenza, della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, commisurata alla gravità dell'illecito contestato al dipendente, fino ad un massimo di quindici giorni”.

- **Art. 55 quater** “Ferma la disciplina in tema di licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo e salve ulteriori ipotesi previste dal contratto collettivo, si applica comunque la sanzione disciplinare del licenziamento nei seguenti casi:
  - a. falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia;
  - b. assenza priva di valida giustificazione per un numero di giorni, anche non continuativi, superiore a tre nell'arco di un biennio o comunque per più di sette giorni nel corso degli ultimi dieci anni ovvero mancata ripresa del servizio, in caso di assenza ingiustificata, entro il termine fissato dall'amministrazione;
  - c. ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivate esigenze di servizio;
  - d. falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero di progressioni di carriera;
  - e. reiterazione nell'ambiente di lavoro di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità personale altrui;
  - f. condanna penale definitiva, in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione, comunque denominata, del rapporto di lavoro.

Il licenziamento in sede disciplinare è disposto, altresì, nel caso di prestazione lavorativa, riferibile ad un arco temporale non inferiore al biennio, per la quale l'amministrazione di appartenenza formula, ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, una valutazione di insufficiente rendimento e questo è dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento di cui all'articolo 54.

Nei casi di cui al comma 1, lettere a), d), e) ed f), il licenziamento è senza preavviso”.



- **Art. 55 sexies** “. La condanna della Pubblica Amministrazione al risarcimento del danno derivante dalla violazione, da parte del lavoratore dipendente, degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento di cui all'articolo 54, comporta l'applicazione nei suoi confronti, ove già non ricorrano i presupposti per l'applicazione di un'altra sanzione disciplinare, della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di tre giorni fino ad un massimo di tre mesi, in proporzione all'entità del risarcimento.

Fuori dei casi previsti nel comma 1, il lavoratore, quando cagiona grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza, per inefficienza o incompetenza professionale accertate dall'amministrazione ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, è collocato in disponibilità, all'esito del procedimento disciplinare che accerta tale responsabilità, e si applicano nei suoi confronti le disposizioni di cui all'articolo 33, comma 8, e all'articolo 34, commi 1, 2, 3 e 4. Il provvedimento che definisce il giudizio disciplinare stabilisce le mansioni e la qualifica per le quali può avvenire l'eventuale ricollocamento. Durante il periodo nel quale è collocato in disponibilità, il lavoratore non ha diritto di percepire aumenti retributivi sopravvenuti.

Il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, comporta, per i soggetti responsabili aventi qualifica dirigenziale, l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita, fino ad un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento, ed altresì la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione. Ai soggetti non aventi qualifica dirigenziale si applica la predetta sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, ove non diversamente stabilito dal contratto collettivo.

- **Art. 55 septies** “Nell'ipotesi di assenza per malattia protratta per un periodo superiore a dieci giorni, e, in ogni caso, dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare l'assenza viene giustificata esclusivamente mediante certificazione medica rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

In tutti i casi di assenza per malattia la certificazione medica è inviata per via telematica, direttamente dal medico o dalla struttura sanitaria che la rilascia, all'Istituto nazionale della previdenza sociale, secondo le modalità stabilite per la

Materiali di studio Assistenti Amministrativi – Area Quadro della Pubblica Amministrazione



#### 6.4.2 Le tappe del procedimento disciplinare

La condotta oggetto di valutazione in sede disciplinare può talvolta assumere anche rilevanza penale. Al riguardo la materia è stata disciplinata originariamente 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 regolava 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). Il d.lvo 150/2009 ha disciplinato ex novo i rapporti intercorrenti tra procedimento disciplinare e procedimento penale. L'art. 55 ter del d.lvo 165/2001, così come riformato dal d.lvo 150/2009, statuisce il divieto di sospensione del procedimento disciplinare in pendenza di procedimento penale, tranne che per le infrazioni più gravi e per una sola volta nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente e quando all'esito dell'istruttoria non dispone di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione.

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.





### 6.5 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 PA 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 prescrizionale, 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 PA

La qualifica di agente contabile, che compete non solo a pubblici dipendenti, ma anche a privati che instaurino con la PA 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.*



### LA STRUTTURA DELL'ILLECITO AMMINISTRATIVO - CONTABILE

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



#### 6.5.1 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 PA**, 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 PA da rapporto di servizio (es. banca tesoriere di enti locali, società affidatarie di corsi di formazione professionale, come tali gestori di fondi pubblici).



### 6.5.2 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 PA 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.





### 6.5.3 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".



#### 6.5.4 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 PA.*

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 PA.

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 PA (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 PA 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 PA 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, TU C.conti; art.19, DPR 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.).*



#### 6.5.5 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.



#### 6.5.6 L'obbligo di denuncia alla Corte dei conti

Va infine ricordato che l'art.20, DPR 10 gennaio 1957 n.3 (TU 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 DPR 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 DPR 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 sotto ordinati (v. art.20, DPR 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).