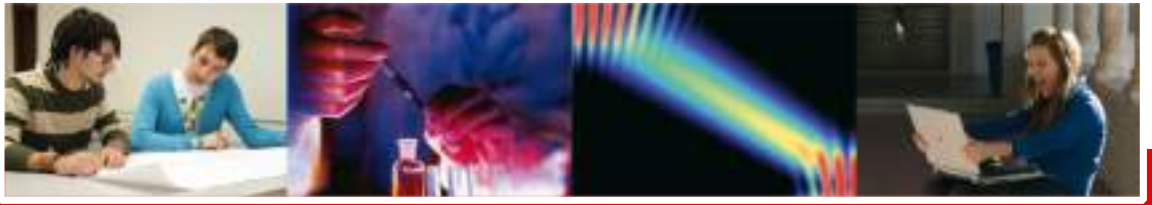
Le risorse umane: la gestione e l'organizzazione del personale scolastico e i rapporti tra gli organi delle istituzioni scolastiche

Gloria Mancini Palamoni

gloria.mancinipalamoni @ unicam.it



prima parte – le risorse umane: la gestione e l'organizzazione del personale scolastico

1) **la cornice: il rapporto di pubblico impiego**
2) i soggetti dell'organizzazione

1) la cornice: il rapporto di pubblico impiego

- fonte normativa: d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 *Norme generali sull'ordinamento del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*
- nozione: rapporto giuridico bilaterale avente per contenuto il complesso dei diritti e degli obblighi del dipendente nei confronti del datore di lavoro
- natura del rapporto: per lungo tempo privatistico 'indole civile' – verso la fine del XIX secolo si fa strada la concezione pubblicistica per una molteplicità di ragioni:
  - riconoscimento di garanzie per i dipendenti pubblici allo scopo di arginare le ingerenze della politica nell'amministrazione e per assicurare una maggiore imparzialità dell'attività amministrativa
  - limitare il diritto di sciopero e la sindacalizzazione del settore
  - coerenza con la concezione panpubblicistica non paritaria dei rapporti tra Stato e cittadino (provvedimento unilaterale di nomina e accettazione che è riconoscimento del dovere di prestare il servizio richiesto) e partecipazione del dipendente all'esercizio di funzioni pubbliche

$\Rightarrow$ rapporto di supremazia speciale rispetto all'amministrazione di appartenenza

(segue) la cornice: il rapporto di pubblico impiego

⇒ rapporto di supremazia speciale rispetto all'amministrazione di appartenenza: conseguenze

- o particolari doveri
- o limiti all'esercizio di taluni diritti
- o stipendio: credito di diritto pubblico
- o regole minuziose a disciplina dello svolgimento di questo rapporto
- o il rapporto **non** può essere disciplinato con strumenti contrattuali

- legislazione:
  - TU 22 novembre 1908, n. 693
  - riforma De Stefani (1923)
  - Statuto degli impiegati civili dello Stato (dpr 10 gennaio 1957, n. 3) in vigore fino agli anni Novanta
- regolazione del rapporto:
  - atti normativi ovvero leggi e regolamenti emanati dalle singole amministrazioni (aspetti generali)
  - provvedimenti amministrativi unilaterali incidenti sulla costituzione del rapporto e sullo svolgimento dello stesso (aspetti relativi alla posizione del singolo dipendente)
  - controversie demandante al giudice amministrativo

(segue) la cornice: il rapporto di pubblico impiego

- i principi costituzionali denotano un assetto del pubblico impiego con caratteri di specialità rispetto all'impiego privato ma senza imporre uno statuto integralmente pubblicistico:
  - art. 98 c. 1 Cost. 'servizio esclusivo della Nazione'
  - art. 97 Cost.: buon andamento e imparzialità dell'amministrazione
  - art. 97 c. 3 Cost.: accesso per concorso
  - art. 51: accesso garantito a tutti i cittadini in condizione di uguaglianza
  - art. 54 c. 2: adempimento delle funzioni con disciplina e onore
  - art. 98 c. 3: limiti al rapporto di supremazia speciale
- crisi della concezione pubblicistica
  - riconoscimento pieno dei diritti sindacali e introduzione dei meccanismi della contrattazione collettiva
  - promozione della flessibilità e dell'efficienza nella gestione degli apparati amministrativi (visione aziendalistica della pa)
- segue l'impostazione secondo un modello ibrido
- 1988 'Rapporto Giannini sui principali problemi dell'amministrazione pubblica': propone di ricondurre al regime privatistico la disciplina del rapporto di impiego nelle ppaa

(segue) la cornice: il rapporto di pubblico impiego

- 1988 'Rapporto Giannini sui principali problemi dell'amministrazione pubblica': propone di ricondurre al regime privatistico la disciplina del rapporto di impiego nelle ppaa
- **avvio del processo di riforma legislativa** che conduce al TUPI, il **d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165**
  - si ispirava alla concezione privatistica
  - si inseriva all'interno di un disegno più ampio di riassetto dell'amministrazione teso ad accrescere l'efficienza e a contenere la spesa pubblica
  - il processo si articolava in due fasi
    - ❑ d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29
    - ❑ d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80
  - ❑ poi riordinate nel d.lgs. m. 165 del 2001 successivamente modificato dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (maggiore produttività ed efficienza nel pubblico impiego)

la cornice: il rapporto di pubblico impiego – le fonti di disciplina del rapporto di lavoro

- ambito di applicazione del TUPI: art. 1 del d.lgs. n. 165/2001
  - elenco di dipendenti che rientrano nel regime privatistico: art. 2 c. 2 («diritto privato differenziato»*)
  - deroghe: alcune categorie restano sottoposte al regime di diritto pubblico (circa 630.000 dipendenti) – giurisdizione del g.a.
- * il c.d. «diritto privato differenziato»: il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici è connotato da molteplici profili di specialità che è andata accentuando nel corso degli anni (spec. con il d.lgs. n. 150/2009)
- i contratti collettivi e individuali
  - contratti collettivi: determinano i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro nonché le materie relative alle relazioni sindacali (art. 40 c. 1 TUPI) >> validità *erga omnes*
  - contratti individuali: devono garantire la parità di trattamento

la cornice: il rapporto di pubblico impiego – le fonti di disciplina del rapporto di lavoro

- i contratti collettivi e individuali
  - ❖ contratti collettivi: determinano i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro nonché le materie relative alle relazioni sindacali (art. 40 c. 1 TUPI) >> validità *erga omnes*
  - ❖ ambito della contrattazione collettiva: opera in uno spazio delimitato in modo rigoroso >> la tendenza legislativa è quella di ridurre gli spazi della contrattazione collettiva
  - ❖ i livelli della contrattazione collettiva (tre):
    - individuazione dei comparti (ad es. accordi sul comparto 'istruzione e ricerca' sezione contrattuale 'scuola')
    - contrattazione collettiva nazionale: disciplinano gli aspetti economici e giuridici fondamentali del rapporto di lavoro, le materie, i vincoli, eccetera
    - contrattazione collettiva integrativa: riguarda il personale di un singola amministrazione
  - ❖ i soggetti della contrattazione collettiva:
    - ARAN (parte pubblica) che negozia con le rappresentanze sindacali nel rispetto degli indirizzi impartiti da tre comitati di settore **nel rispetto del vincolo delle risorse finanziarie stanziate per il rinnovo dei contratti nell'ambito dei procedimenti di programmazione della spesa pubblica**
    - ORGANIZZAZIONI SINDACALI DEI DIPENDENTI PUBBLICI ammesse alla negoziazione in base ad un criterio di rappresentatività

la cornice: il rapporto di pubblico impiego – la costituzione del rapporto di lavoro

- il **concorso pubblico** è la regola generale di accesso all'amministrazione (anche per la qualifica di dirigente di prima e di seconda fascia)
- principi: pubblicità, trasparenza, oggettività, pari opportunità
- eccezioni all'accesso mediante procedure selettive:
  - personale con le qualifiche più basse: avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento
  - assunzioni obbligatorie di invalidi attraverso la chiamata numerica degli iscritti nelle apposite liste
- in alternativa al concorso, per i dirigenti di seconda fascia, è previsto il **corso-concorso selettivo di di formazione** bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione
- le fasi del procedimento concorsuale:
  1. avvio della procedura

la cornice: il rapporto di pubblico impiego – la costituzione del rapporto di lavoro

- le fasi del procedimento concorsuale:
  1. **avvio della procedura** (artt. 35 c. 4 e 2 c. 1): programmazione – bando (*lex specialis* vincolante per l'amministrazione)
  2. **ammissione delle domande** di partecipazione (art. 4) in relazione ai requisiti generali e speciali richiesti dalla normativa e dal bando
  3. **fase istruttoria-valutativa** (art. 9) affidata ad una commissione esaminatrice composta da tecnici esperti nelle materie oggetto del concorso (sono esclusi gli organi di direzione politica dell'amministrazione o chi ricopra cariche politiche o sindacali); vengono redatti un verbale e una graduatoria
  4. **fase decisionale** (art. 15)
     a) verifica della regolarità della procedura
     b) approvazione della graduatoria di merito (pubblica): il provvedimento che approva la graduatoria conclude il procedimento e può essere impugnato davanti al TAR

  (5) assunzione in servizio dei vincitori: contratto di lavoro individuale o provvedimento di nomina e consegna del codice di comportamento etico

la cornice: il rapporto di pubblico impiego – la costituzione del rapporto di lavoro

- per i reclutamenti nella fase post Covid-19 sono state introdotte misure per accelerare i tempi:
  - riduzione del numero delle prove scritte
  - utilizzo di mezzi informatici e digitali
  - svolgimento della prova orale
  - fase di valutazione dei titoli preliminare all'ammissione alle prove
  - modalità particolari per l'assunzione di personale dedicato all'attuazione del PNRR

la cornice: il rapporto di pubblico impiego – pubblico impiego e PNRR

- PNRR è un piano di trasformazione del Paese, di rilancio economico, di realizzazione della transizione ecologica e digitale, realizzato grazie a Next Generation EU
- missione 1 attuazione: ART. 10 DL 44/2021, ART. 3 DL 80/2021 ("DL assunzioni per PNRR") Art. 1-6 DL 36/2022 ("DL PNRR-2" vedi qui)
- principali novità:
  - dal 1° gennaio 2023 per le nuove opportunità del pubblico impiego basterà la pubblicazione del bando sul nuovo portale InPA e sul sito istituzionale dell'ente banditore (l'obbligo inizia in realtà dal 1° novembre)
  - prova di avere le c.d. *soft skills*: non vale più solo per le qualifiche dirigenziali ma anche per i funzionari
  - revisione del codice di comportamento dei dipendenti pubblici che potenzialmente prevede una stretta sull'uso dei *social network* da parte dei dipendenti pubblici
  - introduzione di cicli di formazione obbligatoria sull'etica pubblica
  - parità di genere nella PA con l'approvazione (il 7 ottobre) delle Linee guida sulla 'PARITÀ DI GENERE NELL'ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO CON LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI'
  - comandi e distacchi dal 1° luglio 2022 possono durare al massimo un anno (Unioni di Comuni e sedi territoriali dei ministeri sono espressamente esclusi da tali limiti)
  - transizione digitale e amministrativa del pubblico impiego attraverso il potenziamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione e dell'istituzione di poli formativi sul territorio nazionale

la cornice: il rapporto di pubblico impiego – l'accesso alla professione docente

- L'accesso alla professione docente nella scuola avviene
  - per le assunzioni **a tempo indeterminato**, attraverso due graduatorie:
    - graduatorie di merito dei concorsi per titoli ed esami
    - graduatorie ad esaurimento, a ciascuna delle quali è destinato il 50% dei posti conferibili annualmente autorizzati;
  - per il conferimento delle supplenze, attraverso
    - le graduatorie ad esaurimento (per i contratti a tempo determinato di durata annuale o fino al termine delle attività didattiche)
    - le graduatorie di istituto (per le supplenze brevi o per le supplenze che non è stato possibile conferire attraverso le Graduatorie ad esaurimento).

la cornice: il rapporto di pubblico impiego – l'accesso alla professione: concorsi personale docente

- Il concorso per titoli ed esami costituisce canale di reclutamento per l'accesso ai ruoli del personale docente della scuola
- i concorsi sono nazionali e sono indetti su base regionale
- I bandi dei concorsi più recenti sono i seguenti:
  - Concorso ordinario per titoli ed esami finalizzato al reclutamento della scuola dell' infanzia e primaria
  - Concorso ordinario per titoli ed esami finalizzato al reclutamento del personale docente della scuola Secondaria
  - Procedura Straordinaria per titoli ed esami per immissione in ruolo di personale docente della scuola secondaria di primo e secondo grado
  - Procedura concorsuale straordinaria di cui all'articolo 59, comma 9-bis, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106

la cornice: il rapporto di pubblico impiego – l'accesso alla professione graduatorie

- graduatorie ad esaurimento:
  - sono iscritti i docenti in possesso di abilitazione all'insegnamento
  - sono strutturate su base provinciale, sono aggiornate con cadenza triennale in relazione alla posizioni degli iscritti ma, per la legge 296 del 27 dicembre 2006, sono chiuse all'inserimento di nuovi aspiranti
  - sono strutturate in tre fasce:
    - prima fascia sono inseriti i docenti che all'atto della costituzione delle graduatorie risultavano iscritti nelle graduatorie per soli titoli (cosiddetto doppio canale);
    - seconda fascia sono inseriti i docenti che all'atto della costituzione delle graduatorie, oltre al requisito dell'abilitazione, avevano maturato 360 giorni di insegnamento;
    - terza fascia sono iscritti coloro che nel corso degli anni hanno conseguito l'abilitazione all'insegnamento.
  - sono utilizzate per l'assunzione in ruolo nel limite del 50% dei posti conferibili annualmente autorizzati, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 109, lettera c) della legge 107 del 2016 nonché per l'attribuzione dei contratti a tempo determinato
- graduatorie provinciali di supplenza
  - prima fascia: personale abilitato
  - seconda fascia: personale non abilitato
- graduatorie di istituto:
  - prima fascia: comprende i docenti iscritti nelle graduatorie a esaurimento;
  - seconda fascia: comprende i docenti in possesso di abilitazione iscritti nelle graduatorie provinciali di supplenza di prima fascia;
  - terza fascia: comprende i docenti di scuola secondaria non abilitati, in possesso del titolo di studio valido per l'accesso all'insegnamento, iscritti nelle graduatorie provinciali di supplenza di seconda fascia.

la cornice: il rapporto di pubblico impiego – l'accesso alla professione graduatorie di istituto

- graduatorie di istituto:
  - prima fascia: comprende i docenti iscritti nelle graduatorie a esaurimento;
  - seconda fascia: comprende i docenti in possesso di abilitazione iscritti nelle graduatorie provinciali di supplenza di prima fascia;
  - terza fascia: comprende i docenti di scuola secondaria non abilitati, in possesso del titolo di studio valido per l'accesso all'insegnamento, iscritti nelle graduatorie provinciali di supplenza di seconda fascia
- Il Dirigente scolastico attinge dalle Graduatorie di istituto per:
  - supplenze annuali e temporanee fino al termine delle attività didattiche per posti che non sia stato possibile coprire con il personale incluso nelle graduatorie a esaurimento e nelle graduatorie provinciali di supplenza
  - supplenze temporanee per la sostituzione di personale temporaneamente assente
  - supplenze per la copertura di posti divenuti disponibili dopo il 31 dicembre

la cornice: il rapporto di pubblico impiego – l'accesso alla professione dirigente scolastico

- corso-concorso selettivo di formazione bandito dal MIUR, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze
- modalità definite con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca:
  - modalità di svolgimento delle procedure concorsuali
  - durata del corso
  - forme di valutazione dei candidati ammessi al corso.

- fasi del corso - concorso :
  - eventuale prova pre-selettiva
  - concorso di ammissione al corso di formazione dirigenziale
  - corso di formazione dirigenziale e tirocinio

la cornice: il rapporto di pubblico impiego – l'accesso alla professione personale A.T.A.

- avviene per **nomina** in ruolo del personale scolastico
- il Miur richiede annualmente al Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione e al Ministero dell'Economia e Finanze l'autorizzazione ad assumere
- una volta ottenuta autorizzazione, il Miur emana un **decreto con il quale viene determinato il contingente di personale ATA**, suddiviso per province e profili professionali, da assumere nel corso dell'anno di riferimento

la cornice: il rapporto di pubblico impiego – lo svolgimento del rapporto di lavoro

- alcuni aspetti caratteristici (specialità) del regime giuridico dei dipendenti pubblici
  - ❑ lo stato giuridico:
    - ➢ obbligo di esclusività
      - o deroghe: *part time* ammesso entro certi limiti per docenti (universitari e delle scuole), medici del SSN, eccetera
      - o incarichi retribuiti: devono essere autorizzati dall'amministrazione di appartenenza anche se conferito da un'altra pa
    - ➢ le mansioni (art. 52 c. 1) devono essere quelle per le quali il dipendente è stato assunto o equivalenti
    - ➢ il trattamento economico che si divide tra fondamentale e accessorio
  - ❑ la mobilità individuale e collettiva (personale in eccedenza)
  - ❑ le sanzioni disciplinari (censura verbale, sospensione dal servizio, licenziamento disciplinare) artt. 55 ss. e la responsabilità disciplinare
  - ❑ la responsabilità per danno erariale (Corte dei conti)
  - ❑ la responsabilità penale (reati propri: pubblico ufficiale/incaricato di pubblico servizio)
  - ❑ la tutela giurisdizionale
    - ➢ regime di privatizzazione: g.o. (art. 63)
    - ➢ procedure concorsuali: g.a.

la cornice: il rapporto di pubblico impiego – la dirigenza pubblica

- da rigida gerarchia a modello direzionale
- dirigenti da 'preposti a meri uffici interni' a 'titolari di organi' in senso proprio con capacità di esprimere la volontà della pa nei rapporti esterni
- TUPI: valorizzazione della dirigenza:
  - accrescere l'efficienza della pa (il dirigente pubblico come manager privat): c.d. *new **public management***
  - garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa (limitazione delle ingerenze dei politici sulle decisioni dei dirigenti): **distinzione tra politica e amministrazione**:
    - **questione della ripartizione delle competenze**

dirigenti generali (di uffici dirigenziali generali) e dirigenti di primo livello (preposti ad unità organizzative di livello inferiore)

- **questione del conferimento degli incarichi dirigenziali**

tiene conto delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti e delle competenze organizzative

- verifica periodica della rispondenza di risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti dai vertici politici (art. 4 c. 1 TUPI) >> responsabilità dirigenziale