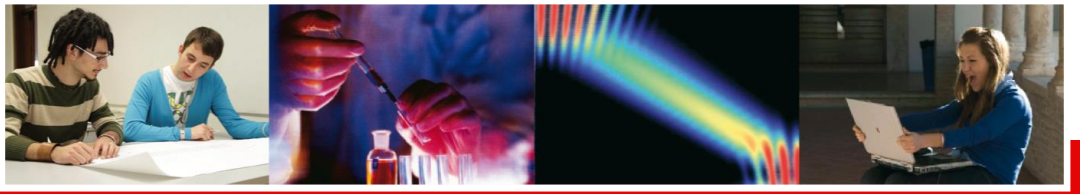
Le risorse umane
La responsabilità amministrativa, dirigenziale e disciplinare dei docenti dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado

Simone Rodolfo Masera

14 ottobre 2022



Responsabilità del dipendente pubblico nella Costituzione

- Art. 28 Cost.: «I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici»
- Teoria della «immedesimazione organica»: il dipendente e la PA di appartenenza possono essere «chiamati in solido» a risarcire i danni causati a terzi, se la condotta lesiva del dipendente è posta in essere nell'ambito delle proprie attribuzioni o comunque rivolta alla realizzazione di fini istituzionali della PA di appartenenza
- Le tipologie di responsabilità (civile, penale, amministrativa-contabile, disciplinare) possono concorrere, ed una medesima condotta può dar luogo a differenti tipologie di sanzioni (penale, disciplinare) o determinare diverse tipologie di danno (civile, erariale)

Tipologie di responsabilità del dipendente pubblico

- La responsabilità del docente è strettamente connessa all'espletamento delle sue mansioni
- Il dipendente pubblico può incorrere in 4 tipologie di responsabilità:

a) Civile: se arreca un danno a terzi

b) Penale: se la condotta integra un reato penale

c) Amministrativo-contabile: se la condotta del dipendente arreca un danno erariale alla PA

d) Disciplinare: se sono violati gli obblighi di condotta previsti dalla legge, dal codice di comportamento, dalla contrattazione collettiva

Responsabilità amministrativa

- Responsabilità amministrativa: si configura se il docente, per inosservanza dolosa o colposa dei suoi obblighi di servizio, abbia cagionato un danno alla Istituzione scolastica
- La responsabilità si configura anche in caso di «omissione» (dolosa o colposa) degli obblighi di servizio

Giudizio di responsabilità amministrativa. Corte dei Conti

- Nel caso in cui l'istituto scolastico sia condannato al risarcimento del danno per infortunio causato da violazione degli obblighi di vigilanza (con dolo o colpa grave) di un docente (o collaboratore scolastico), il Dirigente Scolastico dovrà inoltrare «denuncia» al P.M. presso la Corte dei Conti
- Il P.M. attiva, quindi, un giudizio di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei Conti nei confronti del dipendente responsabile dell'illecito civile che ha determinato l'esborso di denaro per il risarcimento del danno

Elementi costitutivi della responsabilità amministrativa. A) Danno erariale

- Danno erariale risarcibile: danno sofferto dalla Istituzione scolastica a causa della azione o omissione del docente
- Il danno risarcibile deve essere «economicamente valutabile», «concreto» ed «attuale» (non ipotetico/futuro), e comprende il «danno emergente» (diminuzione patrimoniale subita dalla PA) e «lucro cessante» (incrementi patrimoniali non conseguiti a causa del fatto dannoso)

Danno erariale (segue)

- Il danno può consistere in:

a) Deterioramento o perdita di beni o denaro (es. appropriazione di beni dell'ufficio) (danno emergente)

b) Mancata acquisizione di incrementi patrimoniali che la PA avrebbe potuto realizzare (lucro cessante)

Il danno si distingue in:

a) Diretto: pregiudizio patrimoniale subito dalla PA come conseguenza diretta e immediata della condotta del dipendente (es. sottrazione di beni della scuola)

b) Indiretto: se la PA deve risarcire i terzi danneggiati dal fatto illecito del dipendente

Danno alla «immagine»

- Consiste nella «perdita di prestigio» (o credibilità») della PA presso l'opinione pubblica
- Per la sussistenza del danno è necessario che la notizia dell'illecito abbia avuto concreta e significativa «diffusione» (es. su stampa locale o nazionale)

Danno da «disservizio»

- Danno conseguente a «diminuzione di efficienza» della PA, a causa di mancata o ridotta prestazione del servizio da parte del docente
- Danno patrimoniale subito dalla PA: ingiustificata retribuzione percepita dal soggetto danneggiante, o maggiori costi dovuti allo spreco di personale e di risorse economiche non utilizzate secondo il principio di buon andamento (art. 97 Cost) e di efficienza (art. 1, legge n. 241/1990)

Elementi costitutivi della responsabilità amministrativa. B) Dolo - Colpa

- Dolo: coscienza e volontà del soggetto danneggiante di provocare con condotta (anche omissiva) un determinato evento dannoso
- Colpa: non vi è intenzione di provocare l'evento dannoso, ma il soggetto danneggiante agisce trascurando gli accorgimenti dettati dalla «prudenza», dalla «diligenza» e dalla «osservanza» delle norme di comportamento cui è tenuto
- È esclusa la responsabilità in caso di colpa «lievissima», di «stato di necessità», «caso fortuito» o «forza maggiore»

Elementi costitutivi della responsabilità amministrativa. C) Rapporto di servizio

- Elemento caratterizzante della responsabilità amministrativa
- Al giudizio della Corte dei Conti sono soggetti, di regola, solo i dipendenti legati alla P.A. da un «rapporto organico»

Elementi costitutivi della responsabilità amministrativa. D) Nesso di causalità

- Il danno risarcibile è solo quello che sia conseguenza «diretta ed immediata» della condotta (dolosa o colposa) posta in essere dal docente

Responsabilità contabile

- Tutti coloro che «maneggiano» denaro pubblico sono tenuti, in quanto «agenti contabili», ad un «obbligo di rendiconto»
- Agente contabile «di diritto»: svolge tale funzione in base a norme di legge o ad un rapporto di impiego
- Agente contabile «di fatto»: maneggia denaro pubblico di propria iniziativa o per necessità
- La responsabilità contabile grava sul dirigente scolastico, in quanto è deputato al «maneggio» dei beni della scuola

Obblighi organizzativi e di controllo del dirigente scolastico e responsabilità civile

- In tema di responsabilità civile, tra gli obblighi organizzativi e di controllo facenti capo al dirigente scolastico rientra la garanzia della sicurezza della scuola, attraverso l'eliminazione di qualsiasi fonte di rischio, con l'adozione dei provvedimenti di sua competenza ovvero la sollecitazione dell'intervento di coloro sui quali tali provvedimenti incombano; in caso contrario gli istituti tecnici possono essere chiamati a rispondere a norma degli artt. 2043 o 2051 c.c., ove non abbiano sufficientemente custodito cose o attrezzature ad essi affidate che abbiano provocato danni al personale ovvero ad alunni e terzi che frequentano la scuola, a vario titolo (Corte appello Napoli sez. IV, 01/04/2019, n.1807).

Obblighi di vigilanza e Responsabilità

- In tema di danni subiti dall'alunno, la natura contrattuale della responsabilità ascrivibile all'istituto scolastico ed al singolo insegnante, che deriva, rispettivamente, dall'iscrizione scolastica e dal contatto sociale qualificato, implica l'assunzione dei cd. doveri di protezione, enucleati dagli artt. 1175 e 1375 c.c.
- Nel caso di minore affidato dalla famiglia per la formazione scolastica, vi è l'obbligo di vigilanza del minore fino a quando non intervenga un altro soggetto responsabile, chiamato a succedere nell'assunzione dei doveri connessi alla relativa posizione di garanzia.
- Sussistente la responsabilità contrattuale dell'amministrazione scolastica **e** dell'insegnante per avere quest'ultimo, accompagnando spontaneamente gli allievi allo scuolabus fermo nelle vicinanze della scuola, come da consuetudine invalsa da tempo e non contrasta dal dirigente scolastico, omesso di verificare che tutti gli scolari fossero saliti a bordo ed indotto, così, il conducente ad avviare la marcia, in tal modo causando la morte di uno di loro, rimasto incastrato nella porta del pullman (Cassazione civile sez. III, 28/04/2017, n.10516).

Responsabilità contabile del dirigente scolastico

- Le somme incassate dal Dirigente scolastico ed a lui consegnate costituiscono gestione di fatto del danaro pubblico, la quale richiama la responsabilità dell'agente contabile, che pone esplicitamente a suo carico le diminuzioni in danaro avvenute per causa di furto, a meno che egli non dimostri che il danno non sia a lui imputabile né per negligenza, né per indugio frapposto nel richiedere i provvedimenti necessari per la conservazione del danaro o delle cose avute in consegna (Corte Conti Lazio, sez. reg. giurisd., 07/07/2014, n.564).

Colpa grave e danno erariale

- Risponde di colpa grave il dirigente scolastico che adotti un provvedimento di trasferimento senza procedere ad un'attenta verifica dei fatti – oggetto di segnalazione – posti a sostegno di tale decisione né dotare tale atto di adeguata motivazione, integrando tale comportamento una grave violazione delle norme e dei principi che regolano il procedimento amministrativo e delle esigenze di chiarezza e inequivocità richieste in relazione alla peculiarità del contesto (scolastico) in cui va ad incidere (danno erariale consistente nella somma di denaro che l'amministrazione scolastica ha dovuto liquidare al docente illegittimamente trasferito a titolo di risarcimento del danno biologico e morale) (Corte Conti Lazio, sez. reg. giurisd., 05/03/2014, n.196)

Obbligo del dirigente scolastico e responsabilità

- Spetta al dirigente scolastico prevedere modalità di conservazione del farmaco da somministrare all'alunno affetto da minorazione fisica o psichica, ed individuare la persona deputata alla sua somministrazione in caso di manifestazione di episodi di crisi, mentre le altre Amministrazioni (Comune e ASL), ciascuna per la sua competenza, hanno l'obbligo di intervenire solo quando il dirigente scolastico abbia certificato, sotto la propria responsabilità anche contabile, che all'interno dell'istituto non vi sono figure professionali adeguate allo svolgimento di tale compito (T.A.R. Napoli, sez. IV, 01/06/2016, n.2788).

Responsabilità dirigenziale

- D.lgs. 29/1993 e d.lgs. 165/2001: separazione tra «politica» e «amministrazione»
- Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti
- Invece, i dirigenti sono responsabili dell'attività amministrativa e del relativo risultato. La predeterminazione dell'oggetto e degli obiettivi assume un ruolo fondamentale per valutare l'efficacia dell'attività dei dirigenti (sistema di valutazione delle performance – d.lgs. 150/2009)

Dirigente scolastico

- La dirigenza scolastica è una *species* della dirigenza dell'amministrazione dello Stato (per effetto delle riforme dell'organizzazione della scuola, a partire dalla legge n. 59/1997).
- Il riconoscimento di personalità giuridica e di autonomia degli istituti scolastici ha come corollario l'attribuzione della qualifica dirigenziale ai capi di istituto
- Il dirigente scolastico è responsabile della gestione delle risorse umane, finanziarie, strumentali e della qualità/quantità delle prestazioni poste in essere dai dipendenti (organizzazione dell'attività scolastica); è titolare delle relazioni sindacali (riforma Brunetta, d.lgs. 150/2009)

Compiti del dirigente scolastico

- Compiti del dirigente scolastico:

a) Gestione dell'istituzione scolastica (es. attuazione del piano dell'offerta formativa)

b) Rappresentanza legale dell'istituto scolastico

c) Esecuzione delle delibere dell'istituto

d) Gestione dei rapporti con l'amministrazione scolastica centrale e periferica, nonché con gli enti locali territoriali

e) Esecuzione della normativa di settore e vigilanza sull'adempimento dell'obbligo scolastico

Dirigente scolastico come «datore di lavoro»

- Il dirigente scolastico è «datore di lavoro», con conseguente obbligo di garantire il rispetto della normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro
- Obbligo (non delegabile) di valutazione dei rischi, con conseguente elaborazione del relativo documento
- Obbligo (non delegabile) di designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi

Verifica dei risultati e valutazione

- Il dirigente scolastico risponde in ordine ai risultati che vengono valutati sulla base delle verifiche del Nucleo di valutazione, nominato dal dirigente regionale
- La valutazione tiene conto delle direttive impartite, degli obiettivi da perseguire, delle risorse umane, finanziarie e strumentali a disposizione del dirigente
- Il sistema di valutazione si basa su 4 criteri:

1) Capacità di coordinare gli obiettivi con i gruppi di lavoro interni
2) Attitudine a sviluppare il capitale professionale del personale
3) Attitudine a costruire relazioni significative coi diversi soggetti coinvolti
4) Determinazione a seguire un proprio percorso formativo adeguato

Revoca incarico dirigenziale

- In ipotesi di responsabilità dirigenziale, l'incarico può essere revocato (art. 21, d.lgs. 165/01)
- Il mancato raggiungimento degli obiettivi (accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione delle performance) o l'inosservanza delle direttive impartire al dirigente determinano l'impossibilità di rinnovare l'incarico dirigenziale
- A seconda della gravità dei casi, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, l'amministrazione può revocare l'incarico dirigenziale collocando il dirigente a disposizione dei ruoli, ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo nazionale

Recesso dell'amministrazione dal contratto dirigenziale

- L'amministrazione scolastica può «recedere» dal contratto del dirigente (il recesso dev'essere «motivato» da grave inefficienza o incapacità del dirigente).
- La PA deve previamente contestare il fatto al dirigente (principio del contraddittorio).
- Il dirigente può farsi assistere da un avvocato o da rappresentante sindacale
- Nei casi più gravi, la PA può disporre la sospensione dall'incarico, in attesa della conclusione della procedura di recesso

«decurtazione» della retribuzione c.d. di risultato

- La colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato al proprio ufficio, degli standard quantitativi e qualitativi fissati, è suscettibile di determinare la decurtazione della c.d. retribuzione di risultato

Responsabilità disciplinare

- Il dipendente pubblico ha l'obbligo di osservare le norme comportamentali che regolano il suo rapporto di lavoro
- La responsabilità disciplinare consegue alla violazione dei doveri d'ufficio.
- Può sussistere anche in assenza di rilevanza penale o di uno specifico danno alla PA
- Fonti normative: contrattazione collettiva; codice di comportamento generale, che delinea gli obblighi di condotta (DPR 62/2013); codice disciplinare, che stabilisce le infrazioni e le relative sanzioni (contenuto nei contratti collettivi di lavoro per ciascun comparto ed area)

Codice di comportamento del pubblico impiego

- Approvato con DPR 62/2013, stabilisce i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che tutti gli impiegati pubblici devono osservare.
- Le previsione del Codice sono, poi, integrate e specificate dai Codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni pubbliche (D.M. 30/6/2014, n. 525: Codice di comportamento dei dipendenti MIUR)
- Es. perseguimento interesse pubblico senza abusare della posizione dei poteri, correttezza, buona fede, equità, imparzialità

Fonti normative responsabilità disciplinare in ambito scolastico

- T.U. Istruzione (d.lgs. 297/1994) e T.U. Pubblico impiego (d.lgs. 165/2001): fonte principale per le sanzioni disciplinari irrogabili al personale docente
- Riforma Brunetta (legge 15/2009; d.lgs. 150/2009) e Madia (d.lgs. 116/2016, d.lgs. n. 75 e n. 118 del 2017): nuovi illeciti riconducibili alla violazione di norme non derogabili dalla contrattazione collettiva

Principio di «tassatività» e del «contraddittorio»

- Principio di «tassatività»: le misure sanzionatorie irrogabili sono predeterminate: esigenze di certezza
- Principio del «contraddittorio»: il soggetto incolpato ha diritto di potersi difendere in giudizio prima della irrogazione della sanzione disciplinare

Principio «gradualità»

- Gradualità: progressiva crescita afflittiva della sanzione irrogabile a fronte di comportamenti progressivamente più gravi (il tipo e l'entità di ciascuna sanzione sono determinati, in base alla contrattazione collettiva, anche in relazione alla: «intenzionalità» della condotta; «rilevanza» della violazione; «grado di disservizio» o di «pericolo» provocato dalla negligenza, imperizia o imprudenza; sussistenza di circostanze «aggravanti» o «attenuanti»; «concorso» di più dipendenti nella produzione del danno; comportamento «complessivo» del lavoratore, con riferimento a eventuali precedenti procedimenti disciplinari, ovvero comportamento verso gli «utenti»)

Responsabilità disciplinare dei docenti.
Censura e sospensione

- Censura: dichiarazione di biasimo «scritta» e «motivata», che viene inflitta per mancanze «non gravi» riguardanti i doveri inerenti alla funzione di insegnamento
- Sospensione: divieto di esercitare la funzione di insegnamento, con la conseguente perdita del trattamento economico in ragione della durata del periodo di sospensione

Durata della sospensione

- Sospensione fino a 1 mese: a) per atti non conformi ai doveri inerenti alla funzione o per gravi negligenze in servizio; b) per violazione del segreto d'ufficio inerente ad atti o attività non soggetti a pubblicità; c) per omissione di atti dovuti in relazione a doveri di vigilanza
- Sospensione da 1 a 6 mesi: a) particolare gravità della infrazione che, di regola, determinerebbe sospensione fino a 1 mese; b) uso dell'impiego per fini di interesse personale; c) atti in violazione dei doveri che pregiudicano il regolare funzionamento della scuola; d) abuso di autorità

Durata della sospensione (segue)

- Sospensione dall'insegnamento per un periodo di 6 mesi ed attribuzione a mansioni diverse da quelle inerenti alla funzione di insegnamento:

a) per atti di particolare gravità integranti reato penale

b) per casi in cui sia stata inflitta pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici o della sospensione dall'esercizio della potestà genitoriale

Destituzione

- Cessazione dal rapporto di impiego:

a) atti in grave contrasto con i doveri d'ufficio

b) attività «dolosa» con danno alla scuola, agli alunni, alle famiglie;

c) «distrazione» dei beni della scuola o di denaro, o «tolleranza» (condotta omissiva) verso atti da altri compiuti sui quali spetta un dovere di vigilanza

d) atti gravi di inosservanza della normativa

Destituzione (segue)

e) richiesta e accettazione di compensi o benefici in relazione a compiti svolti per ragioni di servizio

f) gravi abusi di autorità

g) molestie a carattere sessuale che riguardino studenti affidata a vigilanza, anche ove non sussista gravita della condotta o reiterazione

h) dichiarazioni false e mendaci che abbiano l'effetto di far conseguire un vantaggio nelle procedure di mobilità territoriale o professionale

Licenziamento disciplinare (Riforma Madia, d.lgs. n. 116/17, nn. 75 e 118 del 2017)

- Falsa attestazione della presenza in servizio, mediante alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza, ovvero mediante falsa certificazione medica
- Assenza priva di valida giustificazione per più di 3 giorni, anche non continuativi, nell'arco di un biennio o comunque per più di 7 giorni nell'arco di 10 anni, ovvero mancata ripresa del servizio, in caso mancata valida giustificazione, entro il termine fissato dalla PA
- Ingiustificato rifiuto di trasferimento disposto dalla PA per motivate esigenze di servizio
- Falsità documentali o dichiarative commesse ai fini dell'instaurazione del rapporto di lavoro, o per la progressione di carriera

Licenziamento disciplinare (segue)

- Condanna penale definitiva, in relazione a reati per i quali è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici
- Gravi e reiterate violazioni del codice del comportamento
- Mancato esercizio dell'azione disciplinare
- Reiterata violazione di obblighi concernenti la prestazione lavorativa, che abbia determinato, in sede disciplinare, la sospensione dal servizio per un periodo complessivo superiore a 1 anno nell'arco di 1 biennio
- Insufficiente rendimento, dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, che sia stato rilevato dalla costante valutazione negativa della performance nell'ultimo triennio

Corretta tenuta dei fascicoli e dei registri scolastici

- Le istituzioni scolastiche provvedono a tutti gli adempimenti relativi alla carriera scolastica degli alunni (iscrizioni, frequenze, certificazioni, valutazione etc.)
- Obbligo di acquisire e gestire, sotto la propria responsabilità, la documentazione delle varie attività (scolastiche)
- Mancata osservanza dei doveri connessi al registro personale del docente (che documenta il lavoro svolto dalla classe e dal docente): responsabilità disciplinare

Procedimento disciplinare

- Articolazione procedura: Fase introduttiva, fase istruttoria, fase decisoria
- Fase introduttiva diversificata: deve essere effettuata una valutazione ex ante, sulla sanzione «in astratto» prevista per l'infrazione contestata.

a) Per infrazione di minori gravità (sanzione fino alla sospensione dal servizio), il procedimento è di competenza del Dirigente scolastico

b) Per infrazioni gravi, il procedimento spetta all'Ufficio competente presso la Direzione generale

- Nel caso di procedimento disciplinare contro il Dirigente scolastico, la competenza è della Direzione regionale (es. mancato contrasto all'assenteismo; scarsa produttività dell'istituzione scolastico)

Fase introduttiva e «contestazione»

- Nel caso di competenza della Direzione regionale, la procedura è avviata con segnalazione da parte del dirigente scolastico entro 10 giorni dalla conoscenza dei fatti aventi rilievo disciplinare
- Entro i successi 30 giorni, la Direzione generale (o il dirigente scolastico, se competente) deve provvedere alla contestazione scritta dell'addebito e convocare l'interessato, con preavviso di almeno 20 giorni, per l'audizione a sua difesa
- La contestazione deve definire l'«oggetto» della contestazione, rendendo così «immutabili» i fatti contestati (esigenza di difesa)

Fase istruttoria

- Il dipendente ha la possibilità di essere difeso da avvocato o da rappresentante dell'associazione sindacale
- Il dipendente ha «diritto di accesso» agli atti istruttori del procedimento
- Nel corso dell'istruttoria, l'Ufficio per i procedimenti disciplinari può acquisire da altre amministrazioni pubbliche informazioni o documenti rilevanti per la definizione del procedimento (tale attività istruttoria non determina la sospensione del procedimento, ne' il differimento dei relativi termini)

Testimonianza

- Il dipendente o il dirigente, appartenente alla stessa o a una diversa amministrazione pubblica dell'incolpato, 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'Ufficio 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

Fase decisoria

- Il procedimento deve concludersi entro 120 giorni dalla contestazione dell'addebito, con archiviazione o irrogazione della sanzione
- Sono nulle le regole procedurali eventualmente poste dalle singole amministrazioni che siano in grado di «aggravare» la procedura descritta dalla legge, con eventuali ulteriori oneri procedurali
- Sono «perentori» il termine per la contestazione dell'addebito e il termine per la conclusione del procedimento
- La violazione delle disposizioni sul procedimento disciplinare, fatta salva la responsabilità del dipendente cui essa sia imputabile, non determina la decadenza dall'azione disciplinare ne' l'invalidità degli atti e della sanzione irrogata, purcè non risulti irrimediabilmente compromesso il diritto di difesa del dipendente

Dichiarazione di copyright

L'utilizzo dei contenuti della lezione sono riservati alla fruizione personale degli studenti iscritti ai corsi dell'Università di Camerino. ***Sono vietate*** *la diffusione intera o parziale di video o immagini della lezione, nonché la modifica dei contenuti senza il consenso, espresso per iscritto, del titolare o dei titolari dei diritti d'autore e di immagine.*

Copyright notice

The contents of this lesson are subject to copyright and intended only for personal use by students enrolled in courses offered by the University of Camerino. For this reason, any partial or total reproduction, adaptation, modification and/or transformation of the contents of this lesson, by any means, without the prior written authorization of the copyright owner, is strictly prohibited.

