

Vito Tenore  
(a cura di)

# Il dirigente scolastico e le sue competenze giuridico-amministrative

*La struttura centrale e periferica del MIUR.  
Lo status, i diritti e gli obblighi del dirigente.  
I procedimenti amministrativi, l'accesso agli atti, la privacy,  
le responsabilità, la sicurezza sul lavoro, la contabilità,  
le controversie di lavoro, il potere disciplinare,  
la legge anticorruzione e la trasparenza*

*Presentazione di* Giorgio Rembado  
Presidente ANP

*Contributi di*  
Sabrina Bono, Alessandra Dapas, Luciano Greco,  
Laura Patella, Paolo Piantedosi, Angela Razzino,  
Antonio Viola, Luigi Viola

ISBN: 9788867092994

Prima edizione: febbraio 2017

© 2017 - Editoriale Anicia S.r.l.

Via S. Francesco a Ripa n. 67

00153 Roma - Tel. (06) 5898028/5894742

Sede legale: Via di Trigoria n. 45

00128 Roma - Tel. 06.5060468

www.edizionianicia.it - info@anicia.org / editoria@anicia.org

*I diritti di traduzione, di riproduzione, di memorizzazione elettronica, di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi. Ogni permesso deve essere dato per iscritto dall'Editore.*

*Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.*

*A mio padre, Francesco Tenore,  
Ispettore Centrale del Ministero della Pubblica Istruzione,  
Maestro di generazioni di Dirigenti Scolastici,  
studioso di rango, uomo saggio e, soprattutto, padre vero.  
Mi manchi!*



# Indice

<i>Presentazione di Giorgio Rembado</i>	21
<i>Premessa di Vito Tenore</i>	25
<i>Capitolo primo</i>	
<b>La nuova struttura centrale e periferica del Ministero dell'Istruzione, Università e ricerca scientifica e l'autonomia delle istituzioni scolastiche</b>	31
di <i>Luciano Greco</i>	
1. La struttura della amministrazione scolastica centrale e periferica	33
1.1. I criteri ispiratori della riforma dell'ordinamento delle pubbliche amministrazioni: <i>a)</i> il principio di semplificazione normativa; <i>b)</i> il principio di sussidiarietà; <i>c)</i> la razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa	33
1.1.1. ( <i>segue</i> ) La l. 15 marzo 1997 n. 59 e la decretazione delegata al trasferimento di funzioni dallo Stato agli enti locali: in particolare il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112	36
1.1.2. ( <i>segue</i> ) Le funzioni conferite alle regioni e agli enti locali: province, comuni, comunità montane e camere di commercio (art. 117, 118 cost.; art. 4, co.3, l. n. 59 del 1997; art. 139, d.lgs. n. 112 del 1998; l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3)	39
1.1.3. ( <i>segue</i> ) I rapporti tra Stato, regioni ed enti locali	47
1.1.4. ( <i>segue</i> ) Il decentramento in materia scolastica	47
1.1.5. La riorganizzazione dell'amministrazione statale centrale e periferica nella legge delega (l. n. 59 del 1997) e nella decretazione delegata (d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300)	50
1.1.6. ( <i>segue</i> ) I Ministeri a struttura dipartimentale (art. 5, co.5, lett. d, d.lgs. n. 300 del 1999)	52
1.1.7. ( <i>segue</i> ) I Ministeri a struttura non dipartimentale (art. 5, co.6, d.lgs. n. 300 del 1999)	53
1.1.8. ( <i>segue</i> ) Gli uffici di diretta collaborazione con il Ministro (art. 12, lett. d, l. n. 59 del 1997)	54
1.1.9. ( <i>segue</i> ) Le agenzie (art. 12, co.1, lett. g, l. n. 59 del 1997)	55
1.1.10. ( <i>segue</i> ) L'organizzazione periferica dello Stato (art. 2, co.1, lett. 1, l. n. 59 del 1997)	57

1.2. Il decentramento di funzioni nel settore dell'istruzione scolastica	58
1.2.1. <i>A)</i> (segue) Il primo trasferimento di funzioni dallo Stato agli enti locali nel settore dell'istruzione scolastica in materia di istruzione artigiana e professionale, assistenza scolastica ospedaliera ed edilizia scolastica (d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616); <i>B)</i> Il secondo trasferimento di funzioni nel settore dell'istruzione scolastica dallo Stato agli enti locali nel quadro della distribuzione di competenze in materia di "programmazione e gestione del servizio scolastico" tra Stato, regioni, province e comuni (art. 1, l. n. 59 del 1997; art. 134, d.lgs. n. 112 del 1998)	59
1.2.2. (segue) Le competenze "statali" in materia di istruzione scolastica (art. 137, co.1, d.lgs. n. 112 del 1998; art. 50, d.lgs. n. 300 del 1999). Le competenze "trasferite" alle regioni in materia di istruzione scolastica (art. 138, d.lgs. n. 112 del 1998). Le competenze "trasferite" alle province in materia di istruzione scolastica (art. 139, co.1, d.lgs. n. 112 del 1998). Le competenze "trasferite" ai comuni in materia di istruzione scolastica (art. 3, co.2, lett. a, l. n. 59 del 1997; art. 139, co.2, d.lgs. n. 112 del 1998; l. 11 gennaio 1996 n. 23; d.P.R. 18 aprile 1994 n. 389; d.lgs. 30 giugno 1999 n. 233)	61
1.2.3. (segue) La regionalizzazione del sistema di istruzione nella l. cost. n. 3 del 2001: i novellati art. 117 e 118 cost.	65
1.3. L'organizzazione amministrativa del Ministero dell'Istruzione	66
1.3.1. Cenni storici	66
1.4. La struttura dell'amministrazione centrale della pubblica istruzione prima della riforma (apportata dalla l. n. 59 del 1997 e dal d.lgs. n. 300 del 1999): l'articolazione interna in direzioni generali, ispettorati e servizi	67
1.4.1. (segue) L'accorpamento del Ministero della pubblica istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca scientifica: il nuovo Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca scientifica (art. 11, l. n. 59 del 1997; art. 1, d.lgs. n. 300 del 1999)	67
1.4.2. (segue) La nuova separazione tra Ministero della pubblica istruzione e Ministero dell'Università (d.l. 18 maggio 2006, n. 181, conv. nella l. 17 luglio 2006, n. 233). La riunificazione dei due ministeri nel MIUR (la l. 24 dicembre 2007 n. 244, art. 1, co.376; d.l. 16 maggio 2008, numero 85 conv. con modificazioni nella l. 14 luglio 2008 n. 121)	68
1.4.3. (segue) Il regolamento di organizzazione del Nuovo Ministero (d.P.R. 20 gennaio 2009, n. 17; d.P.R. 3 giugno 2011, n. 132)	69
1.4.4. (segue) La struttura dell'amministrazione scolastica centrale nella più recente Riforma (d.p.c.m. 29 luglio 2014)	71

1.4.5. ( <i>segue</i> ) La Conferenza permanente dei capi dipartimento e dei direttori generali (d.p.c.m. 29 luglio 2014, art. 4)	78
1.5. La struttura dell'amministrazione periferica della pubblica istruzione prima della riforma (apportata dalla l. n. 59 del 1997 e dal d.lgs. n. 300 del 1999): a) la Sovrintendenza scolastica regionale e interregionale (l. n. 641 del 1967; l. n. 1074 del 1971; l. n. 463 del 1978; l. n. 270 del 1982; art. 513, 618, 619, d.lgs. n. 297 del 1994); b) il Provveditorato agli Studi (art. 2 e 3, d.P.R. n. 283 del 1971; d.P.R. n. 748 del 1972)	79
1.5.1. ( <i>segue</i> ) La riforma della struttura dell'amministrazione scolastica periferica: la soppressione del Provveditorato agli Studi e della Sovrintendenza scolastica regionale, l'istituzione dell'Ufficio scolastico regionale (art. 75, co. 3, d.lgs. n. 300 del 1999; art. 6, d.P.R. n. 347 del 2000)	80
1.5.2. ( <i>segue</i> ) La più recente riforma della struttura dell'amministrazione scolastica periferica (d.p.c.m. 29 luglio 2014). Gli USR: struttura e competenze. L'articolazione in uffici dirigenziali generali (art. 8)	83
1.5.3. ( <i>segue</i> ) Il corpo ispettivo (d.p.c.m. 29 luglio 2014, art. 4)	84
1.6. La riforma degli organi collegiali territoriali della scuola. Premessa	85
1.6.1. ( <i>segue</i> ) Gli organi collegiali dell'amministrazione scolastica centrale preesistenti alla riforma introdotta dalla legge n. 59 del 1997 ed attuata dal d.lgs. n. 233 del 1999); a) il Consiglio di amministrazione: composizione, funzione, durata (art. 14 d.P.R. n. 3 del 1957; art. 7 legge n. 775 del 1970; artt. 612 e 613 d.lgs. 16 aprile 1994 n. 297); b) Il Consiglio nazionale della pubblica istruzione: composizione funzione, durata (art. 16 d.P.R. n. 417 del 1974; art. 1 legge n. 52 del 1982; artt. 23, 24 e 25 d.lgs. 16 aprile 1994 n. 297, ora artt. 1-3 d.lgs. 30 giugno 1999 n. 233); c) la Consulta presso il centro studi per l'edilizia scolastica: composizione, funzione, durata (art. 90 d.lgs. n. 297 del 1994); d) il Comitato tecnico-scientifico per proposte ed interventi a favore di alunni in particolare condizioni di disagio: composizione, funzione, durata (art. 326 d.lgs. n. 297 del 1994); e) l'Osservatorio per la dispersione scolastica (l. n. 496 del 1994; d.m. n. 523 del 1996); f) l'Osservatorio per la dispersione scolastica: composizione, funzione, durata (legge n. 496 del 1994; d.m. n. 523 del 1996); g) la Commissione per i pareri in materia di insegnamento a titolo privato nelle accademie di belle arti, composizione, funzione, durata (d.lgs. 297 del 1994; art. 25 co.1 r.d. 31 3123 del 1923)	86
1.6.2. ( <i>segue</i> ) La riforma degli organi collegiali centrali dell'amministrazione della istruzione introdotta dalla legge n. 59 del 1997 ed attuata dal	

d.lgs. 30 giugno 1999 n. 233: <i>a)</i> il Consiglio superiore della pubblica istruzione: composizione competenze e funzionamento (art. 21 co.15, l. n. 59 del 1997, come modificato dall'articolo 1, co.21, l. n. 191 del 1998, e dall'art. 7, co.9, l. n. 50 del 1999; d.lgs. n. 233 del 1999)	92
1.6.3. ( <i>segue</i> ) Gli organi collegiali dell'amministrazione scolastica periferica preesistenti alla riforma (introdotta dalla l. n. 59 del 1997 ed attuata dal dlgs. n. 233 del 1999): <i>a)</i> il Consiglio scolastico provinciale: composizione, durata funzioni (art. 20 del d.lgs. n. 297 del 1994); <i>b)</i> il Consiglio scolastico distrettuale (art. 16-19 d.lgs. 16 aprile 1994 n. 297 come sostituito dagli artt. 4-7 del d.lgs. 30 giugno 1999 n. 233); <i>c)</i> il Consiglio di amministrazione provinciale del personale amministrativo tecnico e ausiliario: composizione durata funzioni (art. 549 del d.lgs. n. 297 del 1994 ); <i>d)</i> la Commissione (per la formazione delle graduatorie) per gli incarichi di presidenza: composizione, durata, funzioni (art. 477 co.2, d.lgs. n. 297 del 1994); <i>e)</i> la Commissione per il parere in materia di conti consuntivi delle scuole: composizione durata, funzioni (art. 28 del d.lgs. n. 297 del 1994); <i>f)</i> la Commissione di disciplina provinciale per il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario: composizione, durata, funzioni (art. 577 del d.lgs. n. 297 del 1994); <i>g)</i> le Commissioni per i ricorsi in materia di supplenze di insegnamento e le Commissione per i ricorsi in materia di supplenze del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario: composizione, durata, funzioni (art. 525 d.lgs. n. 297 abrogato dall'art. 4 co.14, l. n. 124 del 1999)	95
1.6.4. ( <i>segue</i> ) La riforma degli organi collegiali "territoriali" periferici dell'amministrazione della istruzione: <i>a)</i> i Consigli regionali dell'istruzione (art. 4 d.lgs. n. 233 del 1999 n. 233); <i>b)</i> i Consigli scolastici locali (art. 5 d.lgs. n. 233 del 1999)	101
1.6.5. ( <i>segue</i> ) Il rinnovato ruolo degli organi collegiali della scuola nella l. 107 del 2015	105
1.6.6. ( <i>segue</i> ) Il vecchio comitato per la valutazione dei docenti (art. 11 d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297)	106
1.6.7. ( <i>segue</i> ) Il nuovo comitato per la valutazione dei docenti (art. 1 co.129 della l. 13 luglio 2015, n. 107)	108
1.6.8. ( <i>segue</i> ) Il nucleo di valutazione dei dirigenti scolastici (art. 1 co. 129 della l. 107). La direttiva ministeriale 18 agosto 2016 n. 36 Le linee Guida (Decreto Dir. gen. n. 971 del 21 settembre 2016)	112
2. La riforma della scuola ad opera della l. 13 luglio 2015 n. 107 (nella c.d. "Buona scuola"): cenni	115
2.1. I contenuti della riforma	116



2.1.1. (segue) Il piano triennale dell'offerta formativa	116
2.1.2. (segue) L'organico (docente) dell'autonomia	117
2.1.3. (segue) Gli incarichi triennali ai docenti assegnati all'ambito	118
2.1.4. (segue) Il piano straordinario assunzionale	119
2.1.5. (segue) Il periodo di prova	120
2.1.6. (segue) Il piano straordinario di mobilità territoriale e professionale l'avvio, per l'a.s. 2016/2017	120
2.1.7. (segue) Formazione in servizio e merito del personale docente	121
2.1.8. (segue) Il concorso per l'assunzione di ulteriori docenti	122
2.1.9. (segue) La nuova disciplina delle graduatorie e dei contratti a tempo determinato	122
2.1.10. (segue) L'alternanza scuola lavoro	123
2.1.11. (segue) Le agevolazioni fiscali	125
2.1.12. (segue) Gli interventi in materia edilizia e scolastica	125
2.1.13. (segue) Le materia delegate al Governo	126

## *Capitolo secondo*

### **Il dirigente scolastico: status giuridico, poteri, responsabilità e rapporti con gli altri organi dell'istituzione scolastica** 127

di *Alessandra Dapas e Luigi Viola*

1. Dal capo di istituto al dirigente scolastico	127
1.1. I caratteri fondamentali della figura del dirigente scolastico: l'appartenenza ad un ruolo regionale ed il carattere amministrativo-educativo delle attribuzioni	130
2. Competenze ed attribuzioni del dirigente scolastico	131
2.1 Le competenze del dirigente scolastico tra esigenze di attuazione della normativa statale e rappresentanza degli interessi locali	137
3. La comunità scolastica: i rapporti con gli altri organi dell'istituto	140
3.1. Il consiglio di istituto e la giunta esecutiva	143
3.2. Il collegio dei docenti	147
3.3. La scelta dei collaboratori e del vicario	150
3.4. I rapporti con il direttore dei servizi generali ed amministrativi	154
3.5. I rapporti con i docenti	160
3.6. Il comitato per la valutazione dei docenti	166
3.7. I rapporti con gli studenti	168
4. Il reclutamento dei dirigenti scolastici	170
5. La regolamentazione del rapporto di lavoro e il nuovo contratto collettivo	174
5.1. L'incarico dirigenziale	176
5.2. La retribuzione	179
5.3. L'orario di lavoro	180

5.4. Il sistema disciplinare	180
5.5. La responsabilità dirigenziale del dirigente scolastico e la sua valutazione	182
5.6. L'estinzione del rapporto di lavoro	188

### Capitolo terzo

## **Incidenza della legge 7 agosto 1990 n. 241 sull'istituzione scolastica** 191 di Vito Tenore

1. La legge 7 agosto 1990 n. 241: finalità ed incidenza sull'attività delle istituzioni scolastiche	191
2. Art. 2: l'obbligo di conclusione esplicita del procedimento	197
2.1. ( <i>segue</i> ) Il rispetto dei termini massimi per la chiusura del procedimento: art. 2, l. n. 241 e decreto ministeriale 6 aprile 1995 n. 190 di attuazione. Meccanismi sostitutivi in caso di inerzia	199
2.2. ( <i>segue</i> ) Il silenzio procedimentale dell'amministrazione scolastica e la tutela dell'interessato	205
2.3. ( <i>segue</i> ) Le responsabilità da inosservanza dei tempi procedurali. In particolare, l'indennizzo automatico e forfettario <i>ex</i> art. 2-bis, co.1-bis, l. n. 241 e art. 28, d.l. 21 giugno 2013 n. 69	208
3. Art. 3: la motivazione degli atti. La motivazione <i>ob relationem</i>	212
4. Art. 4-6: il responsabile del procedimento nelle istituzioni scolastiche. Individuazione e compiti. Conflitti di interesse e astensione: d.P.R. n. 62 del 2013 e d.m. 30 giugno 2014 n. 525	215
5. Art. 7-8: la comunicazione di avvio di procedimento. Finalità ed ambito operativo	220
6. Art. 11: gli accordi integrativi (o procedurali) e sostitutivi di provvedimento	226
7. La semplificazione amministrativa nelle istituzioni scolastiche:	
A) Art. 14 segg. La conferenza di servizi	228
7.1. ( <i>segue</i> ) La semplificazione amministrativa nelle istituzioni scolastiche:	
B) Art. 16-17 il regime dei pareri e delle valutazioni tecniche	231
7.2. ( <i>segue</i> ) La semplificazione amministrativa nelle istituzioni scolastiche:	
C) Art. 19-20 la segnalazione certificata di inizio attività-Scia ed il silenzio-assenso	233
7.3. ( <i>segue</i> ) La semplificazione documentale: dalla l. 4 gennaio 1968 n. 15 al t.u. 28 dicembre 2000 n. 445	237
8. Il provvedimento amministrativo. Profili generali sulle regole sulla fisiologia del provvedimento amministrativo introdotte dalla l. 11 febbraio 2005 n. 15: gli artt. 21-bis/21-sexies della l. n. 241 del 1990	239
9. La fisiologia del provvedimento amministrativo: efficacia, esecutività, esecutorietà	241

10. La revoca e l'annullamento	245
11. La patologia del provvedimento amministrativo. Nullità e annullabilità: gli artt. 21- <i>septies</i> /21- <i>nonies</i> della l. n. 241 del 1990	247
12. L'annullabilità sanabile e l'art. 21- <i>octies</i> , l. n. 241	248
13. Annullabilità d'ufficio in autotutela: art. 21- <i>nonies</i> , l. n. 241	251
14. La conservazione del provvedimento: la convalida	253

### *Capitolo quarto*

## **Il diritto di accesso ai documenti amministrativi dell'istituzione scolastica** 255

di *Vito Tenore*

1. Il difficile rapporto tra accesso e segretezza nell'amministrazione scolastica. Incidenza della legge anticorruzione n. 190 del 2013: la trasparenza nel d.lgs. n. 33 del 2013 novellato dal d.lgs. n. 97 del 2013	255
2. Le fonti normative in materia di accesso nell'amministrazione scolastica	262
3. Il procedimento di accesso: <i>A</i> ) chi può accedere (interesse e legittimazione). Casistica giudiziaria. L'accesso civico chiuso (o semplice) e l'accesso civico aperto (o generalizzato) <i>ex</i> art. 5, d.lgs. n. 33 del 2013; <i>B</i> ) a chi va inoltrata l'istanza di accesso. Gli uffici relazioni con il pubblico e le misure organizzative da adottare. L'accesso digitale in base al d.lgs. n. 82 del 2005	264
4. Il procedimento di accesso: <i>C</i> ) a cosa si può accedere: il documento amministrativo. Nozione e problemi applicativi (atti interni, atti privatistici etc.); <i>D</i> ) la domanda di accesso (formale ed informale) e l'avviso al terzo controinteressato	281
5. La risposta dell'amministrazione scolastica sull'istanza di accesso: accoglimento, rigetto, differimento	289
6. L'atto segreto nell'amministrazione scolastica (d.m. 10 gennaio 1996 n. 60). I limiti all'accesso civico (art. 5-bis, d.lgs. n. 33 del 2013)	291
6.1. Il superamento del segreto da parte della magistratura	299
7. Rapporti tra diritto di accesso <i>ex</i> l. n. 241 del 1990 e tutela della riservatezza <i>ex</i> d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196 (già l. 31 dicembre 1996 n. 675). Il d.m. 7 dicembre 2006, n. 305 sui dati sensibili e giudiziari trattati dal MIUR	302
8. La tutela avverso illegittimi dinieghi di accesso (ivi compreso quello civico del d.lgs. n. 33): tutela giurisdizionale e ricorso al difensore civico o alla Commissione per l'accesso. La difesa dell'amministrazione affidata a propri dipendenti	306
9. Responsabilità da illegittimi dinieghi o accoglimenti di istanze di accesso: responsabilità penale (art. 328 e 326 c.p.), disciplinare, civile, amministrativo-contabile. Responsabilità per violazioni del d.lgs. n. 33 del 2013	309

## *Capitolo quinto*

### **La gestione amministrativo-contabile e l'attività negoziale delle istituzioni scolastiche**

313

di *Paolo Piantendosi*

1. Inquadramento normativo 313
2. Il nuovo sistema dell'autonomia delle istituzioni scolastiche 315
3. Autonomia finanziaria 318
4. La gestione finanziaria e amministrativo-contabile e i suoi responsabili 324
5. Il Programma Annuale: *A) Finalità, funzioni e principi generali; B) Procedimento di adozione ed esercizio provvisorio; C) La struttura; D) Le modifiche, le variazioni e l'asestamento al Programma Annuale; E) L'attività di gestione; F) La Tesoreria unica* 329
6. Le scritture contabili obbligatorie 355
7. Il conto consuntivo 357
8. La gestione dei residui 359
9. La gestione patrimoniale e gli inventari 361
10. L'attività negoziale 365
  - 10.1 I contratti ad evidenza pubblica 367
  - 10.2 Altre forme di attività consensuale: gli accordi 381

## *Capitolo sesto*

### **La tutela della salute e della sicurezza nelle istituzioni scolastiche**

385

di *Angela Razzino*

1. Introduzione 385
2. Quadro normativo 387
3. Luogo di lavoro 388
4. Datore di lavoro e dirigenti 389
5. Il preposto 395
6. Il lavoratore e gli allievi 396
7. Il servizio di prevenzione e protezione 397
8. Il medico competente 401
9. La sorveglianza sanitaria 403
10. Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza 406
11. Gli addetti alle emergenze 407
12. La formazione, l'informazione e l'addestramento 408
13. La formazione 408
14. La formazione del dirigente 409
15. La formazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione 409
16. La formazione dei lavoratori e degli allievi equiparati 410
17. La formazione del preposto 411

18. La formazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza	411
19. La formazione dei lavoratori incaricati della prevenzione incendi e lotta antincendio	412
20. La formazione dei lavoratori incaricati del primo soccorso	413
21. L'informazione	414
22. L'addestramento	414
23. La valutazione dei rischi. Il documento di valutazione dei rischi	415
24. Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione. La valutazione dei rischi da interferenza	421
25. Modelli di organizzazione e gestione	425
26. Gestione delle emergenze	426
27. Prevenzione incendi e lotta antincendio	428
28. Primo soccorso	431
29. Piano di evacuazione	436
30. Il sistema sanzionatorio	438

### *Capitolo settimo*

## **La responsabilità civile e amministrativo-contabile del personale scolastico** 431

di *Vito Tenore*

PARTE PRIMA: <i>La responsabilità civile:</i>	431
1. Le cinque responsabilità del pubblico dipendente: profili generali	431
2. La responsabilità civile del MIUR (extracontrattuale, contrattuale e precontrattuale) e dei suoi dipendenti: profili generali e fonti normative. La responsabilità da "contatto sociale"	441
3. La responsabilità extracontrattuale della p.a. La solidarietà passiva tra p.a. e suoi dipendenti e i limiti al principio (la non evocabilità diretta degli insegnanti <i>ex art. 574, d.lgs. 16 aprile 1994 n. 297</i> ). L'occasionalità necessaria con i compiti d'istituto e la cesura del rapporto organico	443
4. Gli elementi strutturali dell'illecito extracontrattuale della p.a.: a) la condotta attiva o omissiva del pubblico dipendente produttiva di danno. Danni da comportamenti e danni da provvedimenti (o da ritardi procedurali) e riparto di giurisdizione. La c.d. pregiudiziale demolitoria dell'atto illegittimo rispetto alla connessa pretesa risarcitoria. Condotte pluripersonali e condotte discrezionali	446
5. Gli elementi strutturali dell'illecito extracontrattuale della p.a.: b) l'evento dannoso: l'ampliamento del concetto di danno risarcibile e il risarcimento dell'interesse legittimo. Tipologie di danni prodotti dalla p.a. Il danno non patrimoniale. Le polizze assicurative r.c.	449

6. Gli elementi strutturali dell'illecito extracontrattuale della p.a.: c) l'elemento psicologico. La presunzione di colpa degli insegnanti per <i>culpa in vigilando</i>	455
7. Gli elementi strutturali dell'illecito extracontrattuale della p.a.: d) Il nesso causale. Cause di esclusione della responsabilità. La rimostranza	458
PARTE SECONDA: <i>La responsabilità amministrativo-contabile</i>	460
8. La responsabilità amministrativo-contabile del dipendente del MIUR: fonti normative (l. 14 gennaio 1994 n. 20), profili generali e distinzione tra illecito amministrativo e illecito contabile	460
9. L'autore del danno e il rapporto di impiego o di servizio con la p.a.	462
10. La non responsabilità degli organi politici in buona fede	464
11. La condotta dannosa: attiva ed omissiva, vincolata e discrezionale del dirigente scolastico	465
12. Il concorso di persone nella causazione del danno. L'imputazione dell'addebito e il beneficium excussionis	468
13. Il concorso di persone e la responsabilità collegiale	469
14. Il danno erariale (diretto e indiretto)	470
15. Il danno da tangente, il danno all'immagine dell'amministrazione e il danno da disservizio	472
16. La determinazione del danno: la valutazione dell'utilitas percepita dalla p.a. ed il potere riduttivo dell'addebito	477
17. Il danno ad amministrazione diversa da quella di appartenenza	480
18. L'elemento psicologico: dolo o colpa grave e la culpa in vigilando del dirigente	481
19. Il nesso causale	486
20. L'incidenza delle leggi n. 20 del 1994 e n. 639 del 1996 su alcuni ulteriori profili della responsabilità amministrativa: a) il termine prescrizione: <i>dies a quo, dies ad quem</i> ed atti interruttivi; b) la non responsabilità degli eredi	486
21. Le polizze assicurative a tutela dei dipendenti pubblici in materia di illecito amministrativo-contabile	488
22. L'obbligo di denuncia alla Corte dei Conti di danni accertati	489

### *Capitolo ottavo*

<b>Le controversie di lavoro nel pubblico impiego privatizzato</b> di <i>Vito Tenore</i>	493
1. Considerazioni generali sul passaggio al giudice ordinario delle controversie di lavoro del MIUR: la difesa affidata direttamente alla p.a. Il ruolo delle Istituzioni scolastiche	493
2. I soggetti e le materie devolute al giudice ordinario e le residue competenze del giudice amministrativo	497

2.1	Analisi di alcuni casi controversi di riparto di giurisdizione (mancata assunzione al lavoro; concorsi interni; conferimento di incarichi dirigenziali; controversie sindacali etc.)	501
3.	Riparto temporale delle controversie tra g.o. e g.a.: il <i>discrimen</i> del 30 giugno 1998 (art. 69, co.7, d.lgs. n. 165 del 2001)	511
4.	Cenni sul giudizio del lavoro (e la tutela reale anche in nuovo rito in materia di licenziamenti ex l. n. 92 del 2012 e lo <i>Jobs act</i> , l. delega 10 dicembre 2014 n. 183). I poteri del giudice ordinario in materia di pubblico impiego: la disapplicazione e la concorrente impugnativa innanzi al g.a. (doppia tutela). Le sentenze di accertamento, costitutive e di condanna del giudice del lavoro e l'esecuzione delle stesse. Responsabilità da inosservanza delle decisioni della magistratura	513
5.	Il terzo giudice del pubblico dipendente: la Corte dei conti	519
6.	Il tentativo (non più obbligatorio) di conciliazione dopo la l. 4 novembre 2010 n. 183	520
6.1.	Le conciliazioni transattive esenti da responsabilità	524
7.	L'arbitrato del lavoro dopo la l. 4 novembre 2010 n. 183	525
8.	Il giudizio incidentale di interpretazione, validità ed efficacia dei contratti collettivi	527

### *Capitolo nono*

## **Il procedimento disciplinare per il personale delle istituzioni scolastiche** 531

di *Vito Tenore*

1.	I diversificati regimi disciplinari dell'ordinamento scolastico e gli obblighi di valenza disciplinare del personale ATA nel CCNL, nel codice di comportamento e nella legge dopo il d.lgs. n. 150 del 2009	531
2.	La conoscenza degli obblighi di valenza disciplinare da parte del pubblico dipendente: l'affissione (anche telematica) del codice disciplinare	537
3.	I principi portanti della responsabilità e del procedimento disciplinare: a) obbligatorietà dell'azione disciplinare; b) proporzionalità sanzionatoria; c) parità di trattamento; d) tempestività; e) tassatività delle sanzioni; f) gradualità sanzionatoria; g) contraddittorio procedimentale; h) trasparenza del procedimento; i) potestà disciplinare verso ex dipendenti	540
4.	La titolarità del potere disciplinare all'interno dell'amministrazione scolastica: il dirigente scolastico e l'Ufficio procedimenti disciplinari (U.P.D.) presso le Direzioni Generali Regionali. Le sanzioni previste dal CCNL e dal d.lgs. n. 150 del 2009	548
5.	Il procedimento disciplinare e le sue fasi: a) contestazione dell'addebito; b) istruttoria in contraddittorio, c) adozione della sanzione	551

6. Rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare dopo il d.lgs. n. 150 del 2009. L'incidenza del giudicato penale in sede disciplinare	558
7. La tutela avverso le sanzioni disciplinari	562
8. La sospensione cautelare del personale ATA	563
9. Cenni al regime disciplinare del personale amministrativo (anche dirigenziale) del MIUR	565
10. La responsabilità disciplinare dei docenti	566
11. La responsabilità disciplinare del dirigente scolastico	571
12. Casistica giurisprudenziale di sanzioni inflitte a docenti	573
13. Il regime disciplinare per gli studenti	578

### *Capitolo decimo*

## **Le istituzioni scolastiche e il sistema di prevenzione della corruzione, trasparenza, integrità ed etica** 585

di Sabrina Bono, Laura Patella e Antonio Viola

1. La legge 190/2012	585
2. Un nuovo concetto di corruzione	591
3. I soggetti tenuti all'attuazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione	594
4. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e il Responsabile della prevenzione della Corruzione	594
4.1. Il responsabile della prevenzione della Corruzione	599
5. La trasparenza nell'attività amministrativa	604
5.1. Il concetto di trasparenza e la sua evoluzione	604
5.1.1. Il d.lgs. 97/2016: revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza	609
5.2. Le misure per l'integrità dei pubblici funzionari	623
5.3. La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)	627
6. La prevenzione della corruzione nelle istituzioni scolastiche: problematiche ancora aperte	632
6.1. La trasparenza nelle Istituzioni scolastiche	637
6.2. Il responsabile della prevenzione della corruzione e il responsabile della trasparenza nelle istituzioni scolastiche: conclusioni	641

### *Capitolo undicesimo*

## **Incidenza della normativa sulla *privacy* sull'istituzione scolastica** 647

di Vito Tenore

1. Impatto del d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196 sull'attività delle Istituzioni scolastiche. Il d.m. 7 dicembre 2006 n. 305 (Regolamento sul trattamento	
--	--



dei dati sensibili del MIUR)	647
2. Gli specifici trattamenti di dati personali e sensibili nelle Istituzioni scolastiche: gli indirizzi del Garante della <i>privacy</i> sunteggiati nell'opuscolo “La Scuola a prova di <i>privacy</i> ”. La portata delle pronunce del Garante della <i>privacy</i>	653
3. Specifiche questioni in materia di <i>privacy</i> nei procedimenti disciplinari	665
<i>Indice analitico</i>	679



## Presentazione

Nel già vasto panorama bibliografico dedicato alla Dirigenza scolastica, mancava un testo che analizzasse unitariamente, a tutto tondo, le più attuali e centrali tematiche giuridico-amministrative che riguardano le Istituzioni scolastiche e i suoi organi gestionali.

In un contesto normativo connotato da rilevanti e (troppo) frequenti modifiche del quadro delle fonti dell'azione amministrativa in generale e delle Istituzioni scolastiche in particolare, il volume curato da Vito Tenore, Magistrato della Corte dei Conti e Professore di diritto del lavoro pubblico presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, delinea, con grande chiarezza espositiva e ricchi dati giurisprudenziali e dottrinali, un aggiornato quadro delle principali questioni che un moderno Dirigente scolastico deve al meglio affrontare, anche per prevenire crescenti responsabilità analizzate nel testo.

Come ben colto dal curatore nella premessa al volume, il Dirigente scolastico non è oggi solo un *leader educativo*, ma anche, e sempre più spesso, un *Dirigente "onnisciente"*, che deve avere adeguate e diversificate conoscenze giuridiche per affrontare al meglio le complessità gestionali che il mutato assetto delle fonti normative e della complessità sociale impone nella Scuola. Del resto la distinzione e – ancor più – la contrapposizione tra *leader* e *manager*, che ha tante volte in passato acceso il dibattito sul profilo evolutivo del preside prima e dopo l'attribuzione della qualifica dirigenziale, risulta priva di un contenuto significativo, sol che si pensi all'evidenza per qualsiasi dirigente di dover possedere entrambi i connotati come intrinseci al ruolo che ricopre. Altrettanto dicasi sulla qualificazione della dirigenza scolastica rispetto ad una sua supposta specificità rispetto ad altre, come se una tale caratteristica non fosse comune alla totalità dei dirigenti, che debbono essere portatori al tempo stesso di competenze gestionali e organizzative accanto a quelle attinenti al settore di cui assumono la responsabilità sui risultati.

Gli argomenti trattati nel volume, amministrativistici e lavoristici (la struttura odierna del Ministero, centrale e periferica, lo *status*, i poteri e gli obblighi del di-

rigente, l'incidenza sulla scuola della legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, la gestione delle numerose istanze di accesso e la tutela della *privacy*, la gestione dei molteplici regimi disciplinari, la cura del contenzioso del lavoro, la redazione del bilancio e la gestione della contabilità, la sicurezza sui luoghi di lavoro, la normativa anticorruzione, le plurime responsabilità del personale delle istituzioni scolastiche), centrano perfettamente i temi più "caldi" su cui impatta l'azione gestionale di ogni Istituzione scolastica e sono pertanto tutti indispensabili per il bagaglio professionale del dirigente della scuola. E per ogni tema, gli autori (magistrati, dirigenti, professori della SNA), coordinati dal prof. Tenore, offrono chiare ricostruzioni dei problemi giuridico-amministrativi, prospettando affidabili soluzioni ancorate al dato normativo ed alla migliore giurisprudenza.

Il testo, dunque, si pone il riuscito obiettivo di fornire un importante ausilio all'aggiornamento del Dirigente scolastico e degli operatori tutti del comparto Scuola, oltre ad essere un valido strumento per chi voglia, coraggiosamente, preparare il complesso concorso per accedere alla Dirigenza scolastica o tecnica.

La formazione di un moderno Dirigente pubblico, tra cui quello scolastico, non può infatti prescindere da un consolidamento della preparazione giuridica, e la stessa Associazione nazionale dirigenti e alte professionalità della scuola (ANP), che ho l'onore di presiedere, è da anni impegnata in questo difficile compito di aggiornamento professionale continuo del personale su tutto il territorio nazionale. Difatti, la varietà e complessità dei referenti normativi impongono la collaborazione didattica con alte professionalità, interne ed esterne al mondo della Scuola (magistrati, avvocati, professori, assicuratori, dirigenti di azienda, etc.), che sappiano offrire, in corsi e seminari, concreti contributi di scienza e di esperienza per prevenire errori gestionali e per affrontare connesse responsabilità.

Il succedersi di norme, generali (legge anticorruzione n. 190 del 2012; riforma Madia della p.a. n. 124 del 2015 etc.) o settoriali (il riferimento più recente è alla l. 13 luglio 2015 n. 107 sulla c.d. "*buona Scuola*", per la cui attuazione il Governo ha approvato il 14 gennaio 2017 otto schemi di decreti legislativi), tocca, infatti, profondamente la struttura ed il funzionamento della p.a. e del MIUR, a livello centrale e periferico. E tali novelle, oltre agli istituti portanti della normativa scolastica, vanno ben conosciute e correttamente applicate. Si auspica dunque, che anche in sede di redazione dei bandi per i concorsi che il Ministero si accinge (si spera) a pubblicare per coprire vasti buchi d'organico e per un necessario ricambio generazionale, siano valorizzate conoscenze giuridiche e gestionali in capo agli aspiranti Dirigenti scolastici.

L'apprezzamento dell'ANP, oltre al mio in particolare, vanno dunque al curatore dell'opera, prof. Vito Tenore, e ai meritevoli coautori Sabrina Bono, Alessandra Dapas, Luciano Greco, Laura Patella, Paolo Piantedosi, Angela Razzino, Antonio Viola, Luigi Viola, per questo utile volume, che sarà di grande aiuto per la Dirigenza Scolastica e tecnica e per ogni dipendente del MIUR. Non posso dunque che augurare i migliori successi ai Dirigenti scolastici o aspiranti tali grazie anche alla fruizione di quest'opera di artigianato giuridico, aggiornata, concreta e piacevolmente fruibile per la sua chiara tecnica espositiva anche a colleghi di formazione non giuridica.

Roma, febbraio 2017

*Giorgio Rembado*  
Presidente  
Associazione nazionale dirigenti  
e alte professionalità della scuola