

L. Molinari P. Felicioni C. Sabatini

# Il Direttore dei Servizi Generali e Amministrativi nella scuola autonoma

*Funzione. Poteri. Competenze.  
Stato giuridico. Responsabilità*

© 2012 - Anicia srl  
Via S. Francesco a Ripa n. 104  
00153 Roma - Tel. 06.5898028 / 06.5894742  
<http://www.anicia.org> [editoria@anicia.org](mailto:editoria@anicia.org) - [info@anicia.org](mailto:info@anicia.org)

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

# Indice

Una necessaria avvertenza

9

## *Capitolo primo*

### **Profili giuridico–organizzativi del pubblico servizio scolastico. L’istituzione scolastica in regime di autonomia**

15

1. - Attività e fini dello Stato. 2. - Le norme costituzionali relative alla scuola. 3. - I principi costituzionali riguardanti la scuola. 4. - La nozione di pubblico servizio. 5. - Il rapporto di prestazione. 6. - Come nasce il rapporto di prestazione. 7. - Prestazione e potere disciplinare. 8. - Gli uffici. 9. - Preposti e titolari di ufficio. 10. - Il rapporto di gerarchia. 11. - Il processo di democratizzazione della pubblica amministrazione. 12. - La mutazione genetica della pubblica amministrazione. 13. - L’art. 21 della legge di delega 15 marzo 1997, n. 59. 14. - L’art. 5 della Costituzione. 15. - La nuova configurazione giuridico-organizzativa delle istituzioni scolastiche in regime di autonomia. Le istituzioni scolastiche come espressione di autonomia funzionale. Il principio di sussidiarietà. 16. - Il fenomeno della collegialità nella scuola in regime di autonomia. 17. - I principi ispiratori della pubblica amministrazione. 18. - Efficacia, efficienza, economicità. 19. - Gli atti tipici di gestione dell’istituzione scolastica in regime di autonomia. 20. - L’istituzione scolastica come sistema organizzativo complesso, o totalità organizzata. Il problema delle relazioni professionali. La comunicazione organizzativa.

## *Capitolo secondo*

### **La figura professionale del direttore dei servizi generali e amministrativi. Funzione. Poteri. Competenze**

93

1. - Nozione giuridica di funzione. 2. - Nozione giuridica di potere. 3. - L’eccesso di potere. 4. - Attività discrezionale e attività vincolata nella scuola. 5. - I principi di legalità, imparzialità, eguaglianza, buon andamento e congruenza posti a base dell’esercizio del potere discrezionale. 6. - I doveri funzionali. 7. - Il direttore dei servizi generali e amministrativi nel C.C.N.L. del comparto scuola. 8. - “Gestione unitaria” e “unità dei servizi amministrativi e generali”. 9. - Il nuovo profilo professionale del direttore s.g.a. Gli ambiti delle competenze in materia amministrativa e contabile. 10. - Gli ele-

menti costitutivi della funzione. 11. - Il direttore s.g.a. responsabile di procedimento. 12. - Dirigente scolastico e direttore s.g.a.: due figure professionali a confronto.

### *Capitolo terzo*

#### **Il potere di direttiva. Le direttive di massima del dirigente scolastico. Responsabilità del dirigente e del direttore dei servizi generali e amministrativi**

137

1.- Premessa. 2.- I rapporti intersoggettivi interni all'istituzione scolastica. 3.- Il significato di direttiva. 4.- L'istituto della direttiva nel diritto. 5.- Nozione giuridica di direttiva amministrativa. 6.- L'efficacia giuridica della direttiva amministrativa. 7.- La direttiva invalida. 8.- Le direttive di massima del dirigente scolastico ex art. 25 co. 5, del d.lgs. n. 165 del 2001. Esclusione delle direttive di massima in sede di elaborazione e svolgimento dell'attività didattico-progettuale.

### *Capitolo quarto*

#### **La gestione amministrativa e contabile dell'istituzione scolastica in regime di autonomia**

151

1. - Premessa. 2. - Il bilancio, o programma annuale, come documento politico e contabile: criteri e principi. 3. - L'attribuzione di funzioni alle istituzioni scolastiche. 4. - Le competenze di gestione del dirigente scolastico e del direttore s.g.a. 5. - La nuova convenzione per la gestione del servizio di cassa delle istituzioni scolastiche statali, nel quadro della riduzione della spesa pubblica (spending review). 6. - La realizzazione del programma annuale. 7. - Gestione patrimoniale. Beni ed inventari. Artt. 23-28 - D.M. n. 44 del 1° febbraio 2001.

### *Capitolo quinto*

#### **L'autonomia negoziale**

203

1. - Quadro normativo di riferimento. 2. - Tipologia dei negozi giuridici. 3. - L'accordo di rete. 4. - Le convenzioni. 5. - I consorzi. 6. - Le intese. 7. - I contratti.

### *Capitolo sesto*

#### **L'attività di controllo**

219

1. - Nozione di controllo. 2. - L'attività ispettiva nel sistema dei controlli. 3. - Il controllo ispettivo. 4. - L'ispezione amministrativa e l'attività ispettiva come procedimento amministrativo. 5. - Il procedimento ispettivo e le sue fasi. 6. - I poteri dell'ispettore. 7. - L'accesso agli atti ispettivi. 8. - La figura professionale dell'ispettore tecnico, o dirigente tecnico, nella scuola. 9. - Il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile nel decr. n. 44/2001. 10. - Gli ambiti di azione dei revisori dei conti.

### *Capitolo settimo*

#### **Stato giuridico del direttore dei servizi generali e amministrativi**

243

1. - Il personale ATA nel C.C.N.L. 2006-2009. 2. - Il reclutamento del direttore s.g.a. 3. - Il periodo di prova. 4. - Diritti e doveri. 5. - Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi. 6. - Il regime delle assenze. Congedi. Aspettative. Permessi. 7. - Cessazione del rapporto di lavoro, riammissione e pensione.

### *Capitolo ottavo*

#### **Molestie sessuali e mobbing**

271

1. - Premessa. 2. - Molestie sessuali e “Schema di codice di condotta da adottare nella lotta contro le molestie sessuali”. 3.- La nozione di mobbing. 4. - La nozione di mobbing in giurisprudenza. 5. - Profili soggettivi e profili oggettivi del mobbing. 6. - La responsabilità del datore di lavoro. 7. - Il danno alla professionalità. 8. - Il danno morale. Il danno biologico. Il danno esistenziale. 9. - La responsabilità del datore di lavoro verso la vittima del mobbing. 10. - La prova del fatto lesivo da parte del lavoratore. 11. - Le forme di risarcimento del danno. 12. - La responsabilità disciplinare discendente da mobbing.

### *Capitolo nono*

#### **Responsabilità e sanzioni disciplinari**

295

1. - Nozione giuridica di responsabilità. 2. - La responsabilità disciplinare nella contrattualizzazione, o privatizzazione, del rapporto di pubblico impiego. 3. - Responsabilità disciplinare del personale A.T.A.: la normativa ex lege e quella contrattuale. 4. - La determinazione del tipo e dell’entità della sanzione: i criteri generali da adottare. 5. - Rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale. 6. - Sospensione cautelare in caso di procedimento penale. La disciplina prevista dal d.lgs. n. 150/2009. 7. - La responsabilità amministrativa, contabile, civile verso terzi e penale. 8. - La responsabilità dei componenti gli organi collegiali scolastici.

### *Capitolo decimo*

#### **L’organizzazione centrale e periferica del ministero dell’istruzione**

327

1.- Premessa. 2.- Organizzazione del Ministero dell’istruzione: profilo politico-istituzionale. 3.- Organizzazione del Ministero dell’istruzione: funzioni e struttura. 4.- I dipartimenti. 5- Il dipartimento per l’istruzione. 6.- Il dipartimento per l’Università, l’AFAM e per la Ricerca. 7.- Il dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali. 8.- I responsabili dei dipartimenti. 9.- La Conferenza permanente dei capi dipartimento e dei direttori generali. 10.- Gli Uffici di diretta collaborazione. 11.- Gli Uffici scolastici regionali.

*Appendice*

<b>1. Decr. 1° febbraio 2001, n. 44</b>	343
<b>2. Schema di convenzione per la gestione del servizio di cassa delle istituzioni scolastiche statali</b>	379
Indice analitico	393

## Una necessaria avvertenza

È dal 1990 che il legislatore sta riscrivendo il modello organizzativo della nostra democrazia politica in attuazione di precetti costituzionali. Trattasi della “Riforma globale” della pubblica amministrazione. Tappa iniziale di questo processo riformistico è la legge 7 agosto 1990, n. 241, detta legge sulla “trasparenza”, con la quale si avvia, ad ampio raggio, un processo di democratizzazione della **res publica**, scuola compresa, che porta a considerare l’individuo non più come suddito, ma come cittadino che vanta diritti nei confronti della pubblica amministrazione, che devono essergli effettivamente garantiti. Con la legge n. 241 viene sovvertito l’antico rapporto governati-governanti, regolandolo non più **ex parte principis**, ma **ex parte populi**.

Segue la legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421, recante: “Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale” con la quale, tra l’altro, si avvia la contrattualizzazione, o privatizzazione, del rapporto di pubblico impiego; si affidano le controversie di lavoro riguardanti i pubblici dipendenti alla giurisdizione del giudice ordinario e non più al giudice amministrativo; si ridefinisce il ruolo gestionale della dirigenza pubblica; si afferma il principio della separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa; si prevede la verifica dei risultati in ciascuna pubblica amministrazione, scuola compresa; si fissano riserve di legge per talune materie, tra cui “la garanzia della libertà di insegnamento e l’autonomia professionale nello svolgimento dell’attività didattica, scientifica e di ricerca”. Finalità della riforma, è quella di “accrescere l’efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi della Comunità europea, anche mediante il coordinato sviluppo dei sistemi informativi pub-

blici; razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica; realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori e applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato” (art. 1, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, recante: “Razionalizzazione dell’organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell’art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421”).

È del 1997 la legge di delega 15 marzo n. 59, intitolata: “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”, da cui sono derivati, tra gli altri: il d.lgs. n. 112 del 1998 sul “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”; il d.lgs. n. 80 del 1998, riguardante: “Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell’art. 11, co. 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59” e il d.lgs. n. 59 del 1998 recante “Disciplina della qualifica dirigenziale dei capi di istituto delle istituzioni scolastiche autonome, a norma dell’art. 21, co. 16, della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

È nell’art. 21 della citata legge di delega n. 59/1997 la previsione del conferimento della dirigenza scolastica ai capi di istituto; il riconoscimento della personalità giuridica di diritto pubblico a tutte le istituzioni scolastiche; il riconoscimento dell’autonomia didattica, organizzativa, di sperimentazione, ricerca e sviluppo, negoziale e finanziaria alle medesime istituzioni; la razionalizzazione del servizio scolastico, attraverso fusioni, scissioni e accorpamenti delle istituzioni.

È con il DPR 8 marzo 1999, n. 275, che viene emanato il “Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell’art. 21, della legge 15 marzo 1997, n. 59”, nel quale si afferma il principio che “Le istituzioni scolastiche sono espressioni di autonomia funzionale e provvedono alla definizione e alla realizzazione dell’offerta formativa, nel rispetto delle funzioni



delegate alle Regioni e dei compiti e funzioni trasferiti agli enti locali, ai sensi degli articoli 138 e 139 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. A tal fine interagiscono tra loro e con gli enti locali promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione”.

Il nuovo sistema di autonomia della scuola, per la sua valenza innovativa, esige un profondo ripensamento e riorientamento in termini culturali, professionali, valoriali e organizzativi, del modo di intendere l’esercizio delle funzioni, docente, dirigente e del personale ATA, all’interno del “servizio” alla persona da erogare in termini di educazione, formazione e istruzione (art. 1, DPR n. 275/1999).

Si passa, in buona sostanza, dal vecchio sistema politico-istituzionale della scuola-apparato, fondato sui principi del **centralismo**, del **verticismo burocratico** e della **rigidità dei modelli organizzativi** (ante Costituzione del 1948), al nuovo sistema della scuola-servizio, fondato su principi di esatto segno opposto, quelli cioè del **decentramento**, dell’**autonomia** e della **flessibilità dei modelli organizzativi** (in attuazione dell’art. 5 della Costituzione). Si passa dal vecchio sistema della sola responsabilità formale del capo di istituto per la legittimità dell’azione amministrativa, ad una responsabilità - oltre che di tipo giuridico, **anche** dei risultati, con il passaggio dalla vecchia cultura degli atti (o del formalismo giuridico) ad una cultura degli obiettivi. Tramonta il vecchio sistema del programma nazionale, si afferma il nuovo sistema del piano dell’offerta formativa-carta dei servizi di istituto-statuto delle studentesse e degli studenti-trasparenza-efficacia-efficienza-risultati da garantire.

**È, il nuovo sistema di autonomia, una vera e propria mutazione genetica che impone un modo nuovo di fare scuola e la piena e consapevole acquisizione di tutti i suoi contenuti di merito, profondamente altri rispetto a quelli antecedenti.**

In tale contesto, il nuovo sistema di autonomia della scuola è parte costituente della “Riforma globale” di cui condivide la filosofia politica che ne sorregge l’impianto.

È nel contesto appena delineato che si pone la figura professionale del direttore dei servizi generali e amministrativi, preposto stabile all’ufficio di segreteria, responsabile della gestione amministrativa e contabile dell’istituzione scolastica.

È all'interno del nuovo sistema di autonomia della scuola (art. 5, Cost.<sup>1</sup>; art. 21, legge di delega n. 59/1997<sup>2</sup>; DPR n. 275/1999<sup>3</sup> e Decr. n. 44/2001<sup>4</sup>) che ciascuna istituzione scolastica, con personalità giuridica di diritto pubblico, è legittimata, quale ente erogatore del servizio, a fare **offerta formativa** in risposta ad una **domanda di formazione**, soggettiva e oggettiva<sup>5</sup>, che la stessa istituzione è tenuta a rilevare, non essendo più in vigore i vecchi programmi nazionali, valevoli indifferenziatamente **erga omnes**.

La riconosciuta autonomia didattica, organizzativa, di ricerca sperimentazione e sviluppo e, sotto il profilo strumentale, negoziale e finanziaria, conferisce a ciascuna istituzione scolastica un vero e proprio sistema di poteri d'azione e spazi d'azione che vanno esercitati all'interno di quegli ambiti di autonomia e per le finalità dello stesso servizio scolastico: **educare, formare ed istruire** il soggetto discente (art. 1, DPR n. 275/1999<sup>6</sup>). Poteri e spazi che fanno capo ai titolari della

---

<sup>1</sup> Art. 5, Cost.: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

<sup>2</sup> Legge 59/1997: Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

<sup>3</sup> DPR 275/1999: Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

<sup>4</sup> Decr. 44/2001: Regolamento concernente le "Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche".

<sup>5</sup> La *domanda di formazione* è la richiesta di interventi necessari al soggetto discente, portatore di bisogni educativi diversificati: primari, secondari, espressi, avvertiti, del territorio, della società, normativi, ecc.

La *domanda di formazione soggettiva* è costituita dai bisogni provenienti dal soggetto stesso, e riguardano le sue caratteristiche di sviluppo, la matrice e gli stili cognitivi che lo caratterizzano, le tendenze, gli interessi, la motivazione ad apprendere.

La *domanda di formazione oggettiva* è costituita dai bisogni provenienti dalla società in cui vive, cresce e si sviluppa il soggetto discente: la famiglia, il territorio, la scuola, il mondo del lavoro, il Paese e le realtà sovranazionali.

La rilevazione della domanda soggettiva e oggettiva di formazione è necessaria per progettare nuovi percorsi formativi mirati al raggiungimento delle finalità educative della scuola che si sostanziano nel successo formativo degli studenti. Ciò impone alle scuole una costante attività di progettazione, ricerca e sperimentazione.

<sup>6</sup> Art. 1, DPR n. 275/1999 - Natura e scopi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche: "1. Le istituzioni scolastiche sono espressioni di autonomia funzionale e provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa, nel rispetto delle funzioni delegate alle Regioni e dei compiti e funzioni trasferiti agli Enti locali, ai sensi degli articoli 138 e 139 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. A tal fine interagiscono tra loro e con gli Enti lo-

funzione docente, dirigente e al personale A.T.A., di cui il direttore dei servizi generali e amministrativi – appartenente alla carriera direttiva – costituisce vertice, secondo quanto definito nello specifico profilo professionale contenuto nel C.C.N.L. del comparto scuola<sup>7</sup>.

Di qui la concezione della scuola come **servizio da rendere alla persona del discente e al Paese**, in attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2, Cost.<sup>8</sup>. È proprio in attuazione di tale precetto che: “l'istruzione rappresenta lo strumento, del tutto necessario e indispensabile, per garantire l'effettiva uguaglianza dei risultati” (Cassese).

L'istituzione della qualifica dirigenziale nella scuola e, conseguentemente, la definizione del nuovo profilo professionale di direttore dei servizi generali e amministrativi, richiedono, ad oggi, una attenta e profonda rilettura critica delle due funzioni all'interno del nuovo

---

cali promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione.

2. L'autonomia delle istituzioni scolastiche è garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento”.

<sup>7</sup> C.C.N.L. Scuola 2006-2009, Tabella A, Area D: “Svolge attività lavorativa di rilevante complessità ed avente rilevanza esterna. Sovrintende, con autonomia operativa, ai servizi generali amministrativo-contabili e ne cura l'organizzazione svolgendo funzioni di coordinamento, promozione delle attività e verifica dei risultati conseguiti, rispetto agli obiettivi assegnati ed agli indirizzi impartiti, al personale ATA, posto alle sue dirette dipendenze.

Organizza autonomamente l'attività del personale ATA nell'ambito delle direttive del dirigente scolastico. Attribuisce al personale ATA, nell'ambito del piano delle attività, incarichi di natura organizzativa e le prestazioni eccedenti l'orario d'obbligo, quando necessario.

Svolge con autonomia operativa e responsabilità diretta attività di istruzione, predisposizione e formalizzazione degli atti amministrativi e contabili; è funzionario delegato, ufficiale rogante e consegnatario dei beni mobili.

Può svolgere attività di studio e di elaborazione di piani e programmi richiedenti specifica specializzazione professionale, con autonoma determinazione dei processi formativi ed attuativi. Può svolgere incarichi di attività tutoriale, di aggiornamento e formazione nei confronti del personale. Possono essergli affidati incarichi ispettivi nell'ambito delle istituzioni scolastiche”.

<sup>8</sup> Art. 3, co. 2, Cost.: “È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

sistema di autonomia della scuola e per le finalità di esso. Funzioni che trovano nel regolamento in materia di autonomia scolastica (DPR 275/1999) e nel regolamento recante le istruzioni sulla gestione amministrativa e contabile delle istituzioni scolastiche (D.I. n. 44/2001) i loro ambiti di svolgimento e attuazione.

Il passaggio dal vecchio sistema didattico dei programmi nazionali, propri della vecchia **scuola-apparato**, al nuovo sistema della **scuola-servizio** che si sostanzia nella **domanda** e nell'**offerta formativa**, nella **trasparenza** e nei **risultati** da conseguire, attesi dagli utenti del servizio, trasforma radicalmente anche l'impostazione del bilancio che diventa un bilancio di programma, cioè coerentemente definito e impostato in rapporto ai contenuti di merito del "Piano dell'offerta formativa" da realizzare. In tale prospettiva, il bilancio, o **programma annuale**, rappresenta la processualizzazione, in chiave finanziaria, proprio del detto "Piano". Tant'è che, nell'art. 1, co. 2, del regolamento n. 44, si afferma 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".

È all'interno di tale quadro politico-istituzionale e giuridico-organizzativo di riferimento che affonda le radici la qualifica professionale di direttore dei servizi generali e amministrativi.

*Gli Autori*