

Organizzazione del lavoro e gestione del personale



GIANLUCA DRADI

MODENA 14.02.2018

Argomenti trattati



- Funzione docente e libertà di insegnamento
- L'organico dell'autonomia
- Il Ds come datore di lavoro
- La gestione della conflittualità



Funzione docente e libertà insegnamento

Art. 33 Costituzione



-L'arte e la scienze sono libere e libero ne è l'insegnamento.

-La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

-Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.

.....

Art. 1 DPR 417/1974



Libertà di insegnamento

Nel rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti della scuola stabiliti dalle leggi dello Stato, ai docenti è garantita la libertà di insegnamento. L'esercizio di tale libertà è inteso a promuovere attraverso un confronto aperto di posizioni culturali la piena formazione della personalità degli alunni. Tale azione di promozione è attuata nel rispetto della coscienza morale e civile degli alunni stessi.

Art. 2 DPR 417/74



La funzione docente è intesa come esplicazione essenziale dell'attività di trasmissione della cultura, di contributo alla elaborazione di essa e di impulso alla partecipazione dei giovani a tale processo e alla formazione umana e critica della loro personalità

libertà come diritto individuale



MA

- Vincolo : rispetto delle norme/ordinamenti e della coscienza morale e civile alunni
- Finalità: promuovere...la piena formazione...



Libertà è garanzia di pluralismo che è via maestra per l'educazione: alunno è il fine del processo educativo.
Dialettica insegnamento-apprendimento

Art.1 D.Lgs. 297/1994



Nel rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti della scuola stabiliti dal presente testo unico, ai docenti è garantita la libertà di insegnamento intesa come **autonomia didattica** e come libera espressione culturale del docente.

L'esercizio di tale libertà è diretto a promuovere, attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, la piena formazione della personalità degli alunni.

E' garantita l'**autonomia professionale** nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca.

Art. 2: l'azione di promozione di cui all'art. 1 è attuata nel rispetto della coscienza... degli alunni

libertà della funzione



Definizione duplice: libera espressione culturale + autonomia didattica (scelta contenuti e metodi)



autonomia professionale della comunità

Insegnamento non è semplicemente una forma di «manifestazione del pensiero» (art.21 Cost.), ma un servizio pubblico consistente nell'attività di *«trasmissione della cultura, di contributo alla elaborazione di essa e di impulso alla partecipazione dei giovani a tale processo e alla formazione umana e critica della loro personalità»* (art. 395 D.Lgs. 297/94). Va condotto nel rispetto delle sua finalità e delle **leges artis**

dimensione collegiale



- Art 26 CCNL: *«in attuazione dell'autonomia scolastica i docenti, nelle attività collegiali, attraverso processi di confronto ritenuti più utili e idonei, elaborano, attuano e verificano, per gli aspetti pedagogico–didattici, il piano dell'offerta formativa ... anche al fine del raggiungimento di condivisi obiettivi qualitativi di apprendimento in ciascuna classe e nelle diverse discipline»*
- Art. 29 CCNL: le attività funzionali all'insegnamento comprendono la partecipazione alle riunioni degli organi collegiali e *«l'attuazione delle delibere adottate dai predetti organi»*

Servizio istruzione e ruolo dello Stato



Artt. 33 e 117 Cost. : spetta allo Stato determinare le norme generali sull'istruzione nonché la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali:

obiettivi generali del processo formativo, obiettivi specifici di apprendimento, discipline di insegnamento, orari, regole sulla valutazione, ecc...

Strumenti: leggi, regolamenti, direttive, circolari e, in specifico, le Indicazioni nazionali e le Linee Guida

libertà insegnamento e giurisprudenza



- Cons. Stato, sent. n. 405/1971:

“la libertà di insegnamento non implica l’insindacabilità in ordine ai metodi didattici, metodi che devono assicurare l’efficienza del servizio di istruzione in vista degli specifici scopi educativi per cui è organizzata”

- TAR Latina, sent. n. 366/1990:

“la libertà di insegnamento non deve essere intesa come possibilità per il docente di operare individualisticamente, ignorando gli effettivi bisogni degli alunni e gli indirizzi prestabiliti dai competenti organi collegiali in funzione del soddisfacimento di tali bisogni”



L'organico dell'autonomia e il Ds come datore di lavoro

L'organico dei docenti

- L. 107/2015 ha istituito l'organico dell'autonomia: è funzionale alle esigenze didattiche, organizzative e progettuali delle istituzioni scolastiche, come emergenti dal PTOF
- Costituito da posti comuni, per il sostegno, per il potenziamento dell'offerta formativa
- Va gestito in modo unitario; non esiste distinzione contrattuale tra docenti curricolari e docenti per il potenziamento (nota Miur 11.12.15). Art. 1 co. 5 L. 107/15: «*i docenti dell'organico dell'autonomia concorrono alla realizzazione del PTOF con attività di insegnamento, di potenziamento, di sostegno, di organizzazione, di progettazione e di coordinamento*»: copertura ore curricolo obbligatorio, ore di potenziamento, flessibilità oraria, esoneri, supplenze temporanee

Ipotesi CCNL del 9.2.2108



- Art. 26 realizzazione del Ptof:

I docenti in servizio in ciascuna istituzione scolastica appartengono al relativo organico dell'autonomia di cui all'articolo 1, comma 63, della legge 13 luglio 2015, n.107 e concorrono alla realizzazione del piano triennale dell'offerta formativa tramite attività individuali e collegiali: di insegnamento; di potenziamento; di sostegno; di progettazione; di ricerca; di coordinamento didattico e organizzativo.

Assegnazione dell'organico



- 1[^] fase: definizione consistenza a livello nazionale
- 2[^] fase: ripartizione a livello regionale
- 3[^] fase: ripartizione a livello degli ambiti territoriali
- 4[^] fase: determinazione dell'organico delle singole scuole, sulla base del numero di classi e del monte orario degli insegnamenti (quote di flessibilità e di autonomia), dei bisogni connessi agli alunni con disabilità certificata, dell'offerta formativa delle scuole (per il potenziamento: comma 7 L. 107/15) → PTOF
- “Individuazione per competenze” da parte dei DS che propone gli incarichi triennali in coerenza con Ptof

Contenuti della funzione dirigenziale



- Art. 2 CCNL personale dirigente area V – 2006:

Il dirigente scolastico, in coerenza con il profilo delineato nell'art.25 del D.Lgs. 165/2001 e nel rispetto delle competenze degli organi collegiali e di quelle attribuite dall'art. 3 del DPR n.275/99, assicura il funzionamento generale dell'unità scolastica, nella sua autonomia funzionale entro il sistema di istruzione e formazione, promuove e sviluppa l'autonomia sul piano gestionale e didattico, promuove l'esercizio dei diritti costituzionalmente tutelati, quali il diritto all'apprendimento degli alunni, la libertà di insegnamento dei docenti, la libertà di scelta educativa da parte delle famiglie.

Gestione dell'organico



- Art. 25 D.Lgs. 165/01: spettano al Ds autonomi poteri di direzione e coordinamento, nel rispetto oo.cc.
- Art. 5 D.Lgs. 165/01: l'organizzazione degli uffici e la gestione dei rapporti di lavoro spettano in via esclusiva agli organi preposti alla gestione, con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatte salve l'informazione alle OO.SS. o le ulteriori forme di partecipazione ove previste nei CCNL
- Art. 1 L. 107/15: il DS, nel rispetto delle competenze degli oo.cc., garantisce un'efficace ed efficiente gestione delle risorse; svolge compiti di direzione, gestione, organizzazione e coordinamento

I principali atti di gestione del personale



- Conferimento incarico triennale
- Stipula e sottoscrizione contratti individuali.
- Formazione graduatorie III fascia e verifica requisiti di ammissione e autodichiarazioni (con possibile esclusione)
- Giudizio superamento anno di prova
- Definizione orari lezioni e assegnazione personale alle sedi/classi
- Concessione ferie e permessi; controllo assenze
- Attribuzione risorse Fondo di Istituto

autonomia poteri *vs* ruolo OO.SS. e OO.CC.



- Con riferimento all'impatto della normativa sulla contrattazione collettiva decentrata, la giurisprudenza (Corte App. NA 2013 e BO 2014) ha chiarito cosa non è più oggetto di contrattazione → superamento art. 6 co. 2 lett. h)-i)-m) del CCNL 2007
- Con riferimento al ruolo OO.CC., questione più complessa: rif. normativo è art. 70, commi 6-8, D.Lgs. 165/01 → *“le disposizioni che conferiscono agli organi di governo l'adozione di atti di gestione...si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti. ...Le disposizioni del presente decreto si applicano al personale della scuola”*

Ipotesi CCNL del 9.2.2018



- Art. 22 relazioni sindacali:

Sono oggetto di contrattazione (integrativa): criteri per attribuzione di tutti i compensi accessori; criteri generali per la determinazione dei compensi per la valorizzazione del merito (bonus comma 127 L. 107/15)

Sono oggetto di confronto: l'articolazione dell'orario di lavoro; i criteri riguardanti le assegnazioni alle sedi di servizio; i criteri per la fruizione dei permessi per l'aggiornamento; promozione della legalità, della qualità del lavoro e del benessere organizzativo e individuazione delle misure di prevenzione dello stress e burn out.

Sono oggetto di informazione: proposta di formazione delle classi e degli organici; criteri di attuazione dei progetti nazionali ed europei.

Ruolo oo.cc. *vs* gestione esclusiva - 1



Tema assegnazione docenti alle classi:

- Art. 10 D.Lgs. 297/94 assegna al CdI il compito di indicare i criteri generali
- Art. 7 D.Lgs. 297/94 assegna al CD il compito di formulare proposte per l'assegnazione
- Art. 396 D.Lgs. 297/94 assegna al DS il compito di procedere alla formazione delle classi, all'assegnazione ad esse dei docenti, alla formulazione dell'orario, "sulla base dei criteri generali stabiliti dal CdI e delle proposte del collegio docenti"

MA è un atto di gestione delle risorse umane: quid iuris ?

Ruolo oo.cc. *vs* gestione esclusiva - 2



- Ts 1: tutte le competenze degli oo.cc. previste dal D.Lgs. 297/94 sono salve; carattere di specialità della normativa sull'istruzione → Corte App. Cagliari, sent. 40/2015; Trib. TO, sent. 1009/17
- Ts 2: il richiamo alle “competenze degli oo.cc.” va coordinato con il nuovo assetto organizzativo, quindi tra le varie competenze degli oo.cc. non vanno considerate quelle che invadono le nuove attribuzioni della dirigenza → Cons. St. pareri 1603/99 e 1021/00; Trib. BO, sent. 947/2013; Trib. UD, sent. 74/2016; Trib. NA, ord. 23.03.17

Problema retribuzione collaboratori



- Art. 1 co. 83 L.107/15: Ds può scegliere propri collaboratori fino al 10% organico (vedasi anche art. 25 co. 5 D.Lgs. 165/01)
- Art. 34 CCNL: DS può individuare docenti cui delegare specifici compiti, ma solo 2 unità sono retribuibili col FIS (vedi anche art. 88 lett. f del CCNL)

???

Ipotesi nuovo CCNL del 9.2.18 non dice nulla in proposito

Le “leve” della gestione efficiente/efficace



- Individuazione dei docenti assegnati agli ambiti territoriali (neoassunti e in mobilità)
- Decisione superamento anno di prova
- Piano di miglioramento
- Piano di formazione
- Elaborazione PTOF (indirizzi al collegio)
- Assegnazione dei docenti alle classi e ai plessi
- Scelta dei collaboratori
- Valorizzazione del merito dei docenti
- Contrattazione integrativa
- Gestione dei “casi critici”
- Procedimento disciplinare



La gestione del procedimento disciplinare

Responsabilità disciplinare



- Deriva dalla violazione dei doveri del dipendente (violazione di obblighi di servizio, dei doveri di diligenza), opera quindi nell'ambito dei rapporti di lavoro.
- Fonte dei doveri comportamentali:
 - Il CCNL comparto scuola (artt. 91 e ss.)
 - Il Codice di Comportamento (DPR 62/2013)
 - Gli artt. 492 ss. TU Scuola
 - Art. 55 bis co. 7 D.Lgs 165/2001
 - Artt. 55 quater-quinquies-sexsies-nonies D.Lgs. 165/01
 - Codice civile (artt. 2104-2105)

Procedimento disciplinare



- La legge (artt. 54 e ss. D.Lgs. 165/2001) disciplina gli organi, le forme, i termini e le impugnazioni della procedura disciplinare.
- Disciplina anche alcuni tipi di sanzioni.
- Il CCNL individua le infrazioni e le relative sanzioni.
- MA, esiste regime transitorio per i docenti: fino al primo rinnovo del CNL successivo al D.Lgs. 150/2009 si applicano gli artt. 492 ss. TU Scuola

Ipotesi CCNL del 9.2.2018



- Art. 29 Responsabilità disciplinare docenti:

Le parti convengono sulla opportunità di rinviare ad una specifica sessione negoziale a livello nazionale la definizione, per il personale docente ed educativo delle istituzioni scolastiche, della tipologia delle infrazioni disciplinari e delle relative sanzioni, nonché l'individuazione di una procedura di conciliazione non obbligatoria, fermo restando che il soggetto responsabile del procedimento disciplinare deve in ogni caso assicurare che l'esercizio del potere disciplinare sia effettivamente rivolto alla repressione di condotte antidoverose dell'insegnante e non a sindacare, neppure indirettamente, la libertà di insegnamento. La sessione si conclude entro il mese di luglio 2018.

Tre tipi di procedimento



- Rimprovero verbale : art.93 CCNL; assenza di formalità (per personale ATA)
- Dal rimprovero/avvertimento scritto sino alla sospensione dal servizio sino a 10 gg.: procedura semplificata in capo al DS (55bis commi 1-2-9quater)
- Sanzione superiore o quando il capo-struttura non ha qualifica dirigenziale: procedura ordinaria in capo all'UPD (55bis comma 4)

Fasi del procedimento disciplinare



- In via preliminare: pubblicazione Codice Disciplinare (opportuno anche Cod. comportamento)
- Acquisizione notizia
- Identificazione tipo sanzione
- Contestazione addebito e convocazione; oppure trasmissione atti all'UPD
- Gestione contraddittorio: accesso agli atti, audizione, memorie
- Ulteriore attività istruttoria (eventuale)
- Conclusione e comunicazioni

Termini procedimento



- Nel procedimento semplificato, entro 30 gg. dalla notizia il DS contesta l'addebito e convoca l'incolpato con preavviso di almeno 20 gg.
- Dipendente può chiedere un rinvio dell'audizione per grave e documentato impedimento; può farsi assistere; può inviare memoria scritta e chiedere l'accesso agli atti
- Entro 120 gg. dalla contestazione va emesso il provvedimento conclusivo (archiviazione o sanzione) e quindi notificato.
- Nel procedimento ordinario, entro 10 gg. dalla notizia il DS trasmette relazione all'UPD
- Informativa all'Ispettorato FP
- **TERMINI PERENTORI:** contestazione e conclusione

Rapporti tra proc. disciplinare e proc. pen.



- Di regola i due procedimenti, anche se hanno ad oggetto gli stessi fatti, procedono separatamente; salvo obbligo di adeguamento, ex post, del procedimento disciplinare alle risultanze del processo
- Per le infrazioni di competenza dell'UPD, nei casi di particolare complessità dell'accertamento, è possibile sospendere il proc. disciplinare in attesa della conclusione di quello penale

Provvedimenti sanzionatori



- **Irrogabili dal DS :**

- 1) Rimprovero verbale o scritto; multa fino a 4 ore (ATA)
- 2) l'avvertimento scritto : Art. 492 T.U. (mancanze lievi)
- 2) la censura: art. 493 T.U. (mancanze non gravi)
- 3) la sospensione dall'insegnamento fino a 10 giorni: art. 494

- **Irrogabili dall'UPD:**

- Sospensione fino a un mese: art. 494 TU
- Sospensione fino a 6 mesi: art. 495 TU
- Sospensione di 6 mesi e utilizzazione in compiti diversi: art. 496 TU
- Destituzione: art. 498 TU

Nuove sanzioni introdotte dalla Legge



- Rifiuto ingiustificato a collaborare o a testimoniare nel corso di un procedimento disciplinare in atto anche presso un'altra PA: art. 55 bis, c.7
- Violazione degli obblighi inerenti la prestazione lavorativa, che abbia comportato condanna della PA al risarcimento del danno: 55 sexies, c. 1
- grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza, per inefficienza o incompetenza professionale accertate dall'amministrazione attraverso il sistema di valutazione : 55 sexies, c. 2
- Assenza ingiustificata per più di tre gg o mancata ripresa del servizio entro il termine dovuto: 55 quater, c.1
- Ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto per esigenze di servizio: Art. 55 quater, c. 1,
- Insufficiente rendimento: Art. 55 quater, c. 2
- Falsa attestazione della presenza in servizio o giustificazione dell'assenza mediante certificazione medica falsa: 55 quater, c.1 → **sospensione cautelare**
- Produzione di documenti o dichiarazioni false per ottenere l'assunzione o nel caso di progressione di carriera: 55 quater, c1
- Reiterazione di condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità altrui tenute in ufficio: 55 quater, c.1
- Condanna penale definitiva che preveda l'interdizione perpetua dai pubblici uffici: Art.. 5 quater, c. 1 lett. f)

Riabilitazione



- Art. 501 T.U.: trascorsi due anni (o 5 in caso di sospensione di 6 mesi + utilizzazione in altri compiti) dalla sanzione disciplinare, il dipendente può chiedere la riabilitazione.
- Il Comitato di valutazione esprime un giudizio sulla «condotta meritevole» successivamente alla sanzione
- USR ha competenza a decidere: se concede → nullità effetti ulteriori della sanzione (non potrà essere più valutata per la recidiva)



La gestione dei “casi critici”

Assegnazione a diverso plesso

Cass. 28282/2009: “E' legittimo e rientra nella competenza del dirigente scolastico in base all'art. 25 d.lgs. n. 165/01, il **trasferimento** di un insegnante, nell'ambito del medesimo circolo didattico, **per esigenze organizzative e di servizio**, qualora si verifichi una situazione di conflittualità tra il medesimo docente e i genitori degli alunni del plesso scolastico di provenienza. Tale provvedimento ha natura organizzativa, diversa dal licenziamento disciplinare nonché da quello per incompatibilità ambientale previsto dagli artt. 468 e 469 del d.lgs. n. 297/94.”
Idem Trib. UD, sent. 74/2016

Assegnazione a diversa attività



- Trib. NA, ord. 23.03.2017: *“è legittima la decisione del DS di assegnare attività di potenziamento ad un docente titolare negli anni precedenti di insegnamento curricolare nella stessa istituzione scolastica”*; docente assegnata al potenziamento in coerenza con le esigenze didattiche scaturite dalle priorità del RAV e dagli obiettivi del PDM.
- Trib. UD, sent. 74/16: *“l’aspettativa del docente al mantenimento della cattedra nel medesimo luogo è funzionale al diritto degli alunni alla continuità didattica, principio che tuttavia può retrocedere a fronte di altre concrete esigenze organizzative, finalizzate ad assicurare il miglior andamento del servizio scolastico”*

Trasferimento per incompatibilità ambientale



- Costituisce una misura cautelare (non disciplinare), di competenza dell'USR.
- Trova fondamento nelle “ragioni tecniche, organizzative e produttive” (art. 2103 C.C.): gravi disfunzioni organizzative determinate, anche senza colpa, dal lavoratore e tali da compromettere la serena prosecuzione delle attività. Es.: clima di tensione con colleghi e studenti (da documentare con relazione DS, verbali, lettere ecc...); Trib. BO, sent. 576/09: idonee a comprovare l'incompatibilità le lamentele espresse da studenti e genitori circa i metodi di insegnamento e l'approccio dell'insegnante ai vari problemi
- Fonte e procedura: artt. 468-469 D.Lgs 297/94 e art. 21 DPR 399/1988 → contestazione fatti
- In caso di “particolare urgenza” il DS può sospendere dal servizio, sentito il CD, e chiedere convalida all'USR

Inidoneità psicofisica



- Fonti: art. 55 octies D.Lgs. 165/2001 – DPR 171/2011 – art. 15 DL 104/2013 (L. 128/2013) – note MIUR 13000-13220/2013 e 7749/2014
- Visita medica collegiale:
 - 1) inidoneità permanente assoluta → risoluzione rapporto;
 - 2) inidoneità permanente relativa → a domanda transita nel ruolo Ass. Amm. o Ass.Tec. oppure in mobilità intercompartimentale
 - 3) inidoneità temporanea → malattia
- Procedura: d'ufficio nel caso di: assenza superiore a 18 mesi (art. 17 CCNL) , disturbi comportamento gravi e ripetuti, condizioni fisiche che facciano presumere inidoneità; oppure ad istanza di parte
- Sospensione cautelare: massimo 180 nei casi di evidenti comportamenti che generino pericolo per sicurezza/incolumità dipendente o utenza o per mancata presentazione alla visita senza giustificato motivo
- Decreto di dispensa dal servizio è di competenza del DS

Incapacità didattica



- Art. 55 quater D.Lgs. 161/2001: licenziamento disciplinare per insufficiente rendimento per almeno un biennio
- Circ. MIUR 88/2010 : nelle more della definizione dei limiti e modalità di applicazione del sistema di valutazione della performance continua ad applicarsi l'istituto della **dispensa dal servizio** disciplinato dall'**art. 512** D.lgs.297/94
- CGA Sicilia 2/2013: l'incapacità didattica (assoluta e permanente inettitudine alla funzione docente) non ha a carattere disciplinare perché non colpisce tipiche infrazioni dei codici di condotta (conseguenti a volontarie violazioni di doveri), esprimendo invece *“una valutazione di complessiva inadeguatezza dell'attività resa”*
- Cass. 10438/2012: procedura dispensa è estranea al proc. disciplinare (salvo per aspetti volti a garantire il contraddittorio: diritto a conoscere i fatti e poter manifestare le proprie ragioni)
- Trib. BZ, sent. 291/2017: la procedura si applica anche ai docenti non di ruolo
- Cass. 9129/2008: la dispensa è atto di competenza del DS
- Necessario acquisire relazioni ispettive