

Le indennità del personale docente nelle zone “a rischio” e l’autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche

CORTE D’APPELLO DI BARI (SEZ. LAVORO - SENTENZA N. 475 DEL 06/02/2007 C.I. DOTT.SSA D’ORONZO)

Ricorso in Appello per liquidazione indennità spettante per attività di docenza presso scuole zone a rischio - Infondatezza - Sottoscrizione vincolo triennale - ininfluenza ai fini della maturazione del diritto.

E’ infondata la domanda del ricorrente rivolta ad ottenere la liquidazione dell’ indennità spettante per l’attività parzialmente espletata in una scuola situata nella zona a rischio ex art. 4 CCNL 26/05/1999 a seguito di mancata conferma del progetto anche soltanto limitatamente al terzo ed ultimo anno, potendo la Direzione Generale del Ministero nella sua autonomia revocare anche ad horas l’espletamento del progetto, a nulla rilevando il vincolo assunto per iscritto su richiesta del Ministero dai docenti a non trasferirsi per quel triennio presso altri plessi scolastici.

* * *

MOTIVI DELLA DECISIONE

L’appellante censura la decisione del Tribunale con un unico articolato motivo.

Osserva, in sintesi, l’insegnante che: ha errato il primo giudice nel ritenere, all’interno di un rapporto contrattuale di lavoro in regime privatistico, “intangibile” il parere negativo alla prosecuzione delle attività progettuali per il terzo anno, espresso dal gruppo tecnico nazionale costituito presso la Direzione Generale del Ministero; che, invero, avendo reso dichiarazione di

disponibilità, ai sensi dell’art. 4, comma 11, del CCNL 26 maggio 1999, *a permanere in servizio nella scuola per tutta la durata del progetto relativo ... e, comunque, per non meno di tre anni* era sorto, per l’Amministrazione, il correlativo obbligo di pagare, a titolo di corrispettivo, l’indennità stabilita per tutto il triennio; che, a fronte del proprio diritto a tale compenso, l’Amministrazione non poteva contrapporre alcun potere pubblico discrezionale, poiché l’attività espletata aveva “natura paritetica” e tutti gli atti dell’Amministrazione andavano qualificati come atti di diritto privato; che il Tribunale ha ommesso di pronunciarsi sulla richiesta di risarcimento danni consistiti, oltre che nella mancata percezione dell’indennità stabilita dalla contrattazione collettiva, anche nella definitiva ed irrimediabile perdita della possibilità di ottenere una nuova destinazione, più vicina al luogo di residenza o, comunque, professionalmente più vantaggiosa, atteso l’obbligo assunto, con l’adesione al progetto, di permanere in servizio presso la scuola per almeno tre anni. (... *omissis*...).

L’appellante ha lamentato, con l’atto introduttivo, la illegittima mancata approvazione, da parte del Ministero, del progetto per l’anno 2001 – 2002, fonte, secondo la tesi attorea, di gravi danni professionali ed economici, rappresentati dalla perdita del diritto alla mobilità e del compenso annuo accessorio di cui all’art. 4 del CCNL.

Nelle conclusioni, l’insegnante ha chiesto la condanna del Ministero al

pagamento, in proprio favore, della somma di € 2.324,06, pari al compenso accessorio non percepito, a titolo risarcimento danni.

Dunque, l'istante ha addebitato al Ministero un comportamento (mancata approvazione del progetto) asseritamente illegittimo ed ha chiesto al medesimo ente di risarcire il danno conseguentemente cagionato, quantificato in misura pari al compenso previsto dall'art. 4 del CCNL.

Questa essendo l'allegazione della parte ricorrente, non v'è dubbio che legittimato a contraddire fosse il Ministero convenuto, supposto unico responsabile del danno di cui si è reclamato il ristoro. (...omissis...).

La soluzione della controversia in definitiva dipendente dalla verifica della correttezza dell'operato del Ministero, in relazione agli obblighi nascenti direttamente dalla normativa contrattuale e, in ogni caso, al dovere, correttamente richiamato dall'appellante, di buona fede e correttezza.

Orbene, dalla documentazione agli atti emerge quanto segue.

Con nota n. 279 del 21 settembre 2001, il Ministero lamenta insufficienti informazioni in alcune sezioni della griglia strutturata (nel verbale n. 42/2001 del Collegio dei Docenti così, in sintesi, riportate: *non si ritrovano informazioni sulla Scuola ed elementi che indichino il grado di dispersione scolastica da contenere; non emerge la situazione di disagio sociale del territorio nel quale è situata la Scuola; non emerge la rete di collaborazione con l'Ente Locale, le Istituzioni e le Associazioni; l'apprezzabile indagine...non fornisce alcuna indicazione sui profili di apprendimento e comportamento degli alunni; non emerge alcuna flessibilità didattica e organizzativa per il trascorso biennio e/o indicazioni revisionali di diversa articolazione didattica per l'ultimo anno del Progetto; al dato costante di assenza di abbandoni e di ripetenze non fa riscontro un qualsiasi intervento sulle modalità di verifica e*

valutazione dei processi di insegnamento/apprendimento e di monitoraggio dell'intero Progetto; si rileva un rapporto con le famiglie meramente istituzionale).

Nonostante l'integrazione del progetto, predisposto dal Collegio dei docenti, il Ministero, con nota n. 793 del 4 dicembre 2001, comunica che, a seguito dell'esame effettuato dal gruppo tecnico istituito con D.D.G. 19/07/2001, è stato espresso parere negativo alla prosecuzione delle attività nell'anno scolastico 2001/2002. (...omissis...).

Se non può negarsi che la discrezionalità tecnica dell'Amministrazione nella valutazione del progetto trova un limite nell'obbligo di osservare le norme contrattuali che disciplinano l'esercizio di quel potere (ancorato alla ricorrenza di risorse disponibili, allo stato di realizzazione del progetto e alla persistente idoneità al raggiungimento degli obiettivi) nonché nel generale dovere di buona fede, è altrettanto vero che, nella specie, l'appellante non ha neanche allegato la specifica inadempienza in cui sarebbe incorsa l'Amministrazione né ha indicato la concreta scorrettezza, in ipotesi, commessa dal Ministero.

Solo con il ricorso introduttivo e non anche con l'atto di gravame, il docente ha sottolineato che il progetto non era stato confermato nonostante la positiva conclusione delle verifiche effettuate nell'aprile 2001 dagli ispettori.

Ora, prescindendo dal fatto che agli atti non vi sono le relazioni degli ispettori (ancorché menzionate nell'indice della documentazione allegata al ricorso introduttivo), la Corte rileva che l'appellante si è limitato ad evidenziare questa apparente incongruità senza tuttavia spiegare perché mai le ragioni addotte dal Ministero per negare la conferma del progetto, nonostante l'esito delle verifiche ispettive, fossero erranee o illogiche.

In sostanza e ad onta del giudizio conclusivo degli ispettori, ciò che poteva rilevare, nella specie, era la contraddittorietà manifesta tra determinati accertamenti di fatto compiuti dagli ispettori e le valutazioni tecniche dai medesimi espresse e le corrispondenti attività compiute dal Ministero, sì da potersi quanto meno ipotizzare che il parere negativo espresso dall'Amministrazione fosse affetto da un errore o travisamento dei fatti o da una inesatta applicazione dei criteri tecnici di valutazione.

L'appellante, invece, nulla di tutto questo ha allegato, di tal che il giudizio di non realizzabilità del progetto non appare contrario alle comuni regole tecniche e scientifiche ed il conseguente provvedimento di non conferma del progetto non risulta adottato in violazione di alcuna norma contrattuale o legale.

Può aggiungersi che la valutazione dello stato dei progetti da parte del collegio dei docenti va fatta entro il mese di giugno *per mezzo di una griglia strutturata predisposta dal Ministero della pubblica istruzione*, sicchè, come giustamente affermato dal Ministero, "è evidente l'irrelevanza delle valutazioni espresse dagli ispettori anteriormente alla conclusione del progetto e con modalità diverse da quelle fissate dalla contrattazione collettiva".

In conclusione, il comportamento tenuto dal Ministero con la mancata conferma del progetto non risulta affetto da alcuna illegittimità.

La domanda risarcitoria avanzata dall'appellante sul presupposto di una condotta *contra ius* del Ministero appellato è dunque infondata. (...*omissis*...).

* * *

La Corte di Appello di Bari, nella motivazione della sentenza impugnata,

dopo aver dato atto che nel caso di specie si verte su obbligazioni di natura privatistica, nel commentare l'articolo 4 del C.C.N.L. integrativo reparto scuola del 31/08/1999 (*che prevede le modalità d'incentivazione per sostenere e retribuire il personale insegnante disponibile ad operare nelle scuole collocate in aree a rischio di devianza sociale caratterizzate da dispersione scolastiche e stabilisce altresì "l'obbligo a permanere in servizio nella scuola per tutta la durata del progetto relativo... e comunque, non meno di tre anni..."*), siccome nella predetta norma contrattuale il Ministero "ha il potere di confermare o no, dopo il primo anno (?), il progetto in relazione alle risorse disponibili e a seconda dello stato di realizzazione del medesimo...", ha ritenuto nella propria motivazione che "... da un lato, l'insegnante non ha diritto, in ogni caso, all'indennità stabilita per tutto il triennio, ma soltanto a quella del primo anno, atteso che, per gli anni successivi, il compenso matura se il progetto, confermato dal Ministero, viene portato a ulteriore compimento e, dall'altro lato, che il potere di conferma (o di non conferma) del Ministero non è assoluto ma condizionato dalla ricorrenza dei presupposti sopra specificati...".

Ma tale interpretazione - a parte lo stridente contrasto con quanto effettivamente verificatosi - sembra essere esattamente opposta a quella risultante dalla lettura del testo della citata norma contrattuale.

Infatti, quella disposizione conferisce il potere di confermare o no il progetto dopo il primo anno, ma nulla dice per gli anni successivi.

Il Ministero ha soltanto il potere di **certificare** la correttezza della valutazione espressa dal Collegio dei

Docenti.

Il Collegio dei Docenti (*composto da tutti gli insegnanti compresi quelli che non partecipavano al progetto*) aveva all'unanimità dei presenti, e quindi ben oltre il numero dei docenti partecipanti (solo il 43% dell'organico), valutato positivamente le attività realizzate nell'a.s. 2000/2001 e, sempre con voto unanime, aveva proceduto alla approvazione del progetto integrato e modificato secondo i suggerimenti pervenuti dal Ministero per l'anno 2001/2002.

Quindi erroneamente la Corte attribuisce all'Amministrazione Centrale *“il potere di confermare o no, dopo il primo anno, il progetto in relazione alle risorse disponibili e secondo lo stato di realizzazione del medesimo”* senza tener in alcun conto la valutazione espressa, così come la norma prescrive, dal Collegio dei Docenti.

Se sono irrilevanti le valutazioni degli Ispettori, perché il M.I.U.R. sperpera il denaro pubblico disponendo ispezioni inutili?

Cosicché l'ispezione sul luogo e la valutazione del collegio dei docenti sono irrilevanti, mentre le considerazioni non consentite del *“gruppo tecnico” (nominato a sorpresa dalla Direzione Generale non si sa secondo quale disposizione legislativa)* fatte a Roma sono determinanti, anche se frutto di incomprensibili scelte tutt'altro che tecniche e pratiche!

Il C.C.N.L. individua il Collegio dei Docenti come unico Organo legittimato a valutare lo stato di attuazione del progetto pluriennale ed il raggiungimento degli obiettivi prefissati nel progetto approvato dal Ministero. Ciò in ossequio al DP.R. 275 dell'8/03/1999 (Regolamento recante norme in materia di autonomia delle

istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della L. 15/03/1997, n. 59) che all'art. 1 - comma 1 - recita testualmente *“Le istituzioni scolastiche sono espressione di autonomia funzionale e provvedono alla definizione ed alla realizzazione dell'offerta formativa.* Ed al comma 2 aggiunge: *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.*

Inoltre l'art. 14 della L. 59/97 al comma 1 prevede: *“A decorrere dal 1/09/2000 alle istituzioni scolastiche sono attribuite le funzioni già di competenza dell'Amministrazione centrale e periferica”* ed al comma 2 precisa che *“In particolare le istituzioni scolastiche provvedono a tutti gli adempimenti relativi alla carriera scolastica degli alunni e disciplinano, nel rispetto della legislazione vigente, le iscrizioni, le frequenze, le certificazioni, la documentazione, la valutazione, il riconoscimento degli studi compiuti in Italia e all'estero ai fini della prosecuzione degli studi medesimi, la valutazione dei crediti e debiti formativi, la partecipazione a progetti territoriali e internazionali, la realizzazione di scambi educativi internazionali”.*

Il C.C.N.L. citato riserva

all'Amministrazione Centrale soltanto il compito precipuo della **certificazione** che *“sarà ogni anno effettuata anche per mezzo della consulenza del CEDE, al fine della conferma o meno del progetto medesimo (e non:”* in relazione alle risorse disponibili e secondo lo stato di realizzazione del medesimo...”).

Quindi al Ministero è demandato **esclusivamente il compito di attestare** l'esito della valutazione effettuata dal Collegio dei Docenti e di **certificarla** ai fini della prosecuzione del progetto triennale.

La violazione di legge che emerge nella motivazione della Corte di Appello consiste nell'errata applicazione dei principi privatistici in tema di obbligazioni e quindi nel non avere considerato il palese abuso posto in essere dal Ministero quale inadempimento contrattuale, anzi, di aver addirittura ritenuto tale comportamento corretto, ignorando le circostanze più evidenti di quanto accaduto.

Si evidenzia che il comma 5, sempre del citato articolo 4 del C.C.N.I., prevede che il progetto da presentare entro il 31.12.1999 vale per l'anno successivo 2000-2001, così come analogicamente dovrebbe prevedersi per eventuali dinieghi.

Se si decide a dicembre, tale provvedimento potrà valere per l'anno successivo, non per quello in corso, quanto meno per le conseguenze nei confronti dei dipendenti che vanno garantiti nei propri diritti.

Orbene, perché se per libera scelta della parte datoriale improvvisamente o con **tardiva comunicazione** non si deve proseguire nell'esercizio di un progetto in corso (cioè in un rapporto contrattuale in corso), l'altra deve

essere penalizzata?

Accertare quando il **ritardo** ecceda qualsivoglia limite di tollerabilità costituisce apprezzamento discrezionale del giudice del merito che deve essere condotto in relazione all'oggetto e alla natura del contratto, a comportamento complessivo delle parti anche posteriore alla conclusione del contratto e all'interesse dell'altro contraente (Cass. Civ., Sez. I, 02 maggio 2006, n. 10127).

La Corte di Appello nella sua motivazione non ha tenuto conto che non era compito del singolo insegnante ricorrente *“evidenziare l'illogicità, l'erroneità o l'incongruità del parere negativo espresso dall'organo tecnico”*.

Al ricorrente insomma, importa molto poco se il *“tardivo parere negativo”* fosse illogico o incongruente.

Ciò può interessare altri; al ricorrente interessa soltanto non essere leso nei propri diritti e non pare che quel provvedimento inaspettato ed ingiustificato fosse stato adottato per inadempienza o responsabilità dell'odierno ricorrente.

Parte ricorrente non ha impugnato il provvedimento, che peraltro ha conosciuto per vie indirette (*avendone avuto conoscenza soltanto tramite il Dirigente Scolastico*), né vuol sapere perché a dicembre 2001 fossero cambiate le condizioni, non foss'altro perché, come già detto, in quel provvedimento non si contestano gli inadempimenti a carico degli insegnanti. L'insegnante-ricorrente vorrebbe sapere se dal comportamento del suo datore di lavoro, che gli ha fatto sottoscrivere un vincolo a rimanere presso quel circolo didattico per tre anni onde attuare un progetto che per motivi aziendali non si è più concluso, non sia ravvisabile un grave inadempimento contrattuale.

A questa domanda si può rispondere in maniera chiara, senza tergiversare e cioè: acclarata la natura privatistica di questo rapporto, il datore di lavoro ha agito in maniera arbitraria penalizzando ingiustamente trentasei insegnanti che stavano espletando l'incarico conferitogli, a nulla rilevando la illogicità o incongruità di tale decisione riguardante le scelte aziendali!

E comunque, quand'anche ci fossero state delle irregolarità nella realizzazione del progetto addebitabili alla parte ricorrente, il Ministero avrebbe dovuto contestare l'inadempimento personale al singolo docente.

Ciò non è accaduto perché, in realtà, non è mai sussistita alcuna inadempienza; nulla avrebbe fatto immaginare che a gennaio 2002 - *ad anno scolastico inoltrato* - tutto sarebbe stato bruscamente interrotto.

Il lavoratore prende atto delle scelte aziendali, ma vuol essere pagato per il lavoro espletato sino a quel momento e per quanto concordato anche sino al termine del periodo vincolato, avendo dovuto rinunciare ad altro.

L'insegnante non avrebbe potuto conoscere quali potessero essere le estemporanee iniziative del "gruppo tecnico" del Ministero appena istituito e abilitato soltanto a **certificare** le valutazioni del Collegio Docenti.

Tutti i ricorrenti hanno subito danni da questa inaspettata decisione.

All'uopo, si riporta, a titolo di esempio, il caso concreto delle insegnanti che a giugno 2001 avevano assoluta necessità di trasferirsi per il passaggio di ruolo all'istruzione secondaria di primo grado (*come provato dal doc. 11 allegato riguardante una delle ricorrenti ins. I. e*

come risulta provato nel fascicolo della ricorrente ins. G. - giudizio pendente dinanzi alla Corte di Appello di Bari sempre nei confronti del Ministero R.G. N.1414/06) presso altro istituto scolastico. Ebbene, tale trasferimento formalmente richiesto con istanza depositata il 29/03/2001 non è stato accolto, perché la predetta aveva sottoscritto il citato vincolo.

* * *

Quanto statuito dalla Corte di Appello di Bari è tutt'altro che condiviso anche da altra giurisprudenza di merito. Infatti, per identiche cause decise recentemente sempre dal Tribunale di Trani - Sezione Lavoro - per la medesima questione, ma da altro Giudice, le sentenze sono state di accoglimento del ricorso.

Trattasi di ben dodici decisioni del 12/12/2005 tra altrettanti insegnanti ed il Ministero, riguardanti l'identica vicenda della stessa scuola, di cui soltanto sei appellate, mentre altre sei passate in giudicato.

Il Giudice del lavoro ha accolto le domande condannando il Ministero al pagamento a titolo risarcimento danni del compenso previsto e non versato.

Nella motivazione di tali sentenze si legge, tra l'altro che: "*...visto che la scelta del personale docente di aderire a detta progettualità scolastica finisce poi inevitabilmente con il tradursi comunque in una perdita di chances, atteso che per tre anni consecutivi non sarà possibile esprimere opzione per il trasferimento in altre sedi, occorre individuare dei correttivi, almeno in senso temporale, che in caso di mancata conferma del progetto, facessero ritenere libere entrambe le parti dai vincoli assunti, ma, in tempi congrui onde poter esprimere in tempi ancora utili, la loro volontà di chiedere*

eventuali trasferimenti. Tanto non si è affatto verificato, la mancata conferma del progetto è stata comunicata nel terzo anno del progetto triennale, quando l'anno scolastico era già in corso, ossia con nota del 04/12/2001, quando si era inevitabilmente creato, nei docenti, l'affidamento che il progetto stesso potesse proseguire senza soluzione di continuità. Oppure si sarebbe potuto optare di subordinare il tutto ad una verifica annuale della esistenza dei presupposti afferenti ad entrambe le parti (volontà del docente di restare in quella sede e del Ministero di confermare il progetto) per la prosecuzione del progetto". (Tribunale di Trani - Sezione Lavoro - Dott.ssa La Notte Chirone, 12/12/2005).¹

Daniela CERVELLERA

¹ Trib. Trani – Sez. Lav. – sent. n. 5136/05. Conformi anche le sentenze nn. 5128/05; 5131/05; 5133/05; 5134/05; 5135/05; 5139/05; tutte del 12/12/2005 Trib. Trani. Inoltre conformi e **passate in giudicato** le sentenze sempre del 12/12/2005 nn. 5127/05; 5129/05; 5130/05; 5132/05; 5136/05; 5137/05;