

I dirigenti scolastici rispondono come “datori di lavoro” nelle controversie dinanzi al giudice ordinario?

(a cura di Carmelo Rollini - Agrigento 15 aprile 2004)

Recenti pronunce dei tribunali di Agrigento e Sciacca offrono lo spunto per alcune considerazioni in tema di “legittimazione passiva” nelle controversie di lavoro promosse avverso atti di competenza esclusiva dei dirigenti scolastici: infatti, è questione dibattuta se, per tali atti, debba essere chiamato in giudizio direttamente il dirigente scolastico - quale rappresentante legale dell’istituzione scolastica ai sensi dell’art.25 del D.Lgs.n.165/2001 - ovvero il Ministero dell’Istruzione nella persona del Ministro *pro tempore*, ovvero ancora l’Ufficio scolastico regionale competente per territorio nella persona del dirigente generale.

Il problema della corretta individuazione del soggetto legittimato passivo deriva dalla complessa articolazione dell’Amministrazione scolastica, per cui non è sempre agevole individuare il soggetto da chiamare in giudizio in relazione all’atto impugnato.

A dimostrazione di tale incertezza, si constata, relativamente al contenzioso di questa provincia, che gli atti introduttivi di giudizio avverso atti dei dirigenti scolastici sono il più delle volte rivolti nei confronti degli stessi dirigenti scolastici, del Centro servizi amministrativi, dell’Ufficio scolastico regionale e del Ministero.

Anche se la terminologia non è univoca, per *legittimato passivo* si intende il soggetto nei cui confronti va rivolta l’azione giudiziaria in quanto titolare del rapporto controverso: si tratta della c.d. *legittimazione sostanziale*. Diverso è il concetto di legittimazione processuale che, relativamente alle persone giuridiche (amministrazioni statali, enti locali, istituzioni scolastiche, ecc.....) individua il soggetto che agisce o è chiamato in giudizio quale rappresentante legale dell’ente (v.art. 75 c.p.c.).

La legittimazione sostanziale (attiva o passiva) si distingue anche dallo *jus postulandi*, ossia dalla capacità di esercitare il patrocinio in giudizio: nelle controversie di lavoro l’attività di rappresentanza e difesa in giudizio può essere svolta anche dal dirigente scolastico, a norma dell’art.417 bis c.p.c.

Fatte queste premesse e passando all’esame delle pronunce in argomento, si rileva che, nel caso deciso dal Tribunale di Agrigento con sentenza del 3 dicembre 2003 (1), era stato impugnato l’atto di assegnazione di una docente alle classi, adottato dal dirigente scolastico ai sensi dell’art.396 del D.Lgs.n.297/94.

Nell’occasione, il Giudice ha escluso la legittimazione passiva del Ministero, ritenendo che il capo d’istituto sia *legittimato ad agire e a resistere in giudizio nelle controversie riguardanti gli atti di gestione organizzativa ed amministrativa del personale e delle risorse finanziarie relative all’istituzione scolastica, dotata di autonomia e personalità giuridica, di cui il medesimo è legale rappresentante*.

Diversa è la questione posta al vaglio dei giudici dei tribunali di Sciacca e di Agrigento e decisa, rispettivamente, con decreti del 2.12.2003 e del 26.3.2004 (1), poiché non si trattava propriamente di controversia di lavoro, ma di comportamento antisindacale ai sensi dell’articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n.300.

La fattispecie all’esame del Tribunale di Sciacca riguardava una proposta di organico - formulata dal dirigente scolastico senza la preventiva informazione alle organizzazioni sindacali - che aveva determinato anche la perdita di titolarità di un dipendente dell’istituto scolastico, realizzando così una condotta antisindacale definita *plurioffensiva* (cioè lesiva contemporaneamente delle prerogative sindacali e dei diritti del lavoratore).

La chiamata in giudizio del dirigente scolastico, ossia la legittimazione passiva del medesimo, si giustificerebbe, secondo il Giudice, in quanto la denuncia di condotta antisindacale riguarda il datore di

lavoro in senso stretto. *Diversamente opinando - in ipotesi di accoglimento del ricorso - verrebbe paradossalmente emesso un ordine di cessazione della condotta antisindacale nei confronti del soggetto Stato, che giuridicamente non è né competente né autorizzato a trattare con le associazioni sindacali all'interno del singolo Istituto.*

Dinanzi al Tribunale di Agrigento è stato invece censurato il comportamento antisindacale di un dirigente scolastico che non aveva attivato, nei tempi congrui per assicurare il tempestivo ed efficace inizio delle lezioni, l'annuale contrattazione integrativa a livello d'istituto. Il Giudice ha affermato la carenza di legittimazione passiva del Ministero dell'Istruzione che, *ancorché titolare del rapporto di lavoro con i dipendenti, portatori dei diritti sindacali che si assumono lesi, non è investito della gestione delle relazioni sindacali all'interno dell'istituto, l'organo dello Stato a ciò preposto essendo il Dirigente scolastico, tenuto all'adempimento degli obblighi derivanti dalla contrattazione collettiva del comparto.*

In senso conforme si è pronunciato anche il Tribunale di Reggio Emilia con sentenza del 2.10.2002.

Di segno opposto è invece la sentenza del Tribunale di Pisa n.202 del 21 marzo 2002.

Nella fattispecie, il Giudice ha affermato che gli istituti scolastici sono caratterizzati dall'essere organi dello Stato muniti di personalità giuridica ed inseriti nell'Amministrazione statale per il perseguimento del fine ultimo dell'istruzione pubblica (c.d. *enti strumentali*). Secondo il giudice, *da tanto discende che, pur nel novellato quadro offerto dal D.Lgs.n.165/01(ex n.29/93), tuttora datore di lavoro del personale scolastico sia lo Stato, nella sua personificazione del Ministero della Pubblica Istruzione, il quale è, quindi legittimato passivo sia sostanziale che processuale.*

Le argomentazioni del Tribunale di Pisa appaiono più convincenti, ove si consideri anche che:

1) l'Avvocatura generale dello Stato, pronunciandosi circa l'ammissione degli istituti scolastici al patrocinio in giudizio ai sensi dell'art.1 del R.D. n.1611/1930 (2), ha ribadito che gli istituti scolastici dotati di personalità giuridica hanno natura giuridica di organi dello Stato (v. parere dell'Avvocatura generale dello Stato riportato nella circolare ministeriale n.35 del 19.2.2001 e consultabile su questo stesso sito alla pagina *materiali*).

2) su analoga questione, riguardante la legittimazione a stare in giudizio nelle cause civili per risarcimento danni derivanti da infortunio ad alunni, la stessa Avvocatura generale dello Stato ha espresso il parere che legittimato passivo sia il Ministero e non l'istituzione scolastica dotata di personalità giuridica: ciò in considerazione del fatto che il personale docente, responsabile del danno per *culpa in vigilando*, si trova in rapporto organico con l'Amministrazione dello Stato e l'attività posta in essere è dunque riferibile allo Stato e non all'istituzione scolastica (v. circolare ministeriale prot.n.1665 del 19 maggio 2003 alla pagina *normativa*).

A sostegno della tesi interpretativa qui condivisa, valgono anche le seguenti argomentazioni.

L'art.16,1° comma lett.f) ,del D.lgs.n.165/01 dispone che il potere di promuovere o resistere alle liti compete ai dirigenti generali, mentre i dirigenti scolastici non hanno tale qualifica.

L'art.11 del R.D.n.1611/1933, come modificato dall'art.1 della legge n.260/1958, prevede che gli atti di citazione in giudizio *.....devono essere notificati alle Amministrazioni dello Stato.....nella persona del Ministro competente*; anche a ritenere che tale disposizione sia stata implicitamente abrogata dal sopra citato art.16, deve comunque escludersi la legittimazione passiva dei dirigenti scolastici in quanto questi non sono preposti ad uffici di livello dirigenziale generale.

Una recente disposizione, l'art.8 del D.P.R.11 agosto 2003, n.319 - concernente il regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - attribuisce agli Uffici scolastici regionali, nell'ambito delle funzioni svolte in raccordo con il Dipartimento dell'istruzione e come articolazione periferica del Ministero, *la legittimazione passiva in materia di contenzioso del personale della scuola*. La generica formulazione, non facendo distinzione fra le categorie di personale scolastico o

fra tipologie di atti impugnati (dei dirigenti scolastici, dei CC.SS.AA. o dello stesso Ufficio scolastico regionale), lascerebbe intendere che si tratti di legittimazione passiva dell'Ufficio scolastico regionale, in sostituzione del Ministero, per tutte le controversie riguardanti il personale scolastico, coerentemente con il disposto di cui al citato art. 16 . A ciò si aggiunga che il medesimo art.16 attribuisce solo ai dirigenti generali il *potere di conciliare e transigere* e che tale principio è stato recepito con circolare ministeriale prot.895 del 13 marzo 2003 (3).

Dalle esposte considerazioni consegue che, nella fattispecie della condotta antisindacale, l'ordine del giudice di cessazione del comportamento lesivo e di rimozione degli effetti è rivolto al dirigente scolastico in quanto organo dello Stato datore di lavoro: pertanto, l'eventuale condanna al risarcimento danni o alle sole spese processuali riguarda sempre lo Stato *datore di lavoro*, salvo rivalsa nei confronti dello stesso dirigente scolastico, secondo i principi generali in tema di responsabilità per danno erariale. Ovviamente, in caso di inottemperanza al decreto del giudice, è responsabile penalmente il dirigente scolastico come soggetto "persona fisica" e non lo Stato datore di lavoro.

Note:

(1) v. su questo stesso sito alla pagina *giurisprudenza*.

(2) art.1,1° comma, R.D. 30 ottobre 1933, n.1611: La rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio delle Amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo, spettano alla Avvocatura dello Stato.

Si riporta anche l'art.1 del D.P.R. n.352/2001, recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. n.275/99: "L'Avvocatura dello Stato continua ad assumere la rappresentanza e la difesa nei giudizi attivi e passivi davanti le autorità giudiziarie, i collegi arbitrali e le giurisdizioni amministrative e speciali di tutte le istituzioni scolastiche cui è stata attribuita l'autonomia e la personalità giuridica a norma dell'art.21 della legge 15 marzo 1997, n.59".

(3) Peraltro, la stessa circolare perviene a conclusioni opposte in ordine alla legittimazione passiva, con la conseguenza che si riconosce la legittimazione del dirigente scolastico in sede processuale ma non anche nella fase stragiudiziale.