

XVI LEGISLATURA
CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3286

PROPOSTA DI LEGGE d'iniziativa dei deputati

SIRAGUSA, BARBIERI, GOISIS, GHIZZONI, CAPITANIO SANTOLINI, GRANATA,
ZAZZERA, ANTONINO RUSSO, GIAMMANCO

Norme per la salvaguardia del sistema scolastico in Sicilia e per la rinnovazione del concorso per dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale 22 novembre 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, 4a serie speciale, n. 94 del 26 novembre 2004

Presentata il 9 marzo 2010

Onorevoli Colleghi! — Con decreto direttoriale 22 novembre 2004 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, 4a serie speciale, n. 94 del 26 novembre 2004, veniva bandito il corso-concorso per dirigente scolastico. In Sicilia i candidati che si sono presentati alle prove scritte sono stati 1.571 dei quali più di un terzo ammessi con riserva per decisione dei tribunali amministrativi regionali (TAR).

In base al numero dei partecipanti, in applicazione del regolamento relativo ai criteri per la composizione delle commissioni esaminatrici del corso-concorso selettivo di formazione dei dirigenti scolastici di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 maggio 2001, n. 341, che all'articolo 2, comma 7, prevede: «Le Commissioni esaminatrici possono essere suddivise in sottocommissioni (...) con l'integrazione di un numero di componenti, unico restando il Presidente, pari a quello delle Commissioni originarie (...)» e al comma 4 dell'articolo 2: «Gli altri due componenti sono scelti uno fra esperti di organizzazioni pubbliche o private con competenze in campo organizzativo e gestionale e l'altro fra dirigenti scolastici in servizio con una anzianità nella funzione direttiva della scuola di almeno cinque anni», e che quindi definiva chiaramente l'entità numerica delle sottocommissioni, è stata costituita una ulteriore sottocommissione formata da due componenti, stante l'unicità del presidente.

In questo quadro normativo l'ufficio legislativo del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con un argomentato parere trasmesso alle direzioni regionali con nota n. 1160 del 19 settembre 2005, ha ribadito che le eventuali sottocommissioni dovevano essere costituite da due membri dato che il presidente era unico. Tale nota è stata diramata al fine di assicurare in Italia «l'omogeneità dei criteri interpretativi».

Tutti gli altri uffici regionali, che hanno registrato forti numeri di candidati alle prove scritte, hanno costituito la seconda sottocommissione secondo l'indicazione ministeriale, in Sicilia come in Veneto e in Puglia.

Il Ministro pro tempore con nota n. 915 del 4 agosto 2006 ribadì la portata innovativa del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il Consiglio di giustizia amministrativa (CGA) per la Regione siciliana, con decisioni n. 477/09 e n. 478/09, ha annullato il decreto n. 2571/1 del 10 febbraio 2006 con il quale l'ufficio scolastico regionale (USR) per la Sicilia aveva integrato – dopo lo svolgimento delle prove scritte di cui all'articolo 1 del bando di cui al decreto direttoriale del 22 novembre 2004 – la commissione esaminatrice del corso – concorso, dichiarando la caducazione di tutte le operazioni di valutazione effettuate dalle due sottocommissioni avendo le stesse alternativamente operato come collegio

perfetto e imperfetto, a seconda della presenza dell'unico presidente a volte nell'una e a volte nell'altra sottocommissione.

Il giudice siciliano, come era sua facoltà, ha ritenuto che, contrariamente al combinato disposto dell'articolo 2, comma 7, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 maggio 2001, n. 341, e dell'articolo 8 del bando, la normativa ed «i principi generali» imponessero sottocommissioni di tre membri, con la conseguenza che ciò che è stato ritenuto legittimo nel resto del Paese (si veda la sentenza del TAR di Lecce n. 412/07), non lo fosse in Sicilia.

Pur tuttavia il giudice amministrativo d'appello ha dichiarato nelle sentenze n. 477/09 e n. 478/09 del 25 maggio 2009 che sono «salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione» ed ha riconosciuto, nelle sentenze n. 1064/09 e n. 1065/09, che esistono soggetti per i quali non ha operato l'arresto procedimentale subito dai ricorrenti.

Il CGA ha, inoltre, chiarito che spetta «all'Amministrazione di definire le posizioni di coloro nei confronti dei quali non ha operato l'arresto procedimentale subito dall'attuale ricorrente, sulla considerazione, oltretutto, che, allo stato, vicende e provvedimenti ulteriori si sono frapposti fra gli esiti concorsuali e la relazione eventualmente corrente fra intervenienti ad opponendum e l'Amministrazione scolastica».

L'USR per la Sicilia, con decreto prot. n. AOO.DIRSI.REG.Uff. 245 dell'8 gennaio 2010, ha estensivamente applicato il giudicato amministrativo estendendo il procedimento di rinnovazione a tutti i candidati che hanno sostenuto le due prove scritte.

Avverso tale provvedimento è stato prodotto da parte di alcuni dirigenti scolastici, vincitori del concorso in questione, ricorso al TAR di Palermo, il quale con ordinanze del 28 gennaio e del 5 febbraio 2010 ha disposto la sospensiva del decreto del dirigente scolastico regionale, eccedendo che il concorso non dovesse essere rinnovato secondo l'interpretazione data dall'USR e riservandosi il giudizio di merito. Afferma infatti il TAR che è necessario procedere dal momento in cui operano le statuizioni del CGA ovvero dal momento in cui è stato annullato il decreto che aveva integrato la commissione base, con il conseguente effetto di imporre all'amministrazione non il rifacimento delle prove scritte ma, con le opportune cautele, la nuova correzione di quelle già effettuate.

In un caso quasi analogo verificatosi in Puglia, l'amministrazione ha viceversa immesso in ruolo dirigenti scolastici che non avevano superato le prove scritte o orali, ma che, in forza di ordinanze giurisdizionali del TAR di Lecce che sospendevano la loro esclusione, avevano partecipato al corso di formazione successivo, conseguendo l'attestato finale positivo. A tal proposito, l'allora Viceministro della pubblica istruzione, in data 2 gennaio 2008, ribadì in Aula ai parlamentari Sasso, Vico e Duranti, che «con sentenze nn. 2685/2007, 2684/2007, 2683/2007, 2682/2007 e 2686/2007 il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, II sezione di Lecce, richiamando le disposizioni dell'articolo 1, comma 619, della legge finanziaria, ha interpretato le stesse nel senso che il superamento delle prove d'esame propedeutiche alla fase di formazione avviene, nei confronti dei soggetti ammessi con riserva a seguito di provvedimento cautelare in sede giurisdizionale o amministrativa e quindi scritti nella seconda fascia, dopo i candidati pleno iure, con la produzione di una relazione finale e rilascio da parte del direttore del corso di un attestato positivo. La relazione finale medesima e l'attestato positivo rilasciato dal direttore del corso comportano il superamento delle prove d'esame propedeutiche alla fase di formazione. L'amministrazione, pertanto, in applicazione alle indicate pronunce, si è adeguata alla predetta interpretazione, in quanto sarebbe risultata soccombente dinanzi allo stesso giudice, qualora avesse escluso i candidati in questione. Pertanto si ritiene che le operazioni di individuazione dei vincitori del concorso in parola – conclude il Viceministro – siano state condotte in totale correttezza».

Si aggiunge a questa situazione, già di per sé molto complessa, la sentenza del Consiglio di Stato n. 7964/2009. Quest'ultimo, nel rigettare il ricorso presentato avverso la sentenza del TAR della Puglia concernente «Corso concorso per il reclutamento di n. 141 Dirigenti scolastici», stabiliva che in base al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 341 del 30 maggio 2001 «Nella situazione in esame, essendosi presentati 932 candidati, la divisione in sotto-commissioni era evidentemente legittima, così come non potevano non ritenersi legittime, in base alle finalità sopra ricordate, la simultaneità dei lavori delle sottocommissioni e l'indicata presenza in entrambe della

figura del Presidente, essendo tale presenza da intendere non in senso fisico continuativo, ma a livello di supervisione e di coordinamento. È di tutta evidenza, del resto, che se il medesimo Presidente fosse stato tenuto a partecipare a tutti i lavori delle sottocommissioni, queste ultime avrebbero dovuto riunirsi in giorni diversi, con totale vanificazione dell'intento acceleratorio perseguito. I verbali nella fattispecie contestati dovevano quindi ritenersi regolari, nella parte in cui menzionavano la partecipazione del Presidente contemporaneamente nelle due sotto-commissioni, avendo lo stesso, in entrambe, funzioni garantistiche dell'uniformità di giudizio e dovendo, comunque, eventuali contestazioni investire eventualmente le norme regolamentari, che – imponendo di non sdoppiare anche la presidenza della Commissione – conducevano necessariamente ad una partecipazione dell'unico Presidente nei termini sopra indicati».

D'altronde già con sentenza n. 6228/2008 il Consiglio di Stato, al punto 2.2, stabiliva che «Non vanno condivisi i motivi di impugnativa che investono la composizione ed il numero delle sottocommissioni da istituire in presenza di un numero di candidati eccedente le 500 unità. Va in primo luogo osservato che, ai fini della nomina e della composizione delle commissioni di esame per l'espletamento del concorso cui ha partecipato la ricorrente, non assumono rilievo le disposizioni dettate dall'articolo 418, comma ottavo, del decreto legislativo n. 297/1994. Relativamente al reclutamento dei dirigenti scolastici la materia ha formato invero oggetto di nuova e speciale disciplina in relazione alla delega di cui all'articolo 29, comma settimo, del decreto legislativo n. 165/2001, con effetto abrogativo di ogni precedente e diversa regolamentazione.

Stabilisce il menzionato articolo 29 che “con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (...) sono definiti i criteri per la composizione delle commissioni esaminatrici”. La regolamentazione attuativa, per ciò che interessa l'oggetto della contestazione (articolo 2, comma settimo, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 341/2001), ha stabilito che qualora i candidati partecipanti alle prove scritte per i diversi settori formativi superino le 500 unità “le commissioni esaminatrici possono essere suddivise in sottocommissioni”. Ove l'Amministrazione si determini in tal senso – con scelta che in base alla lettera della disposizione regolamentare su richiamata non è dovuta, ma è rimessa ad una sua valutazione discrezionale – si dà luogo ad un’“integrazione del numero dei componenti, unico restando il presidente, pari a quello delle commissioni originarie e di un segretario aggiunto. A ciascuna delle sottocommissioni non può essere assegnato un numero di candidati inferiori a cento”. L'Amministrazione nel corso del giudizio avanti al TAR ha documentato che, in presenza del presupposto indicato dall'articolo 2, comma settimo, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 341/2001 (numero di candidati eccedente le 500 unità) ha proceduto all'integrazione della composizione della commissione con componenti in possesso degli stessi requisiti e della stessa qualificazione professionale di quelli inizialmente nominati e nel numero utile alla formazione di una sottocommissione, fermo restando il componente in funzione di presidente. Nel disporre l'integrazione dei componenti della commissione di esame il Ministero resistente ha, quindi, operato in coerenza con il dettato di cui all'articolo 2, comma settimo, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 341/2001 mentre, quanto al numero dei candidati da assegnare a ciascuna sottocommissione, la disposizione in precedenza richiamata prevede un numero minimo, che non deve essere “inferiore a cento”, ma non un numero massimo, la cui determinazione è rimessa all'apprezzamento di merito dell'Amministrazione, tenendo conto delle modalità e dei tempi di svolgimento delle operazioni concorsuali, nonché dell'esigenza di garantire su un piano di effettività l'esercizio dei compiti del presidente, che resta unico anche in caso di istituzione di sottocommissioni».

Preso atto che non esiste, ad oggi, un unico orientamento giurisprudenziale nella materia oggetto della presente proposta di legge, si rende urgente risolvere la questione del concorso a dirigente scolastico in Sicilia che sta rendendo difficile e quanto mai incerta la gestione complessiva del sistema di istruzione in Sicilia (i 358 dirigenti scolastici interessati dirigono un terzo delle scuole della Sicilia, mentre 20 prestano servizio nel resto del Paese), senza considerare che restituire 378 persone al ruolo di provenienza significa metterli a disposizione per supplenze con evidente aggravio dei costi; mentre appare impossibile, a distanza di anni, ricostituire la posizione originaria

di titolarità dato il succedersi delle operazioni di mobilità che hanno riguardato altri docenti.

In questo quadro, appare assai probabile che la vicenda si trascini suscitando un ulteriore e diffuso contenzioso tra le parti interessate, che non potrà che danneggiare ulteriormente il sistema scolastico siciliano nonché, con buona probabilità, vedere l'amministrazione soccombente di fronte a legittime richieste risarcitorie.

Il rispetto del principio di imparzialità e della par condicio dei concorrenti, nonché il comune sentimento di giustizia, alla luce della soluzione adottata dall'amministrazione scolastica per il caso Puglia, nonché i diversi orientamenti giurisdizionali tra il CGA e il Consiglio di Stato, impongono il superamento dell'empasse nel senso di rinnovare le procedure concorsuali, come richiesto dalle sentenze del CGA, differenziandone opportunamente le modalità.

Alla luce delle considerazioni esposte, pertanto, si profila urgente e indispensabile:

che l'amministrazione ottemperi al giudicato giurisdizionale;

che l'amministrazione assicuri la celerità della rinnovazione delle procedure concorsuali, al fine di garantire in primis i candidati che supereranno le prove, nel rispetto assoluto della ratio del giudicato;

che l'amministrazione garantisca la par condicio tra i candidati, differenziando le modalità concorsuali di coloro che hanno acquisito maggiori conoscenze e competenze che li avvantaggerebbero rispetto agli altri concorrenti, e sui quali la stessa amministrazione ha già investito risorse per la loro formazione professionale, assicurando nel contempo economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa anche riducendo l'attività della commissione giudicatrice.

Pertanto la presente proposta di legge prevede che, al fine di accelerare la rinnovazione della procedura concorsuale allo scopo di garantire la continuità dell'esercizio della funzione dirigenziale, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca emani un decreto volto a stabilirne le modalità di espletamento secondo i seguenti criteri:

1) coloro che a suo tempo parteciparono alle prove concorsuali, completandole positivamente, e che prestano attualmente servizio con funzioni di dirigente scolastico con contratto a tempo indeterminato, sosterranno un colloquio sull'esperienza maturata;

2) coloro che si trovano utilmente collocati nella medesima graduatoria sosterranno un colloquio su un progetto elaborato su un argomento scelto tra quelli svolti nel corso di formazione svolto con esito positivo, allo scopo di confermare la posizione occupata nella graduatoria;

3) coloro che parteciparono a suo tempo, completandole, alle due prove scritte, sono ammessi alla rinnovazione del procedimento concorsuale, che sarà effettuata attraverso una nuova valutazione degli elaborati, nonché, per coloro le cui prove saranno ritenute idonee, con un corso-concorso di durata semestrale e un colloquio selettivo.

La presente proposta di legge prevede, inoltre, che le nuove graduatorie relative ai rispettivi settori formativi resteranno in vigore per ventiquattro mesi dalla loro approvazione.

Agli oneri derivanti dalla procedura concorsuale si provvederà mediante utilizzo delle economie realizzate dai singoli USR nella gestione delle precedenti procedure concorsuali e, ove non sufficienti, con le risorse agli stessi uffici assegnate per la formazione dei dirigenti scolastici.

Le assunzioni saranno effettuate su tutti i posti che si renderanno disponibili negli anni scolastici 2010/2011 e 2011/2012, nei limiti della validità delle graduatorie.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

1. Al fine di accelerare la rinnovazione della procedura concorsuale indetta con decreto direttoriale 22 novembre 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, 4a serie speciale, n. 94 del 26 novembre 2004, annullata con sentenza giurisdizionale, allo scopo di garantire la continuità dell'esercizio della funzione dirigenziale, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca è autorizzato ad emanare, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto volto a stabilire le modalità di svolgimento della suddetta procedura secondo i criteri stabiliti dalla presente legge.

Art. 2.

1. I candidati del concorso di cui all'articolo 1, che alla data di entrata in vigore della presente legge prestano servizio con funzioni di dirigente scolastico con contratto a tempo indeterminato, sostengono un colloquio sull'esperienza maturata nel corso del servizio. A seguito del superamento di tale colloquio con esito positivo, sono confermati i rapporti di lavoro instaurati con i predetti dirigenti scolastici e la titolarità delle sedi alle quali sono assegnati alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 3.

1. I candidati che hanno frequentato il corso di formazione e superato l'esame finale del concorso di cui all'articolo 1, non ancora in servizio con funzioni di dirigente scolastico, sostengono un colloquio su un progetto elaborato su un

Pag. 7

argomento da loro scelto tra quelli che sono stati svolti nel medesimo corso di formazione. A seguito del superamento di tale colloquio, è confermata la posizione occupata dal candidato nella graduatoria generale finale di merito.

Art. 4.

1. Le prove di cui agli articoli 2 e 3 devono essere ultimate entro il mese di agosto 2010.

Art. 5.

1. Sono ammessi alla rinnovazione della procedura concorsuale tutti i candidati che hanno partecipato alle prove scritte del concorso di cui all'articolo 1 completando ognuna di esse con la consegna del relativo elaborato.

2. La rinnovazione della procedura concorsuale ha luogo mediante una nuova valutazione degli elaborati dei candidati non ammessi al corso di formazione a seguito delle prove del concorso di cui all'articolo 1. A ciascun elaborato vengono attribuiti un giudizio e un punteggio. La commissione giudicatrice adotta le misure idonee per garantire l'anonimato degli elaborati fino alla conclusione della procedura di valutazione.

3. Tutti i candidati risultati idonei a seguito della valutazione di cui al comma 2 sono ammessi al corso di formazione di cui all'articolo 6.

Art. 6.

1. L'organizzazione e lo svolgimento del periodo intensivo di formazione, di durata non inferiore a sei mesi, sono curati dagli uffici scolastici regionali con la collaborazione dell'Agenzia

nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (ANSAS).

2. I candidati, al termine della frequenza del corso di formazione, sostengono

Pag. 8

un colloquio selettivo. L'attestato di superamento del corso è rilasciato dal direttore del medesimo.

3. Le procedure di rinnovazione del concorso di cui all'articolo 1 devono essere completate entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 7.

1. Le graduatorie relative ai rispettivi settori formativi, compilate ai sensi delle disposizioni della presente legge, rimangono valide per ventiquattro mesi dalla data della loro approvazione.

Art. 8.

1. Per l'organizzazione delle procedure e la nomina delle commissioni giudicatrici si applicano le disposizioni del decreto direttoriale di cui all'articolo 1 della presente legge e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 maggio 2001, n. 341.

Art. 9.

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede mediante utilizzo delle economie realizzate dai singoli uffici scolastici regionali nella gestione delle precedenti procedure concorsuali e, ove non sufficienti, con le risorse agli stessi uffici assegnate per la formazione dei dirigenti scolastici.

Art. 10.

1. Le assunzioni ai sensi dell'articolo 7 sono effettuate per tutti i posti che si renderanno disponibili negli anni scolastici 2010/2011 e 2011/2012 nella regione in cui si svolgono le prove concorsuali, ai sensi della presente legge, nei limiti della validità delle graduatorie, dopo l'assunzione in servizio di tutti i candidati inseriti nelle

Pag. 9

graduatorie ad esaurimento di cui all'articolo 24-quinquies del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31.

Art. 11.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.