



AUDIZIONE VII COMMISSIONE SENATO
Conversione decreto legge 7 aprile 2014, n. 58 – art. 1
MEMORIA presentata il 23 aprile 2014

Anche se nel testo non vi sono riferimenti geografici precisi, è noto che il decreto legge n. 58 è stato innescato dal “caso Toscana”. Non si tratta purtroppo di un caso unico, visto che lo stesso concorso è stato già più volte oggetto di pronunce della magistratura amministrativa che hanno avuto come effetto l’azzeramento delle procedure in diverse regioni.

Fermo restando l’obbligo giuridico e civile di dare compiuta applicazione a quanto deciso in merito dal Consiglio di Stato, è evidente peraltro che occorre trovare una via di uscita per una situazione che si sta complicando ad ogni nuovo episodio. Se da una parte il rispetto della legge è doveroso, dall’altra non si può pensare di protrarre all’infinito il blocco di fatto nelle assunzioni di nuovi dirigenti.

Questa organizzazione – in quanto soggetto di riferimento sindacale e professionale per la rappresentanza della categoria in questione – ritiene che occorra partire dalla conversione in legge del decreto per affrontare in modo organico la questione. In relazione a questa premessa, indica le linee di azione da perseguire nelle seguenti tre:

- a) convertire nei tempi previsti il decreto, ed in particolare – per quanto qui interessa – l’articolo 1, al fine di assicurare la “messa in sicurezza” dell’anno scolastico che volge al termine e la continuità dell’azione amministrativa;
- b) integrare la legge di conversione con un emendamento che faccia salvi i diritti dei terzi incolpevoli (cioè i 112 “ex-dirigenti” toscani, che – senza loro colpe e dopo un anno e mezzo di esercizio delle funzioni – si vedono ora azzerati e costretti a sostenere di nuovo parte delle prove);
- c) integrare la legge di conversione con un ulteriore emendamento che consenta un’analogia azione di giustizia nei confronti dei 25 “ex-idonei” della Toscana e dei 96 “già vincitori” della Lombardia, i quali – in esito ad una vicenda simile – dopo aver superato il concorso, se lo sono visto annullare (ancora una volta per errori dell’Amministrazione) e non hanno potuto confermare la propria posizione di vincitori nella reiterazione delle prove.

A titolo meramente indicativo, senza formulare in questa sede un testo specifico, si suggerisce che l’esigenza sub b) potrebbe essere soddisfatta prevedendo che la reiterazione delle prove, per i destinatari dell’art. 1 del decreto, si effettui mediante la presentazione di una relazione scritta sull’esperienza svolta nelle funzioni di dirigente e la discussione orale di essa di fronte alla nuova Commissione che dovrà essere costituita in attuazione della deliberazione del Consiglio di Stato. Il superamento della prova darebbe luogo alla nomina come dirigente, con attribuzione contestuale della sede attualmente occupata.

L’esigenza sub c) potrebbe essere soddisfatta istituendo uno specifico corso intensivo di formazione, di durata contenuta, da tenersi dopo il termine delle lezioni del corrente anno scolastico, per consentirne la frequenza a tutti gli interessati senza incidere sul servizio. La frequenza positiva di tale corso, certificata dal direttore dello stesso, darebbe titolo a sostenere una prova finale, composta da una prova scritta non eliminatória su uno degli argomenti svolti durante il corso e nella discussione della stessa in



sede orale, con attribuzione di un voto unico. In base a tale punteggio (integrato dalla valutazione dei titoli) si formerebbe la graduatoria di merito, da utilizzare per le nomine dopo l'esaurimento di quella principale e fino ad esaurimento di tutti coloro che vi sono inclusi (secondo quanto previsto dal decreto legge 104/2013, art. 17, comma 1-bis, introdotto dalla legge di conversione 8 novembre 2013, n. 128).

Questa organizzazione non è – per principio e per la propria storia – fautrice delle cosiddette sanatorie. E tuttavia, nell'avanzare questa proposta, non può dimenticare due circostanze, che si permette di richiamare all'attenzione della Commissione:

1) tutti i destinatari degli emendamenti ipotizzati sub b) e sub c) sono vittime incolpevoli di errori dell'Amministrazione. Le prove concorsuali che essi avevano superato sono state azzerate, in forme e con conseguenze diverse, per fatti che non sono imputabili a nessuno di loro e men che meno alla qualità delle loro prove di esame. Ma, di fatto, sono stati e sono gli unici a pagarne le conseguenze. Appare equo che il rispetto del giudicato – che ha imposto la reiterazione di parte della procedura – non sia disgiunto dall'attenzione per la giustizia sostanziale. Nel caso di specie, questa può essere assicurata dalla previsione di una modalità specifica di svolgimento della procedura. Se è doveroso attuare alla lettera il giudicato per quanto riguarda la sostanza della decisione (la nullità della procedura precedente per vizi di forma), si ritiene che il legislatore abbia facoltà di non sentirsi vincolato alla indicazione di una specifica procedura per la rinnovazione delle prove, in quanto tale azione non è parte essenziale della funzione giudiziaria;

2) è ben noto che la vicenda toscana e quella lombarda hanno un precedente di peso: quello del concorso bandito con decreto direttoriale del novembre 2004 e svoltosi in Sicilia. Le graduatorie relative furono annullate dal Consiglio di Giustizia Amministrativa dell'isola ben tre anni dopo la nomina dei primi vincitori. In quell'occasione, il Parlamento – dopo aver approvato un primo decreto legge, il cui contenuto era molto simile a quello dell'attuale art. 1 del DL 58 – ha anche approvato una specifica legge (la n. 202 del 2010), con la quale ha regolato la reiterazione delle prove, con modalità analoghe a quelle che si è qui inteso suggerire con le proposte di emendamento sub b) e sub c), fatte salve differenze di minore importanza. Sarebbe difficile sostenere che quel che appena ieri si è potuto fare in Sicilia non sia possibile fare oggi in Toscana e in Lombardia. Ancora una volta, si tratta di far sì che la giustizia formale non sia separata dall'equità sostanziale nel trattamento di casi analoghi.

Si vuole cogliere l'occasione della presente audizione per sollevare due ulteriori questioni, legate alle procedure concorsuali per il reclutamento dei dirigenti scolastici: la prima riguarda la chiusura di un vecchio problema mentre l'altra è di portata generale e rivolta al futuro. Entrambe potrebbero trovare soluzione in sede di conversione del decreto.

1) Si trascina da parecchi anni (dal 2006 circa) una "coda" del concorso indetto con Decreto direttoriale del novembre 2004. Si tratta del contenzioso relativo ad alcune decine di candidati (la stima più recente parla di 56, distribuiti in varie regioni), esclusi dalla procedura per motivi vari e che si trovano tuttora in attesa della pronuncia dei tribunali amministrativi competenti nel merito delle rispettive vertenze. Anche in questo caso, si è in presenza di una sostanziale disparità di trattamento: altri candidati nelle stesse posizioni, per i quali i TAR avevano disposto la sospensiva, hanno potuto sostenere le prove e beneficiare della norma introdotta con il comma 619 art. 1 della legge 296/2006. Coloro per i quali l'udienza non è stata fissata in tempo o per i quali la sospensiva non è stata accordata non hanno potuto fare altrettanto.



Dato il numero esiguo degli interessati e la situazione di disparità sostanziale nella quale si trovano, sarebbe il caso di prevedere una specifica procedura di esame, da svolgere in una sede unica nazionale. Non si tratta di “fare sconti”, ma di dare loro la possibilità di sostenere le prove che sono state finora loro negate. Si riporta in appendice il testo di un possibile emendamento in tal senso (*).

2) La vicenda del concorso 2011 – ma anche, come si è visto, di quello precedente – dimostra che l’attuale modello di reclutamento non può funzionare, in quanto troppo esposto ad errori di procedura ed a contenziosi infiniti. Un passo è stato fatto con l’art. 17 comma 1 del DL 104/2013, convertito dalla legge 128/2013, che ha affidato il futuro reclutamento alla Scuola Nazionale di Amministrazione. Tuttavia, i criteri per l’emanando DPCM che dovrà regolamentare la procedura sono sostanzialmente confermativi di quelli attualmente in uso e che hanno dimostrato di non reggere alla prova dei fatti.

Si vuol dire che il Parlamento dovrebbe farsi carico di un intervento correttivo della previsione del DL 104 citato, da effettuare sollecitamente, prima dell’emanazione del DPCM ivi previsto. Tale intervento dovrebbe tener conto di alcune esigenze:

a) l’istituzione di una specifica sezione all’interno della Scuola Nazionale di Amministrazione, incaricata di condurre il corso-concorso di cui alla norma citata. Tale previsione sarebbe quanto mai opportuna, visto che la Scuola Nazionale – se ha una lunga tradizione in materia di reclutamento e formazione della dirigenza amministrativa – non ne ha alcuna per quanto riguarda la dirigenza delle scuole autonome;

b) la commissione unica nazionale. L’esperienza dimostra due cose: formare diciotto commissioni regionali (più le sottocommissioni) costituite da persone “all’altezza” è molto difficile e di fatto impossibile; è altresì impossibile evitare che commissioni formate localmente non includano soggetti i cui percorsi personali e professionali non si siano, in un momento o nell’altro, già incrociati con quelli dei candidati (o perché formatori, o perché ispettori, o perché dirigenti scolastici). Questi “incroci” forniscono puntuale appiglio per il contenzioso da parte dei soccombenti e non di rado hanno portato al blocco delle procedure. Occorre riportare al centro la procedura, sia per allontanare i commissari dalla potenziale contiguità con i candidati, sia per garantire che si possa contare su figure di sicura competenza e prestigio, più difficili da reperire nella misura necessaria in sede locale;

c) la semplificazione della procedura. Più si moltiplicano le “fasi” concorsuali, ciascuna delle quali eliminataria rispetto alla successiva, più crescono i punti di attacco per il contenzioso. Attualmente, questi punti sono ben cinque: la preselezione, la prima prova scritta, la seconda prova scritta, il colloquio orale e la valutazione dei titoli. Nel fissare i criteri per lo svolgimento della procedura di reclutamento, bisognerà ridurre il numero delle prove o almeno renderle non eliminatorie. In apparenza, questo può allungare i tempi, perché tutti i candidati completano tutto il percorso. In pratica, si ridurrebbe il percorso ad ostacoli del contenzioso su ogni momento valutativo e la graduatoria sarebbe il risultato finale della somma dei singoli punteggi;

d) una più mirata individuazione dei requisiti di accesso al reclutamento. Cinque anni di insegnamento ed il possesso di una laurea – come ora – non dicono nulla di significativo al riguardo. Occorre integrarli con un accertamento attitudinale, che si può far discendere dal possesso di significative esperienze svolte nella posizione di docente (si suggerisce: almeno un triennio come collaboratore del dirigente o funzione strumentale); oppure anche da specifiche verifiche sulle motivazioni e gli atteggiamenti degli aspiranti. Esempi del genere non mancano: basta guardare alle modalità di reclutamento attuate in Francia o anche a quelle applicate nella provincia autonoma di Trento.



APPENDICE

Proposta di emendamento per il superamento del contenzioso tuttora pendente (concorso 2004)

“Dopo l’articolo 1- ____, è inserito il seguente:

Art. 1 - ____ (Superamento del contenzioso in materia di reclutamento dei dirigenti scolastici)

I soggetti non in quiescenza, per i quali è pendente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto un contenzioso giurisdizionale con oggetto la partecipazione al concorso a posti di dirigente scolastico indetto con il decreto direttoriale 22 novembre 2004 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, 4^a serie speciale, n. 94 del 26 novembre 2004, sono ammessi alla frequenza di un breve corso intensivo di formazione, a carattere nazionale, con rilascio di attestato positivo del direttore del corso, al termine del quale gli stessi sostengono una prova scritta non eliminatória su uno degli argomenti svolti durante il corso, seguita dalla discussione della stessa in sede orale, con attribuzione di un voto unico. I candidati risultati idonei a seguito del superamento della prova di cui al precedente periodo sono graduati per ordine di punteggio ottenuto e inseriti (in funzione della disponibilità di posti in organico) in coda ad una delle graduatorie regionali della procedura concorsuale bandita con decreto direttoriale 13 luglio 2011 pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 56, 4^a serie speciale del 15 luglio 2011, nei limiti temporali di validità delle stesse e nel limite delle assunzioni autorizzate anno per anno ai sensi delle disposizioni vigenti. All'attuazione delle procedure di cui al presente articolo, si provvede con le risorse disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della pubblica finanza.”

Roma, 23 aprile 2014