

XVII legislatura

**A.S. 1430:**

**"Conversione in legge del decreto-legge 7 aprile 2014, n. 58, recante misure urgenti per garantire il regolare svolgimento del servizio scolastico"**

Aprile 2014  
n. 42



servizio del bilancio  
del Senato



# Servizio del Bilancio

Direttore ...	tel. ...
Segreteria	tel. 5790
Uffici	
<b>Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi</b> dott. Renato Loiero	tel. 2424
<b>Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata</b> avv. Giuseppe Delreno	tel. 2626
<b>Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa</b> dott. Daniele Bassetti	tel. 3787
<b>Consigliere addetto al Servizio</b> dott. Melisso Boschi	tel. 3731
<b>Segretari parlamentari</b> dott.ssa Anna Elisabetta Costa dott.ssa Alessandra Di Giovambattista sig. Cristiano Lenzini dott. Vincenzo Bocchetti dott. Maurizio Sole	

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

## INDICE

<i>Articolo 1 (Disposizioni urgenti per il corretto svolgimento dell'attività scolastica).....</i>	<i>5</i>
<i>Articolo 2 (Disposizioni urgenti per il regolare svolgimento dei servizi di pulizia e ausiliari nelle scuole).....</i>	<i>8</i>



## **Articolo 1**

### ***(Disposizioni urgenti per il corretto svolgimento dell'attività scolastica)***

Il comma 1 prevede che al fine di garantire l'esercizio della funzione dirigenziale a seguito di annullamento giurisdizionale della procedura concorsuale a posti di dirigente scolastico, di cui al decreto direttoriale del 13 luglio 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 4<sup>a</sup> serie speciale - n. 56 del 15 luglio 2011, il personale in servizio con contratto a tempo indeterminato con funzioni di dirigente scolastico, a seguito della procedura concorsuale annullata, continua a svolgere le proprie funzioni, in via transitoria e fino all'avvenuta rinnovazione della procedura concorsuale, nelle sedi di rispettiva assegnazione alla data di entrata in vigore del presente decreto. Sono fatti salvi gli atti adottati dal predetto personale nell'espletamento degli incarichi di cui al presente comma.

Il comma 2 afferma che dall'attuazione del comma 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

**La RT** ribadisce che l'articolo non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica in quanto per tutti i dirigenti scolastici nominati sulla base dell'espletamento del concorso di cui al decreto del Direttore generale 13 luglio 2011, l'onere stipendiale è stato iscritto negli appositi capitoli di bilancio del Miur già in sede di predisposizione del bilancio di previsione per il triennio 2014-2016.

**Al riguardo**, si rileva che il dispositivo, corredato di una specifica clausola di invarianza, provvede alla conferma del personale della dirigenza scolastica, che continua a svolgere le proprie funzioni, in via transitoria e fino all'avvenuta rinnovazione della procedura concorsuale, nonostante lo stesso abbia conseguito la nomina per effetto del concorso pubblico, per titoli ed esami, bandito nel luglio 2011, su cui è da ultimo intervenuta la sentenza definitiva di annullamento da parte del giudice amministrativo.

La norma configura quindi una deroga al principio generale dell'ordinamento che imporrebbe la decadenza dall'inquadramento nei ruoli del pubblico impiego, allorché, *ex post*, risulti annullata la relativa procedura concorsuale che sia stata indetta per l'accesso, la quale ne costituisce in pieno titolo costitutivo e legittimante<sup>1</sup>.

Anzitutto, per i profili di copertura, posto che la norma risponde all'evidente fine gestionale di ovviare agli effetti sul sistema scolastico che inevitabilmente deriverebbero dall'annullamento - sinora, invero, intervenuta per

---

<sup>1</sup> La fattispecie che sembrerebbe più avvicinarsi di più al caso in esame è infatti quella espressamente prevista dall'articolo 127, lettera d), del D.P.R. n. 3/1957, recante norme del T.U. degli impiegati civili dello stato, tuttora in vigore, laddove è previsto che il pubblico impiegato decada, allorché sia accertato che il relativo impiego sia stato conseguito a seguito di procedura viziata da elementi di "invalidità non sanabile". Va sottolineato che l'articolo 3, comma 6, del medesimo T.U. stabilisce che, fatte salve le eccezioni di legge, l'assunzione agli impieghi senza il concorso prescritto per le singole carriere, è nulla di diritto e non produce alcun effetto a carico dell'Amministrazione, ferma restando la responsabilità dell'impiegato che vi ha provveduto". Va sottolineato, in merito al motivo di annullamento censurato per le procedure in argomento, che il D.P.R. 487/1994 stabilisce all'articolo 9, le modalità di composizione delle commissioni concorsuali, differenziandole a seconda delle qualifiche corrispondenti ai posti messi a concorso.

la sola Toscana, per effetto della recente pronuncia del Consiglio di Stato<sup>2</sup>, ma che registra l'esistenza di contenziosi analoghi, pendenti per le procedure selettive svoltesi anche in altre regioni - della procedura concorsuale a dirigenti scolastici indetta con il decreto del dirigente generale del personale del MIUR del 13 luglio 2013 (2.386 posti) - occorre tuttavia soffermarsi su tutte le conseguenze finanziarie riconducibili dal dispositivo, che presenta profili di eccezionalità rispetto ai principi generali dell'ordinamento.

Come affermato anche dalla relazione illustrativa, si conviene che la naturale "decadenza" dei dirigenti in questione, per effetto del pronunciamento del CdS, si accompagnerebbe, giocoforza, a gravi inconvenienti per la continuità delle attività scolastiche relative all'anno in scolastico in corso. Infatti, la rimozione dalle funzioni dirigenziali del personale dirigenziale scolastico in questione, come confermato dalla stessa relazione illustrativa, si rifletterebbe nei maggiori oneri conseguenti alla contestuale assegnazione del medesimo in "soprannumero" agli istituti di provenienza - determinando, altresì, la necessità di ricorrere al complesso e dispendioso istituto delle "reggenze"<sup>3</sup> nei relativi incarichi e, per di più, ostacolando anche una razionale programmazione del trasferimenti di docenti per il prossimo anno scolastico.

Tuttavia, sembra necessiti adeguata dimostrazione l'affermazione - espressa nell'AIR che accompagna la relazione illustrativa - che l'"opzione zero", il non intervento normativo, determinerebbe maggiori oneri per l'amministrazione. Infatti se è vero che si dovrebbe fare ricorso all'attribuzione di reggenze con conseguente corresponsione degli emolumenti spettanti in tali casi, l'intervento normativo comporta altresì la rinuncia ai risparmi che si determinerebbero ove la sentenza citata, e gli altri eventuali futuri pronunciamenti, fossero immediatamente applicati<sup>4</sup>.

Inoltre, sembra necessario soffermarsi anche sui potenziali rischi di futuri oneri, che, d'altro canto, la conferma dei "vincitori" - sia pure solo in via

---

<sup>2</sup> Sentenza Consiglio di Stato, VI sez., n. 991/2014.

<sup>3</sup> Ai sensi dell'articolo 69 del CCNL del comparto scuola, qualora si dia luogo all'affidamento in reggenza degli uffici di presidenza o direzione: "ai titolari che assumono la reggenza è corrisposta una indennità pari al cinquanta per cento di quella prevista per gli incarichi o sostituzioni". La vigenza dell'articolo citato è poi confermata dal CCNL 24/7/2003, all'art. 142, e dall'art. 146 CCNL - 2007. Poi, l'articolo 2, comma 2 del CCNI 2007, ha previsto che al Dirigente scolastico cui è affidata anche la "reggenza" di altro istituto, in aggiunta alle altre indennità (all'art. 43, comma 1, lettera *i*) e art. 57, comma 3 del C.C.N.L.) è riconosciuta una "integrazione della retribuzione di risultato, per un importo pari all'80% della parte variabile della retribuzione di posizione prevista per la fascia in cui è collocata la scuola affidata in Reggenza". L'importo complessivo, determinato in relazione alla durata dell'incarico, sarà corrisposto in un'unica soluzione annuale, da imputare all'esercizio finanziario dell'anno di liquidazione, considerandosi pari ad un mese la frazione di servizio continuativo prestata non inferiore a 16 giorni.

<sup>4</sup> Peraltro, la sentenza citata del CdS ha disposto che è previsto che: "non è necessario che venga ripetuto lo svolgimento delle prove scritte" ma soltanto che il Ministero proceda alla nomina di una nuova commissione composta da soggetti aventi i prescritti requisiti legali, con il compito di procedere ad una nuova valutazione della parte degli elaborati valutati dalla Commissione illegittima (una parte era stata valutata da una precedente Commissione composta legittimamente), allo svolgimento delle prove orali per tutti i candidati che abbiano superato il complesso delle prove scritte; al compimento delle altre operazioni necessaria per il rinnovo e il completamento delle operazioni concorsuali.

"transitoria" e fino all'avvenuta conclusione della "nuova" procedura concorsuale a sanatoria di quella annullata - di una procedura concorsuale annullata, appare giocoforza suscettibile di produrre per il bilancio dello Stato. Ciò detto, in quanto con la temporanea "conferma" dal predetto personale, e l'esplicita sanatoria degli atti da questo adottati nell'espletamento degli incarichi dirigenziali, sembrerebbero comunque porsi i presupposti per il consolidamento, almeno *medio tempore*, nell'occupazione di posizioni in organico, al momento, tuttavia, prive del necessario titolo giuridico previsto dalla legge (il superamento di una regolare procedura concorsuale).

Sul punto, andrebbero perciò attentamente valutati gli ipotizzabili effetti d'oneri "aggiuntivi" per l'amministrazione, correlati proprio al rischio di contenziosi volti al definitivo riconoscimento delle posizioni acquisite - eventualmente, anche in "esubero" rispetto ai posti disponibili in organico - da parte di quei "dirigenti" scolastici che, all'esito della nuova procedura concorsuale, si dovessero trovare nella condizione di "non vincitori", pur avendo già ricoperto l'incarico corrispondente alla qualifica di dirigente scolastico per un tempo prolungato, proprio grazie alla norma in esame essendo stati dichiarati vincitori di una procedura selettiva annullata.

Peraltro, l'eventualità della loro "decadenza" solo all'esito dell'espletamento della nuova procedura concorsuale, porrebbe anche una complessa valutazione circa gli ipotizzabili effetti connessi alla possibilità di procedere alla ripetizione all'erario degli emolumenti da loro percepiti per la qualifica dirigenziale rivestita *pro tempore*, almeno nella misura pari alla differenza del trattamento economico ordinario spettante al dirigente scolastico, rispetto a quello complessivo spettante ai docenti con l'incarico di sostituti del dirigente scolastico, nelle more della conferma definitiva all'esito della nuova procedura concorsuale.

Venendo quindi ai profili più direttamente connessi allo scrutinio degli effetti finanziari, pur considerando che gli oneri per le competenze stipendiali del personale dirigenziale in questione risultano già scontate negli stanziamenti previsti a legislazione vigente nel bilancio 2014/2016, va però sottolineato che la mera apposizione di una clausola di neutralità, dovrebbe essere sempre accompagnata da una RT che rechi l'indicazione degli elementi e dei dati idonei a comprovarne l'effettiva praticabilità. Al contrario, risolvendosi tale clausola in una mera affermazione di principio priva di dimostrata effettività.

In definitiva, considerato che col dispositivo in esame si pongono, per un verso, le condizioni comprensibilmente indispensabili ad assicurare il normale svolgimento dell'attività scolastica, ma ponendo altresì i presupposti per l'instaurazione di futuri contenziosi da cui potrebbero derivare maggiori oneri per il bilancio dello Stato, sembrerebbe necessaria la richiesta di un'integrazione alla RT, che rechi la analitica indicazione di tutti i fattori da considerare in conto "minori" spese per effetto della norma in esame, a fronte di una stima certificata

degli eventuali oneri correlati all'opzione alternativa, di fare ricorso all'attribuzione di "reggenze" nonché una stima del rischio che una parte dei dirigenti scolastici "provvisori" non risulti confermata all'esito della nuova procedura concorsuale a sanatoria di quella annullata dal Consiglio di Stato.

## *Articolo 2*

### *(Disposizioni urgenti per il regolare svolgimento dei servizi di pulizia e ausiliari nelle scuole)*

Il comma 1 prevede che al fine di consentire la regolare conclusione dell'anno scolastico in ambienti in cui siano garantite le idonee condizioni igienico-sanitarie, nelle regioni ove non è ancora attiva la convenzione-quadro Consip per l'affidamento dei servizi di pulizia e altri servizi ausiliari, dal 1° aprile 2014 e comunque fino a non oltre il 31 agosto 2014, le istituzioni scolastiche ed educative provvedono all'acquisto dei servizi di pulizia ed ausiliari dai medesimi raggruppamenti e imprese che li assicurano alla data del 31 marzo 2014.

Il comma 2 afferma che gli acquisti di cui al comma 1, avvengono nel limite di spesa di cui all'articolo 58, comma 5, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, alle condizioni tecniche previste dalla convenzione Consip e alle condizioni economiche pari all'importo del prezzo medio di aggiudicazione per ciascuna area omogenea nelle regioni in cui è attiva la convenzione Consip.

**La RT** riferisce che la norma di cui trattasi non comporta nuovi o maggiori oneri per le finanze pubbliche. Infatti, la spesa complessiva per l'acquisto dei servizi di pulizia ed altri ausiliari rimane pari a quanto previsto a legislazione vigente, cioè nella misura determinata dall'articolo 58, comma 5, del D.L. n. 69/2013.

Tale limite di spesa è pari a quanto si spenderebbe per espletare i servizi mediante esclusivo ricorso a personale dipendente. Pertanto, laddove il servizio è esternalizzato avvalendosi di imprese che offrono livelli di produttività almeno pari a quelli dei dipendenti, le scuole potranno acquistare servizi non inferiori a quelli rendibili dai dipendenti medesimi.

Nelle regioni ove è disponibile una convenzione Consip, tale condizione si verifica, grazie alle offerte economiche vantaggiose degli aggiudicatari, ricordato altresì che la riduzione d'asta è rimasta nelle disponibilità delle scuole.

Pertanto, il limite di spesa citato, pari a circa 292 milioni di euro in ragione d'anno, è sostenibile anche includendo la Campania e la Sicilia, considerato che l'esternalizzazione del servizio è prevista a condizioni tecniche ed economiche analoghe a quelle delle altre regioni anche nelle more della disponibilità della convenzione. In particolare le condizioni predette consentono anche in queste Regioni, una riduzione della spesa di circa il 50% a parità di servizi acquistati, rispetto al superiore corrispettivo riconosciuto alle imprese sino al mese di marzo 2014 ai sensi dell'articolo 3 comma 748 della L. 147/2013 e dell'articolo 19 del D.L. 16/2014.

**Al riguardo**, premesso che il dispositivo si iscrive pienamente nell'ambito delle dotazioni già previste dalla legislazione vigente, nulla da osservare.





# Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Feb 2014 [Nota di lettura n. 33](#)  
**A.S. 1254:** "Conversione in legge del decreto-legge 23 gennaio 2014, n. 3, recante disposizioni temporanee e urgenti in materia di proroga degli automatismi stipendiali del personale della scuola"
- " [Nota di lettura n. 34](#)  
**A.S. 1288:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Documentazione di Finanza pubblica n. 3](#)  
Rapporto macroeconomico sugli squilibri macroeconomici
- " [Nota di lettura, n. 35](#)  
**A.S. 1299:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, recante interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 36](#)  
**A.S. 1214-B:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative"
- " [Elementi di documentazione n. 8](#)  
LEGISLAZIONE DI SPESA 1° GENNAIO – 31 DICEMBRE 2013
- Mar 2014 [Elementi di documentazione n. 9](#)  
La *spending review* e il Programma di lavoro del Commissario straordinario per la revisione della spesa
- " [Nota di lettura n. 37](#)  
**A.S. 1212:** "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Documentazione di finanza pubblica n. 4](#)  
Le previsioni invernali della Commissione europea: profili macroeconomici e di finanza pubblica
- " [Nota di lettura n. 38](#)  
**A.S. 1401:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- Apr 2014 [Nota di lettura n. 39](#)  
**A.S. 1328:** "Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca (collegato alla manovra di finanza pubblica)"
- " [Nota di lettura n. 40](#)  
**A.S. 1417:** "Conversione in legge del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari"
- " [Nota di lettura n. 41](#)  
**A.S. 1413:** "Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015"
- " [Elementi di documentazione n. 10](#)  
Il bilancio dello Stato 2014-2016. Una analisi delle spese per missioni e programmi.