

## LA DIRIGENZA SCOLASTICA A PERSONALE ESTERNO? LA BEFFA

da *Tuttoscuola*, N. 158, 5 luglio 2004

Al fine di "porre rimedio alla forte scopertura di dirigenti scolastici rispetto agli organici, che nei prossimi mesi raggiungerà il 50 per cento dei posti (.), si suggerisce di ampliare la possibilità di attribuire incarichi dirigenziali ad esterni". La raccomandazione è contenuta nello schema di parere (*vedi l'allegato schema di parere sulla L. 2978*) approvato il 30 giugno dalla commissione istruzione del Senato sul disegno di legge n. 2978 di conversione del decreto legge n. 136/2004, concernente le disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione.

Forse non crederanno alle loro orecchie le decine di migliaia di docenti che aspirano da anni alla dirigenza scolastica, dopo le promesse di un pronto intervento fatte al riguardo dal ministro Moratti a inizio mandato, che si sono concretizzate solamente a distanza di tre anni con l'indizione di un concorso ordinario per 1.500 unità oltre al corso-concorso riservato ai presidi incaricati.

Il suggerimento della commissione istruzione di ricorrere a personale esterno per loro sarebbe una beffa.

Del resto il governo Berlusconi ha già fatto ampiamente ricorso a personale esterno per l'affidamento di incarichi dirigenziali amministrativi e tecnici, e quindi la minaccia potrebbe apparire verosimile, anche se bisognerebbe rivoluzionare molte norme esistenti, tra cui il decreto legislativo 165/2001 che regola i rapporti di lavoro nel pubblico impiego.

### SCHEMA DI PARERE PREDISPOSTO DAL RELATORE

#### E APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2978

"La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, valutato positivamente l'articolo 7, che dà attuazione all'ordine del giorno G 4.100, accolto dal Governo in occasione dell'esame in Senato del decreto-legge 22 marzo 2004, n. 72 (cosiddetto "decreto Urbani"), che impegnava l'Esecutivo a ribadire, con provvedimento normativo, il ruolo di garante dell'unicità dell'ordinamento sportivo nazionale attribuito al CONI dal decreto legislativo n. 242 del 1999 e ad identificare, anche a fini fiscali, il riconoscimento ai fini sportivi rilasciato dal CONI quale unico elemento certificatore della effettiva attività sportiva svolta dalle società ed associazioni dilettantistiche, anche alla luce delle ulteriori disposizioni recate in materia dall'articolo 2, comma 1, del disegno di legge n. 2980 ("Asciutti-ter"), che completano armonicamente il quadro di intervento a favore dell'associazionismo sportivo, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni.

1. Si invita la Commissione di merito a valutare l'opportunità di introdurre un emendamento che ripristini il testo originario dell'articolo 5 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 97. Al riguardo si ricorda infatti che, in occasione dell'esame in Senato del predetto decreto-legge, fu approvato un emendamento, richiesto dalla Commissione bilancio ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, che modificava l'articolo 5. Tale modifica rischia tuttavia di vanificare la portata della norma, che era volta a neutralizzare gli effetti relativi agli incrementi retributivi spettanti al personale docente e non docente delle università ai fini della determinazione del limite del 90 per cento previsto dalla legge quale livello massimo di spesa per il personale sul totale dei trasferimenti statali. Alla luce di nuove valutazioni che inducono a ritenere la norma priva di conseguenze finanziarie a carico dello Stato, si propone quindi di ripristinare il testo originario dell'articolo 5.
2. Si invita inoltre la Commissione di merito a valutare l'opportunità di porre rimedio alla forte scopertura di dirigenti scolastici rispetto agli organici, che nei prossimi mesi raggiungerà il 50 per cento dei posti. A tal fine, si suggerisce di ampliare la possibilità di attribuire incarichi dirigenziali ad esterni, eventualmente in via generalizzata per tutte le Amministrazioni dello Stato".

## LE RASSICURAZIONI DELL'APREA

Una rassicurazione per i docenti aspiranti dirigenti è venuta proprio il giorno dopo, giovedì 1 luglio dal sottosegretario Valentina Aprea, ma – curiosamente – non a proposito del parere della commissione. L'on. Aprea infatti è intervenuta in aula al Senato per rispondere a un'interrogazione parlamentare presentata ben un anno fa dalla senatrice Soliani (Margherita) in cui si chiedeva se il Governo, con riferimento alla circolare ministeriale n. 49 del 16 maggio 2003 (che richiamava l'attenzione sulla natura non più contrattuale, ma provvedimentale, degli incarichi, ritenuta pienamente applicabile anche ai dirigenti scolastici), avesse "inteso precostituire le condizioni per l'applicazione alla dirigenza scolastica dello *spoils system*, e quindi provvedere alla nomina di dirigenti scolastici non selezionati con procedura volta a verificare la loro adeguatezza professionale".

Il sottosegretario Aprea ha affermato (*si veda il documento allegato di seguito*) che la circolare n. 49 del 16 maggio 2003 "non contiene alcuna indicazione che possa far pensare all'applicazione per la dirigenza scolastica delle disposizioni relative al conferimento di incarichi a personale estraneo alla scuola".

*"Prendo atto – è stata la replica della senatrice Soliani - di quanto ha detto la signora Sottosegretario. (...) Tuttavia, metto in guardia tutti - in primo luogo la Sottosegretario al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - del fatto che, a proposito del provvedimento ora in esame al Senato, il n. 2978, di conversione in legge del decreto-legge n. 136, recante disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione, il relatore (era presente anche la Sottosegretario) ieri, in Commissione, ha ipotizzato di chiamare dirigenti per la scuola al di fuori di questo settore".*

Il giallo continua?

Atto n. 3-01191

Pubblicato il 24 luglio 2003

Seduta n. 449

SOLIANI, ACCIARINI, BETTA, CORTIANA, MANIERI, TOGNI, D'ANDREA, FRANCO VITTORIA, MODICA, MONTICONE, PAGANO, TESSITORE. - Al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. -

Premesso:

che il decreto legislativo 6 Marzo 1998, n. 59, recante disciplina della qualifica dirigenziale dei capi d'istituto delle istituzioni scolastiche autonome a norma dell'articolo 21, comma 16, della legge 15 marzo 1997, n. 59, all'articolo 28-*bis* (ora trasfuso nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) ha previsto che: "1. Il reclutamento dei dirigenti scolastici si realizza mediante un corso concorso selettivo di formazione, indetto con decreto del Ministro della pubblica istruzione, svolto in sede regionale con cadenza periodica (...). Il numero di posti messi a concorso in sede regionale rispettivamente per la scuola elementare e media, per la scuola secondaria superiore e per le istituzioni educative è calcolato sommando i posti già vacanti e disponibili per la nomina in ruolo alla data della sua indizione, residuati dopo gli inquadramenti di cui all'articolo 25-*ter*, ovvero dopo la nomina di tutti i vincitori del precedente concorso, e i posti che si libereranno nel corso del triennio successivo per collocamento a riposo per limiti di età, maggiorati della percentuale media triennale di cessazioni dal servizio per altri motivi e di un'ulteriore percentuale del 25 per cento, tenendo conto dei posti da riservare alla mobilità";

che tali disposizioni hanno il senso di impedire che i posti di dirigente scolastico siano ricoperti da personale incaricato che non ha superato il concorso, tanto è vero che il comma 5 stabilisce che: "Dall'anno scolastico successivo alla data di approvazione della prima graduatoria non sono più conferiti incarichi di presidenza";

che il Governo ha fino ad oggi provveduto solo a bandire un concorso riservato ai presidi incaricati;

che con circolare ministeriale n. 49 del 16 maggio 2003, n. prot. 663, il Ministro dell'istruzione ha ritenuto "utile ricordare che con la legge 15.7.2002, n. 145, recante disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato, sono state apportate significative innovazioni al decreto legislativo 30.3.2001, n. 165, in tema di incarichi dirigenziali";

che tale riferimento deve intendersi fatto all'articolo 19, commi 5-*bis* e 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come novellato dal decreto legislativo n.145/2002;

che gli articoli 25 e 29 del decreto legislativo n.165/2001 dettano disposizioni particolari per la individuazione delle caratteristiche della dirigenza scolastica e per il relativo reclutamento, a tutela dell'autonomia scolastica e in particolare dell'autonomia didattica, e a tutela della libertà di insegnamento;

considerato:

che sono decorsi cinque anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo e che il concorso ordinario, le cui linee erano state già predisposte dagli uffici, non ha ancora avuto luogo;

che è necessario impedire che si consolidino ulteriori situazioni di fatto che impongano al Governo di bandire ulteriori concorsi riservati agli incaricati;

che la qualità della scuola e l'autonomia scolastica si tutelano anche mediante la selezione di dirigenti adeguati al loro compito;

che il riferimento alla possibilità di conferire incarichi di dirigenza scolastica a personale estraneo alla scuola sembra contrastare palesemente con la *ratio* dell'articolo 29 del decreto legislativo n. 165/2001 ("Al corso concorso è ammesso il personale docente ed educativo delle istituzioni statali che abbia maturato, dopo la nomina in ruolo, un servizio effettivamente prestato di almeno sette anni con possesso di laurea, nei rispettivi settori formativi, fatto salvo quanto previsto al comma 4"), intesa a tutelare la professionalità docente del dirigente scolastico;

che la dirigenza scolastica, essendo le scuole autonomie funzionali tese alla formazione dei giovani, non è fungibile, allo stesso modo in cui non è fungibile la dirigenza sanitaria;

che, pertanto, l'eventuale conferimento di incarichi a personale estraneo alla scuola deve essere esclusa, o quanto meno strettamente limitata ai casi in cui il *curriculum* professionale dell'aspirante è del tutto equiparabile a quello richiesto per l'accesso al concorso sia dal punto di vista della formazione universitaria che dal punto di vista di una documentata esperienza professionale di docenza ed educativa rivolta a giovani in formazione,

si chiede di sapere:

se e quando il Governo intenda dare attuazione alle disposizioni di legge che gli impongono di bandire un concorso ordinario per il reclutamento della dirigenza scolastica, così da garantire la copertura delle esigenze del triennio 2004-2006;

se il Governo, attraverso la circolare n. 49 citata, abbia inteso preconstituire le condizioni per l'applicazione alla dirigenza scolastica dello *spoil system*, e quindi provvedere alla nomina di dirigenti scolastici non selezionati con procedura volta a verificare la loro adeguatezza professionale.

PRESIDENTE. Segue l'interrogazione 3-01191 sul reclutamento dei dirigenti scolastici.

La rappresentante del Governo ha facoltà di rispondere a tale interrogazione.

APREA, *sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca*. Signor Presidente, vorrei ricordare che la procedura concorsuale per il reclutamento dei dirigenti scolastici è disciplinata dall'articolo 29 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il quale prevede che detto reclutamento è realizzato mediante un corso-concorso selettivo di formazione svolto in sede regionale con cadenza periodica, comprensivo di moduli di formazione comune e di moduli di formazione specifica, per la scuola elementare e media e per la scuola secondaria superiore e per gli istituti educativi. L'accesso al concorso è riservato al personale docente di ruolo da almeno sette anni, con il possesso della laurea nei rispettivi settori formativi.

L'articolo 39, comma 3, della legge n. 449 del 1997, e successive modifiche e integrazioni, prevede che il numero delle assunzioni delle singole amministrazioni pubbliche deve essere deliberato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica e del Ministro del bilancio e della programmazione economica.

L'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001 dispone che per le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo l'avvio delle procedure di reclutamento è subordinato alla preventiva autorizzazione del Consiglio dei ministri, adottata ai sensi dell'articolo 39, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ed integrazioni.

Ai sensi delle disposizioni su indicate, pertanto, la procedura concorsuale inerente al reclutamento dei dirigenti scolastici è soggetta alle disposizioni sulla programmazione delle assunzioni e l'indizione del concorso per dirigenti scolastici deve essere preceduta da apposita autorizzazione.

Com'è noto, inoltre, l'articolo 29 del decreto legislativo n. 165 del 2001 ha previsto che, nel primo concorso bandito per il reclutamento dei dirigenti scolastici - dopo le procedure di inquadramento dei capi di istituto con rapporto di lavoro a tempo indeterminato - il 50 per cento dei posti è riservato a coloro che hanno ricoperto per almeno un triennio le funzioni di preside incaricato, previo superamento di un esame di ammissione loro riservato.

L'articolo 22, comma 9, della legge 28 dicembre 2001 n. 448 ha previsto, anche l'indizione del corso-concorso riservato con bando separato rispetto al corso-concorso ordinario. Il Ministero a suo tempo aveva richiesto l'autorizzazione ad avviare sia la procedura concorsuale per il corso-concorso ordinario che quella per il corso concorso riservato.

Con decreto del Presidente della Repubblica del 21 ottobre 2002 è stata concessa l'autorizzazione ad avviare soltanto la procedura di reclutamento per i dirigenti scolastici, riservata ai presidi incaricati per complessivi 1500 posti. Il concorso è stato indetto con decreto dirigenziale del 17 dicembre 2002 ed è in fase di conclusione.

Recentemente il Ministero dell'economia e delle finanze ha espresso parere favorevole per l'indizione del concorso ordinario per il reclutamento di 1.500 dirigenti scolastici e pertanto il Ministero ha avviato le relative procedure. L'autorizzazione relativa è stata deliberata dal Consiglio dei ministri del 25 giugno 2004. Com'è noto il concorso si svolgerà a livello regionale e si articolerà in quattro fasi: selezione per titoli; concorso di ammissione; periodo di formazione; esame finale.

Con riguardo poi alle preoccupazioni espresse dall'onorevole interrogante in merito alla circolare ministeriale n. 49 del 16 maggio 2003, si forniscono assicurazioni che con la suindicata circolare non sono state date disposizioni in contrasto con quanto stabilito dall'articolo 25 e 29 del decreto legislativo n.165 del 2001, che disciplinano rispettivamente i ruoli regionali dei dirigenti scolastici e il reclutamento dei medesimi.

In realtà, con la circolare n. 49 del 2003 si è inteso soltanto richiamare l'attenzione degli uffici scolastici regionali sulla nuova natura giuridica dei provvedimenti di incarico a seguito delle modifiche introdotte all'articolo 19, comma 2, della legge n. 165 del 2001 dall'articolo 3, comma 1, lettera b), della legge 15 luglio 2002 n. 145, e in particolare sulla natura non più contrattuale, ma provvedimentale, degli incarichi, che è stata ritenuta pienamente applicabile anche ai dirigenti scolastici. Questo orientamento, peraltro, è stato condiviso dal Consiglio di Stato, con parere n. 529/03, emesso nell'adunanza della commissione speciale pubblico impiego in data 16 ottobre 2003.

La medesima circolare, pertanto, non contiene alcuna indicazione che possa far pensare all'applicazione per la dirigenza scolastica delle disposizioni relative al conferimento di incarichi a personale estraneo alla scuola, come paventato dalla onorevole interrogante. Infatti, allorché l'articolo 19 del suindicato decreto legislativo detta disposizioni per gli incarichi agli esterni, fa riferimento ai ruoli di cui all'articolo 23 e non menziona, invece, i ruoli dirigenziali scolastici di cui all'articolo 25 del medesimo decreto.

SOLIANI (*Mar-DL-U*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SOLIANI (Mar-DL-U). Signor Presidente, ringrazio la Sottosegretario per la puntuale risposta. Questa risposta arriva un anno dopo la data di presentazione dell'interrogazione, coincide con il disco verde per il concorso ordinario dei dirigenti ed è quindi ancora attuale.

Devo sottolineare il gravissimo ritardo con cui si è giunti a bandire il concorso ordinario. Secondo la legge si deve provvedere con cadenza periodica; il fatto è che ci rendiamo conto che il Governo non sta investendo sui dirigenti, per lo meno è andato troppo lentamente in tale direzione. Pensiamo che vi sia sempre dietro l'angolo l'idea che si possa ulteriormente razionalizzare anche sulle istituzioni scolastiche, prevedendo quindi un ridimensionamento dei posti.

Il fatto che sia stato solo bandito il concorso riservato ai presidi incaricati per 1.500 posti non elimina la preoccupazione sulla situazione attuale nell'immediato futuro, dal momento che, nonostante i 1.500 posti per il concorso riservato ai presidi incaricati, mancano oltre 3.000 dirigenti nel sistema scolastico.

Peraltro, anche il concorso ordinario che bandirà, appunto, 1.500 posti, in realtà, lascia ancora scoperte molte dirigenze scolastiche. Il Governo si guardi dal precarizzare il timone della scuola: ne va della qualità della scuola stessa e della sua autonomia. Fin qui tutto è in linea con il citato decreto legislativo n. 165 del 2001.

Sul secondo tema, quello dell'ipotizzato conferimento di incarichi di dirigenza a personale estraneo alla scuola, prendo atto di quanto ha detto la signora Sottosegretario. Sottolineo il fatto che la dirigenza scolastica, essendo le scuole tese alla formazione dei giovani, non è fungibile.

Tuttavia, metto in guardia tutti - in primo luogo la Sottosegretario al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - del fatto che, a proposito del provvedimento ora in esame al Senato, il n. 2978, di conversione in legge del decreto-legge n. 136, recante disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione, il relatore (era presente anche la Sottosegretario) ieri, in Commissione, ha ipotizzato di chiamare dirigenti per la scuola al di fuori di questo settore.

Su questo prendo atto della risposta preventiva della Sottosegretario; penso che stia a cuore a lei come a me la tutela dell'autonomia scolastica e la libertà di insegnamento e prendo atto con piacere che la circolare n. 49 del 2003 non cambia nulla circa, appunto, il profilo e la salvaguardia della libertà e della responsabilità della dirigenza che è preposta alla scuola e che deve nascere dalla scuola.

Questo non significa che non vi possano essere anche percorsi di carriera che abbiano incrociato la scuola, tuttavia essi debbono avere una formazione di fondo che è quella specifica della scuola, quella che ha a che fare - ripeto - con un'attività e con un servizio non fungibile.

## SCELTA POLITICA O "SCOLLAMENTO"

Qual è allora l'orientamento della maggioranza, quello votato dalla commissione Istruzione o quello espresso nella risposta del sottosegretario Aprea? Più in generale, quale politica per la dirigenza scolastica vuole mettere in campo la maggioranza? La risposta alla predetta interrogazione tra l'altro illustra la normativa di riferimento del reclutamento dei dirigenti scolastici, non aggiungendo alcun elemento giustificativo per il gravissimo ritardo con cui si giunge a bandire il concorso ordinario e per il fatto che i posti a concorso sono solo 1500, mentre, come è confermato nel parere della Commissione, la scoperta dei posti di dirigenti scolastici rispetto alla consistenza organica già nei prossimi mesi è ben più consistente dei posti che si mettono a concorso.

Sembra esistere, dunque, una non chiarezza di linea di governo e una contraddizione della maggioranza che lo sostiene perché, da una parte, si proclama meritocrazia e riconoscimento del merito e, dall'altro, sotto la pressione di emergenze, si perseguono canali privilegiati per l'accesso alla dirigenza scolastica. E il Governo, è bene ricordarlo, il 25 giugno scorso ha dato l'ok al bando di concorso ordinario per reclutare dirigenti scolastici all'interno del comparto scuola.

Il ritardo nell'avvio delle procedure concorsuali, nell'apertura delle trattative per il rinnovo del contratto dei dirigenti, scaduto il 31 dicembre 2001, le preoccupazioni derivanti dalla legge Frattini che ha introdotto, con la riduzione della durata degli incarichi, elementi di precarietà nel rapporto di lavoro, la paventata possibilità di affidare la responsabilità della scuola a personale non tratto dai ruoli dei docenti fanno sorgere il dubbio che non ci sia la piena convinzione di investire sulla dirigenza scolastica, lasciando così nell'incertezza i dirigenti scolastici nell'esercizio dei loro compiti e funzioni.

I comportamenti concreti, e non le dichiarazioni rassicuranti, possono dare una risposta all'interrogativo: quale scuola si sta costruendo?