

Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

Sede di Roma

Ricorso

Per i sigg

tutti rappresentati e difesi, giuste procure cumulative in calce al presente ricorso, dall'avv. Filippo Basile del foro di Catania, ed elettivamente domiciliati, col loro procuratore, presso lo studio del prof. avv. Mario Libertini, in Roma via Vitt. Emanuele II, 173 (fax 095 2500085 - 06 4741353);

ricorrenti

contro

- **Ministero della Pubblica Istruzione**, in persona del Ministro *pro-tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato di Roma;

- **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, domiciliata *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato di Roma;

resistenti

Per l'annullamento

- del Decreto Ministero della Pubblica Istruzione del 30.01.2008, pubblicato sulla GURI - 4° serie speciale - n. 10 del 05.02.2008, col quale è stato indetto il concorso pubblico, per esami, a centoquarantacinque posti di dirigente tecnico, da assegnare agli uffici

dell'amministrazione centrale e periferica del Ministero della Pubblica Istruzione (di seguito anche "bando") [**doc. a**];

- del Decreto Ministero della Pubblica Istruzione del 05.02.2008, col quale è stata nominata la Commissione esaminatrice del superiore concorso [**doc. b**];

- ove occorra, in *parte qua*, dei DD.PP.CC.MM. del 04.08.2005, pubblicato nella GURI 26.09.2005 n°224 e del 16.01.2007, pubblicato nella GURI del 23.02.2007 n°45 [**docc. c e d**];

- di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, anche non conosciuto.

**** *

Premesse in fatto e diritto

Col bando che qui si impugna, il Ministero della Pubblica Istruzione ha indetto un concorso pubblico per il reclutamento di centoquarantacinque "dirigenti tecnici", da destinare agli uffici dell'amministrazione centrale e periferica del resistente Ministero della pubblica istruzione.

Nelle intenzioni dell'amministrazione tali "dirigenti tecnici" dovrebbero "concorrere alla realizzazione delle finalità di istruzione e di formazione, affidate alle istituzioni scolastiche ed educative, oltre all'attività di studio, di ricerca e di consulenza tecnica per i Ministro ed i direttori generali", (cfr. art. 1 del bando).

In tal modo l'amministrazione sembra essere pienamente consapevole che la figura del dirigente tecnico altri non sia che colui cui spetta la "**funzione ispettiva**" ai sensi dell'art. 397 del D.lgs.

16.04.1994 n°297 (T.U. sulla scuola) che, infatti, così recita: << 1. La funzione ispettiva concorre, secondo le direttive del Ministro della pubblica istruzione e nel quadro delle norme generali sull'istruzione, alla realizzazione delle finalità di istruzione e di formazione, affidate alle istituzioni scolastiche ed educative.

2. Essa è esercitata da ispettori tecnici che operano in campo nazionale, in campo regionale e provinciale.

3. Gli ispettori tecnici contribuiscono a promuovere e coordinare le attività di aggiornamento del personale direttivo e docente delle scuole di ogni ordine e grado; formulano proposte e pareri in merito ai programmi di insegnamento e di esame e al loro adeguamento, all'impiego dei sussidi didattici e delle tecnologie di apprendimento, nonché alle iniziative di sperimentazione di cui curano il coordinamento; possono essere sentiti dai consigli scolastici provinciali in relazione alla loro funzione; svolgono attività di assistenza tecnico-didattica a favore delle istituzioni scolastiche ed attendono alle ispezioni disposte dal Ministero della pubblica istruzione, dal sovrintendente scolastico regionale o dal provveditore agli studi; prestano la propria assistenza e collaborazione nelle attività di aggiornamento del personale direttivo e docente nell'ambito del circolo didattico, dell'istituto, del distretto, regionale e nazionale.

4. Gli ispettori tecnici svolgono altresì attività di studio, di ricerca e di consulenza tecnica per il Ministro, i direttori generali, i capi dei servizi centrali, i sovrintendenti scolastici e i provveditori agli studi.

5. Al termine di ogni anno scolastico, il corpo ispettivo redige una relazione sull'andamento generale dell'attività scolastica e dei servizi.>>.

E che si tratti proprio di questo, vale a dire della volontà di dar vita ad un concorso per assumere dirigenti cui affidare, in via esclusiva (!), la funzione ispettiva ai sensi del citato art. 397 T.U. sulla scuola è reso palese dal richiamo, nel bando, proprio delle norme sul reclutamento degli ispettori tecnici, di cui agli artt. 419 (significativamente rubricato **“ruolo degli ispettori tecnici”**) e segg. del medesimo T.U. sulla scuola.

Poiché, tuttavia, la riproposizione integrale del meccanismo di reclutamento degli ispettori tecnici e di cui alle norme del soprarichiamato T.U. della scuola del 1994, si sarebbe rilevata del tutto impraticabile, alla luce delle profonde trasformazioni (una “rivoluzione copernicana” è stata definita) che hanno interessato l’organizzazione della p.a. e, particolarmente, l’assetto dell’impiego pubblico (a cominciare da quello relativo alla dirigenza) negli ultimi 15 anni, ecco che il medesimo bando si affida, in parte, alle previsioni di cui all’art. 28 del D.lgs. 9.05.2001 n°165 (T.U. pubblico impiego, di seguito anche T.U.P.I.) che , come è noto, disciplina il meccanismo di reclutamento dei dirigenti nelle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici.

Si badi che proprio tale essenziale profilo, vale a dire l’esatta individuazioni dell’ “alveo normativo” su cui far “scorrere” il concorso per cui è causa, ha costituito oggetto di “incertezze interpretative” da parte dell’amministrazione resistente; tanto ciò vero che quest’ultima ha chiesto parere al Consiglio di Stato, con relazione prot. n°219 del 30.05.2007, proprio in ordine alla “impostazione” da

dare al bando, vale a dire dell'esatta individuazione della normativa (primaria) cui fare riferimento per disciplinare il concorso, sotto i particolari (ed essenziali) profili relativi a : 1) destinatari del bando; 2) requisiti e modalità di partecipazione, 3) composizione delle commissioni e regime delle prove di esame.

Purtroppo non disponiamo della richiesta di parere (di cui alla citata relazione prot. 219 del 30.05.2007) ma di essa è possibile ricostruire il senso preciso dal parere reso dal Consiglio di Stato, adunanza della II° sezione, del 11.07.2007 n° 2000702360, richiamato nello stesso bando e che qui si allega [**Alleg. 1**].

E' interessante notare, al di là delle soluzioni date ai quesiti posti dall'amministrazione da parte del Consiglio di Stato in sede consultiva (e su cui *infra*), come lo stesso Consiglio di Stato non dubiti che i dirigenti tecnici e di cui al bando qui impugnato, siano "proprio gli ex ispettori tecnici la cui funzione non si è modificata evolvendosi insieme alle innovazioni dell'intero sistema scolastico" (cfr. pag. 4 del parere, penultimo capoverso).

Nello stesso parere, in premessa, si precisa come la figura dell'ispettore "ha assunto da sempre particolare rilievo" nell'ambito dell'amministrazione della scuola pubblica.

Dal momento che il concorso di cui al bando qui impugnato, come si evince dallo stesso parere del Consiglio dello Stato, segue dopo ben 19 anni (!) dall'ultimo concorso per "ispettori tecnici" (l'ultimo bando per tale figura professionale risale al 1989) non sarà inutile – ed anzi riteniamo essenziale – tratteggiare brevemente l'evoluzione di tale

figura, nel contesto dell'ordinamento scolastico del nostro paese, ciò che acconsentirà di meglio apprezzare gli specifici motivi di ricorso su cui *infra*.

L'ispettore (probabilmente da "inspicere", guardare con attenzione, scrutare) scolastico ha sempre rappresentato, anche nell'immaginario collettivo, una figura di particolare rilevanza.

Sin dalla fondamentale legge "Casati" del 1859 (vale a dire agli albori dell'unità del regno d'Italia) e poi con la legge di riordino della scuola del 1911 (legge "Daneo-Credaro") gli ispettori scolastici furono investiti, essenzialmente, di compiti di "sorveglianza" e "controllo" sul sistema scolastico, particolarmente di quello di base (la scuola primaria elementare), con un profilo saldamente radicato nell'organizzazione centralizzata e rigorosamente gerarchizzata dell'amministrazione pubblica dell'epoca.

Il fascismo, men che attenuare, accentuò tali caratteri, seppure all'interno di un disegno di riforma della scuola pubblica che non mancava di organicità e innovazione pedagogica.

Gli ispettori scolastici vennero suddivisi in due tipologie: quelli centrali (ex art. 10 R.D. n° 577/1928, t.u. della scuola del tempo) alle dipendenze del Ministro e degli organi di vertice dell'amministrazione; quelli periferici (ex art. 14 t.u. citato) direttamente dipendenti dal Provveditore, massima espressione, in ambito locale, dell'amministrazione centrale.

Il cinema, soprattutto, ci ha regalato "pagine" memorabili sulla

figura dell'ispettore scolastico (specie di quello centrale): ci sia consentito ricordare, fra tanti, il film "La vita è bella" (regia di Roberto Benigni, Italia 1997, Cecchi Gori Group), nella scena dove il protagonista, particolarmente ispirato, veste i panni di un insolito ispettore in visita ad una scuola di provincia, in una commedia degli equivoci esilarante e già pregevole della drammaticità dell'alto messaggio educativo di uno dei film più premiati (e celebrati) del cinema italiano recente.

Nell'impianto voluto dal fascismo, la figura dell'ispettore scolastico giunse, sostanzialmente immutata (come del resto la stessa organizzazione della scuola pubblica), sino alla stagione dei grandi sommovimenti sociali e politici della fine degli anni '60.

Con i "decreti delegati" del 1974 (Legge delega n°477/73) la figura dell'ispettore scolastico (ora chiamato "ispettore tecnico") si caratterizza per un ruolo ed una funzione profondamente diversi dal passato: non più *longa manus* dell'amministrazione centrale (o periferica) in funzione essenzialmente delle esigenze di controllo sul sistema scolastico presente sul territorio, ma figura dal profilo tecnico in grado di calarsi, in funzione essenzialmente collaborativa, nelle pieghe delle attività di istruzione e formazione svolte dalle istituzioni scolastiche.

Del resto è chiarissimo il testo dell'art. 397 del T.U. della scuola del 1994 (sostanzialmente immutato rispetto a quello introdotto nel 1974), sopra interamente trascritto, ove in particolare si precisa che la

funzione ispettiva “*concorre alla realizzazione delle finalità di istruzione e di formazione, affidate alle istituzioni scolastiche ed educative*”. Ed insieme a questo, sviluppando attività di aggiornamento e di formazione del personale della scuola, di proposta e parere sui programmi di insegnamento, di assistenza tecnica-didattica a favore delle scuole, di studio, ricerca, consulenza in favore degli organi ministeriali, unitamente ai compiti di natura ispettiva, tradizionalmente intesi.

Insomma, dismessi gli abiti dell’algido burocrate, l’ispettore tecnico diventa piuttosto figura di “staff”, a *latere* dell’amministrazione attiva, con compiti di carattere essenzialmente promozionali delle attività di istruzione e formazione.

Sul piano dello *status* giuridico, superata la distinzione fra dirigenti e funzionari (legge 27.12.1989 n°417), tutti gli ispettori furono inclusi nel “ruolo unico degli ispettori tecnici”, regolati dal d.p.r. 30.06.1972 n°748 (cfr. art. 419 D.lgs. 297/94 T.U. scuola).

E’ ora opportuno precisare come questo assetto delle “funzioni ispettive” ex art. 397 T.U. scuola del 1994 (profondamente ispirato alle esigenze di democratizzazione del sistema scolastico) è stato il più adeguato a confrontarsi con le più recenti riforme della scuola pubblica, a partire dalla fondamentale scelta della “autonomia” delle istituzioni scolastiche e dal conferimento ad esse della personalità giuridica (cfr. art. 21 legge 15.03.1997 n°59), che hanno trovato autorevole suggello persino a livello costituzionale, a seguito della

rimborso del titolo V della Costituzione (cfr. art. 117, comma 3°, Cost., come modificato dalla legge costituzionale 18.10.2001 n°3).

Tanto ciò vero che, mentre lo *status* giuridico degli ispettori tecnici è stato interamente travolto dalla riforma della dirigenza pubblica e di cui al capo II° del titolo II° artt. 13 e segg. D.lgs 9.05.2001 n° 165 (T.U.P.I., già art. 13 e segg. D.lgs. n° 29/1993 e successive modifiche ed integrazioni), come riformato, in particolare, dalla legge 15.07.2002 n°145, diversamente è avvenuto per le “funzioni ispettive” che, anzi , hanno trovato nuova linfa e potenziamento a seguito della trasformazione del “Centro europeo dell’educazione”, già previsto dagli artt. 290 e segg. del D.lgs. 297/94 (T.U. scuola), in “Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell’Istruzione (INVALSI), ad opera, dapprima, del D.lgs. 20.07.1999 n° 258 e, da ultimo, del D.lgs. 19.11.2004 n° 286 (“Istituzione del Servizio Nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione, nonché riordino dell’omonimo istituto, a norma degli artt. 1 e 3 legge del 28.03.2003 n° 53”).

Ai sensi dell’art. 3 di tale ultimo decreto, l’Istituto (ente di diritto pubblico, sottoposto alla vigilanza del Ministero della pubblica istruzione) : “ c) *svolge attività di ricerca, nell'ambito delle sue finalità istituzionali;*

d) studia le cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica con riferimento al contesto sociale ed alle tipologie dell'offerta formativa;

e) assume iniziative rivolte ad assicurare la partecipazione italiana a progetti di ricerca europea e internazionale in campo valutativo;

f) svolge attività di supporto e assistenza tecnica all'amministrazione scolastica, alle regioni, agli enti territoriali, e alle singole istituzioni scolastiche e formative per la realizzazione di autonome iniziative di monitoraggio, valutazione e autovalutazione;

g) svolge attività di formazione del personale docente e dirigente della scuola, connessa ai processi di valutazione e di autovalutazione delle istituzioni scolastiche".

Come si vede si tratta di compiti, in parte ampiamente sovrapponibili rispetto a quelli di cui alla "funzione ispettiva" ex art. 397 T.U. scuola, più volte citato, in un ambito (e con una ambizione) di integrazione a livello comunitario.

Gli odierni ricorrenti sono tutti dirigenti scolastici, in servizio, attualmente, presso istituzioni scolastiche della regione Sicilia.

Si produce e deposita [**Alleg. 2**] documentazione relativa idonea a comprovare tale qualità, salva l'acquisizione di analoga documentazione per gli altri ricorrenti, ove necessaria.

Come è noto i dirigenti delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 25 D.lgs. 9.05.2001 n°165 (T.U.P.I.), sono dirigenti dello Stato inquadrati in ruoli di dimensione regionale, rappresentando l'espressione forse più significativa del processo di "autonomia" delle istituzioni scolastiche ed educative ai sensi dell'art. 21 legge 15.03.1997 n° 59.

E si tratta, è utile sottolinearlo, dell'unico caso, nel contesto della dirigenza pubblica (dello Stato) regolata dal T.U.P.I., per il quale il

legislatore della “privatizzazione” (*rectius* “contrattualizzazione”) del rapporto di pubblico impiego ha previsto una disciplina specifica anche con riguardo al sistema di reclutamento (cfr. art. 29 T.U.P.I.) .

Va la pena notare sin da ora come il CCNL Area V del 11.04.2006 [Alleg. 3], che regola il rapporto di lavoro dei dirigenti scolastici, all’art. 11, comma 4 , preveda espressamente la possibilità che siano loro conferiti “**incarichi di studio, ricerca, ispettivi.....** “ nel contesto di un impiego del dirigente scolastico presso l’amministrazione centrale o regionale, alternativo all’incarico di direzione di una singola istituzione scolastica o educativa.

Tale previsione contrattuale, del resto, è pienamente coerente, come diremo, con la disciplina di legge sulla regolamentazione e il conferimento degli incarichi dirigenziali, ai sensi dell’art. 19, comma 10, T.U.P.I.

D’altra parte, per tutti i dirigenti dello Stato, dunque anche per i dirigenti scolastici, è previsto, ai sensi dell’art. 23, comma 2, T.U.P.I., l’istituto della “mobilità”, secondo la disciplina specifica posta dal successivo art. 30 (valevole per tutti i dipendenti della p.a.).

Con il bando che qui si impugna, dunque, l’amministrazione, dopo ben 19 anni, si ripete, dall’ultimo concorso per l’assunzione di “ispettori tecnici”, sostanzialmente ignorando l’evoluzione normativa appena sopra tratteggiata, intende oggi procedere all’assunzione di 145 dirigenti tecnici che, alla luce dell’esposizione che precede, altri non sono che gli “ispettori tecnici” già disciplinati, anche nel sistema

di reclutamento, dal T.U. sulla scuola del 1994 (artt. 419 e segg.).

Non sarà inutile, allora, provare a rintracciare le ragioni (sostanziali) che hanno indotto l'amministrazione, dopo così lungo tempo, a bandire un tale concorso.

In effetti non sembra azzardato, nella specie, prospettare ragioni spiccatamente "ideologiche" (sia detto senza alcuna accezione negativa), vale a dire legate ad una idea "particolare" della scuola e del sistema dell'istruzione pubblica, tanto ciò vero che l'art. 2, comma 5, del D.P.R. 21.12.2007 n°260 (recante "Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione"), pubblicato nella GURI del 22.01.2008 n°18, vale a dire pochi giorni prima della adozione del bando per cui è causa (!), così precisamente recita: << *Il corpo ispettivo, composto dai dirigenti investiti dell'esercizio della funzione ispettiva tecnica, è collocato, a livello di amministrazione centrale, in posizione di dipendenza funzionale dal Capo del Dipartimento per l'istruzione, e, a livello periferico, in posizione di dipendenza funzionale dai dirigenti preposti agli uffici scolastici regionali, per lo svolgimento dei compiti che la legge attribuisce a tale funzione anche con riferimento ai fenomeni del bullismo, delle devianze giovanili, dell'assiduità della frequenza e della continuità delle prestazioni da parte dei docenti. Le modalità di esercizio della funzione ispettiva tecnica sono determinate con apposito atto di indirizzo del Ministro.>>.*

Notiamo sin d'ora come la norma faccia riferimento, appunto, ad un "corpo" ispettivo (con un significativo ritorno alla terminologia utilizzata dalla legge all'epoca in cui esisteva un "ruolo" dei dirigenti

tecnicai ai sensi dell'art. 419 T.U. scuola del 1994 e con una chiara imputazione a livello soggettivo della "funzione ispettiva"), mentre la stessa norma, nel prosieguo, apre l'adito a fenomeni sociali inediti, assurdi di recente alla attenzione della cronaca, anche giudiziaria del nostro paese (il fenomeno del c.d. "bullismo" e della devianza giovanile, in ambito scolastico, esaltati dalle moderne tecniche di comunicazione, a partire da internet).

Né può sfuggire, peraltro, come il riferimento alla "continuità delle prestazioni da parte dei docenti" sospinga, in modo significativo, la "funzione ispettiva" verso le origini, con un chiaro ritorno, cioè, al "controllo" sul sistema scolastico di base che, come ricordato, è stato lungamente il tratto più significativo di tale funzione nel nostro ordinamento.

La stretta contiguità temporale tra la norma ultima citata e il bando qui impugnato non può, allora, apparire casuale, l'una e l'altro elementi di un disegno unitario inteso a comprimere (e in certo senso "rinnegare") la straordinaria stagione dell' "autonomia" scolastica che, come già ricordato, era culminata nella istituzione della qualifica dirigenziale per i capi di istituto ai sensi del vigente art. 25 T.U.P.I..

*** **

Il bando e gli altri provvedimenti impugnati, meglio indicati in epigrafe, sono invalidi ed illegittimi e devono, in accoglimento del presente ricorso, essere annullati per i seguenti

*** **

Motivi

1. Invalidità del bando per carenza di potere (in concreto).

Per esigenze di coerenza logica, anche se per mero scrupolo difensivo, è necessario prospettare, innanzitutto, l'invalidità del bando qui impugnato, difettando in capo all'amministrazione il potere di indire un concorso per l'assunzione di "dirigenti tecnici".

Più precisamente si intende qui invocare la figura, di creazione dottrinale, della carenza di potere in "concreto", vale a dire di un difetto non assoluto (ciò che ridonderebbe anche in punto di giurisdizione), ma piuttosto a carattere relativo, nel senso che l'amministrazione, pur esercitando un legittimo potere (quello di indire un pubblico concorso per l'assunzione di dirigenti), ha in concreto perduto tale legittimazione, proprio in ragione delle caratteristiche del concorso di che trattasi il quale, come accennato, prevede il reclutamento di una figura (il "dirigente tecnico/ispettore tecnico") oggi sicuramente estraneo, quale figura soggettiva, alla struttura della dirigenza pubblica ai sensi del vigente T.U.P.I. (su cui ampiamente dopo).

Non c'è dubbio che così intesa la "carenza di potere" appare più vicina al tipico vizio dell'eccesso di potere piuttosto che ai vizi che provocano la nullità dell'atto amministrativo.

Ciò non toglie, a nostro avviso, l'utilità del richiamo, per la forza evocativa del concetto di "carenza" di potere, particolarmente incidente nella specie.

Sui contenuti di tale motivo basti, per il momento, richiamarsi alla circostanza che il “dirigente tecnico” altri non è, come si ricava dallo stesso parere del CdS (sopra citato e qui allegato), che l’ “ispettore tecnico”, ai sensi dell’art. 419 T.U. scuola del 1994, il cui “ruolo” è oggi pacificamente inesistente.

*** **

2. Violazione degli artt. 4, comma 2, 6, 15, comma 1, 17, 19, 23, 25, 28, 29 D.Lgs. 9.05.2001 n°165. Violazione del D.P.R. 23.04.2004 n°108. Violazione e falsa applicazione del D.P.R. 24.09.2004 n°272. Eccesso di potere per illogicità manifesta ed irragionevolezza. Eccesso di potere per ingiustizia manifesta.

Come è noto l’art. 28 del D.Lgs. 9.05.2001 n°165 (T.U.P.I.) detta una disciplina omogenea ed unitaria sul reclutamento dei dirigenti delle amministrazioni della Stato e degli enti pubblici non economici, in coerenza del resto con la riforma del pubblico impiego e di cui al medesimo decreto (in questi esatti termini **TAR Lazio, Roma, sez. III, 06.03.2006 n°1690**).

In particolare, accanto al corso-concorso selettivo di formazione a cura della Scuola Superiore della p.a., è previsto il concorso per esami indetto da ciascuna singola amministrazione.

In tale ultimo caso il comma 2°, del medesimo art. 28, disciplina i destinatari del concorso, i requisiti di ammissione, in particolare per quanto riguarda il servizio pubblico espletato (“*in posizioni funzionali per l’accesso alle quali è previsto il possesso del diploma di laurea*”), nonché il titolo di studi richiesto.

Più analitiche disposizioni, anche con riguardo alle modalità di svolgimento delle prove di esame, sono contenute nel D.P.R. 24.09.2004 n°272, adottato in esecuzione di quanto previsto dal comma 5 dell'art. 28 in commento.

E' utile precisare che, salve le espresse riserve di cui al comma 8 del medesimo art. 28 (accesso alla qualifica dirigenziale delle carriere diplomatiche e prefettizie, delle forze di polizia, delle forze armate e del corpo dei VV.FF.), l'unico caso per il quale è previsto un diverso sistema di reclutamento per l'accesso alla qualifica dirigenziale è quello dei dirigenti scolastici, a mente del successivo art. 29 medesimo T.U.P.I.

Sembra chiaro, allora, che a differenza del passato (in cui coesistevano diversi e vari sistemi per il reclutamento della dirigenza pubblica, come nel caso, appunto, degli "ispettori tecnici" ai sensi degli artt. 419 e segg. del T.U. scuola del 1994) oggi l'unico sistema per il reclutamento dei dirigenti (salve sempre le espresse eccezioni) è quello previsto dal richiamato art. 28, ovvero dall'art. 29 per la dirigenza scolastica.

Come è noto tale sistema è il risultato delle profonde riforme che hanno interessato la p.a. negli ultimi 15-18 anni, a partire dal fondamentale D.lgs. n°29/1993, poi confluito, attraverso varie e rilevanti modifiche, nel D.Lgs. n°165/2001 (T.U.P.I.) oggi vigente.

E' altrettanto noto, senza che qui si possa fare che un semplice cenno alla questione, come l'unificazione della dirigenza pubblica, a partire proprio dal sistema di reclutamento, è certamente da porre in

relazione con il processo di “privatizzazione” (*rectius* “contrattualizzazione”) del rapporto di pubblico impiego, che ha profondamente segnato l’assetto organizzativo della p.a.

Insomma, non può sussistere dubbio alcuno che, anche alla stregua delle numerose disposizioni citate nell’epigrafe del presente motivo, l’unico sistema oggi vigente per il reclutamento della dirigenza pubblica statale è quello approntato dal T.U.P.I. (artt. 28 e 29).

Parallelamente (ed in coerenza) con la disciplina sul reclutamento della dirigenza pubblica, è stata anche posta una disciplina unitaria del sistema di inquadramento dei dirigenti.

Limitando, anche in tal caso, i riferimenti a quanto è strettamente necessario per la migliore comprensione dei motivi di ricorso, si consideri che secondo il combinato disposto degli artt. 13 e 23 T.U.P.I. in ciascuna amministrazione è istituito il “ruolo” dei dirigenti, a sua volta articolato nella prima e seconda fascia.

Anche in tal caso si fa eccezione per alcune categorie di pubblici dipendenti, ma al di fuori delle espresse esclusioni (abolito anche il sistema del ruolo unico della dirigenza dello Stato) la legge ha inteso affidare, con un disegno parimenti unitario, a ciascuna amministrazione, presso cui è istituito il relativo ruolo dei dirigenti, la gestione di tale ruolo, anche con riguardo alle necessità del suo costante aggiornamento (cfr. anche il D.P.R. 23.04.2004 n°108, “Regolamento recante disciplina per l’istituzione, l’organizzazione ed

il funzionamento del ruolo dei dirigenti presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo”).

La legge non ignora, evidentemente, le eventuali esigenze di “specificità tecnica” nell’inquadramento ed utilizzo dei dirigenti, ma a questo scopo consente unicamente di istituire apposite “sezioni” al ruolo esistente presso ciascuna amministrazione, a mente del primo comma dell’art. 23 T.U.P.I., fermo, in ogni caso, il meccanismo di reclutamento ai sensi del sopra richiamato art. 28.

E’ anzi, opportuno, precisare che la legge (*id est* T.U.P.I., nella materia per cui è causa) ignora del tutto l’espressione “dirigente tecnico”, che si ritrova, invece, nel regolamento recante la disciplina per l’accesso alla qualifica di dirigente – D.P.R. 24.09.2004 n°272 – che all’art. 5, comma 1, fa riferimento alla “dirigenza tecnica” al limitato scopo di prevedere la facoltà, per l’amministrazione, di inserire una terza prova scritta, in aggiunta alle due obbligatorie, nel concorso pubblico ai sensi dell’art. 28 citato.

Chiarito, dunque, che il reclutamento e inquadramento dei dirigenti delle amministrazioni dello stato, a mente delle norme di legge sopra richiamate, è improntato ad un unico modello organizzativo, salve le espresse eccezioni per alcune categorie di pubblici dipendenti e salva, ancora, la particolare posizione della dirigenza scolastica, è ora necessario fare un cenno ai meccanismi di conferimento degli incarichi dirigenziali, ai sensi dell’art. 19 del

T.U.P.I., perché proprio con riferimento a tale disciplina sarà ancora più agevole prendere atto della illegittimità degli atti impugnati.

La norma, come è noto, prevede un articolato sistema di conferimento degli incarichi dirigenziali, distinti in tre tipologie fondamentali: 1) incarichi apicali (Segretario generale di ministeri e simili); 2) incarichi di funzione dirigenziale di livello generale; 3) incarichi di direzione degli uffici di livello dirigenziale.

Non mette conto qui soffermarsi sulla disciplina particolare di ciascuno di essi, quanto piuttosto segnalare che tutti tali incarichi coincidono con la titolarità di un "ufficio", nel senso di autonoma ripartizione organizzativa all'interno della p.a. cui corrisponde un complesso, più o meno ampio, di attribuzioni.

Il legislatore, tuttavia, non ha trascurato l'esigenza di svincolare la funzione dirigenziale dalla titolarità di un ufficio nel senso appena sopra precisato, per la necessità, insopprimibile, di utilizzare i dirigenti anche in compiti e funzioni di carattere transitorio e temporaneo, parimenti rilevanti ed essenziali.

Il comma 10, dell'art. 19 in commento (come sostituito dall'art. 3, comma 1, lettera i) legge 15.07.2002 n°145), infatti, recita: << *I dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali svolgono, su richiesta degli organi di vertice delle amministrazioni che ne abbiano interesse, funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento, ivi compresi quelli presso i collegi di revisione degli enti pubblici in rappresentanza di amministrazioni ministeriali.*>>.

In correlazione con la norma di legge, l'art. 6 del D.P.R. 23.04.2004 n°108, a sua volta, precisa: << 1. I dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali svolgono per l'amministrazione nella quale sono inquadrati in ruolo, ovvero, ove richiesti, presso altre amministrazioni, incarichi aventi ad oggetto l'esercizio di funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici di livello dirigenziale previsti dall'ordinamento, compresi quelli da svolgere presso organi collegiali di enti pubblici in rappresentanza dell'amministrazione.

2. Gli incarichi possono riguardare la realizzazione di progetti, programmi ed obiettivi coerenti con gli atti di indirizzo dell'organo di vertice dell'amministrazione.

3. Gli incarichi di cui al comma 1 sono affidati secondo le modalità previste dall'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per il conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale.>>.

Del resto, in coerenza con le norme ora richiamate, lo stesso CCNL Area V del 11.04.2006, che disciplina il rapporto di lavoro dei dirigenti scolastici, come già segnalato in premessa, all'art. 11, comma 4, nel contesto della disciplina sul conferimento degli incarichi ai sensi del T.U.P.I., precisa: << [...] Ai dirigenti scolastici utilizzati presso l'Amministrazione centrale e regionale gli incarichi sono conferiti dai responsabili dei relativi Uffici.

[...]

Nei casi di incarichi di studio, ricerca, ispettivi o di incarico presso l'Amministrazione centrale e periferica dell'Istruzione, in funzione di collaborazione in strutture di staff o in servizi di

consulenza e supporto alle istituzioni scolastiche La durata dell'incarico è correlata al programma di lavoro e all'obiettivo assegnato.>>.

Ove, accanto alle ricorrenti ipotesi di incarichi di natura ispettiva (o di studio e ricerca), è particolarmente significativo il riferimento a quegli incarichi **“di consulenza e supporto alle istituzioni scolastiche”** che è, se possiamo dire, l'elemento più rilevante che contraddistingue la “funzione ispettiva” ai sensi del più volte richiamato art. 397 T.U. scuola del 1994!

Ciò, del resto, non può sorprendere atteso il particolare profilo professionale (effetto anche del particolare sistema di reclutamento ai sensi dell'art. 29 T.U.P.I.) del dirigente scolastico.

*** **

Sulla scorta delle valutazioni che precedono, rigorosamente ancorate all'ordinamento della dirigenza pubblica, sotto i particolari profili dei sistemi di reclutamento ed inquadramento, nonché del meccanismo di conferimento degli incarichi dirigenziali, è ora possibile prendere atto della illegittimità degli atti impugnati, in ragione dei vizi di cui alla epigrafe del presente motivo.

E' chiaro, innanzitutto, che la **“commistione”** tra norme del vecchio ordinamento della figura dell'ispettore tecnico (*ex* artt. 419 e segg. T.U. scuola del 1994) e l'art. 28 del T.U.P.I., circa il sistema di reclutamento dei dirigenti dello Stato, per quanto suggerita dal parere del CdS, è priva di ogni giustificazione, oltre ad essere del tutto inammissibile sotto il profilo giuridico.

Non si tratta, infatti, di colmare una eventuale lacuna dell'ordinamento, talchè sarebbe giustificato il ricorso ai canoni ermeneutici sulla successioni delle leggi nel tempo (*"Lex posterior generalis non derogat legi priori speciali"*), quanto piuttosto di prendere atto che il sistema di reclutamento degli "ispettori tecnici", come regolato dagli art. 419 e segg. del T.U. scuola del 1994 è oggi del tutto **inapplicabile**, essendo definitivamente venuto meno il "ruolo" di tali ispettori a seguito delle radicali riforme della dirigenza pubblica, di cui sopra si è fatto cenno.

Per quanto, in particolare, riguarda i destinatari del concorso (cfr. art. 2 del bando, dedicato ai "requisiti per l'ammissione") non è in alcun modo ammissibile assimilare i dirigenti scolastici e i docenti con anzianità complessiva di effettivo servizio di ruolo di almeno nove anni, perché, a parte la palese violazione del comma 2 dell'art. 28 T.U.P.I. (che fa esclusivo riferimento ai *"dipendenti di ruolo delle pp.aa., muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio ... svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea"*, quando anche si consideri che per la scuola dell'infanzia e primaria, come è noto, non è richiesto il titolo di studi della laurea), una tale previsione aveva un senso nel contesto normativo regolato dal T.U. sulla scuola del 1994, il cui art. 420, infatti, abilitava al concorso per ispettore tecnico, a seconda dei diversi contingenti, i "direttori didattici" e il personale docente e direttivo della scuola dell'infanzia o elementare, ovvero i "presidi" e il personale docente della scuola media e degli istituti superiori.

Un sistema, vale a dire, ove, a parte ogni altra considerazione, i capi di istituto (direttori didattici e presidi) non erano ricompresi nella dirigenza dello Stato (appartenevano, infatti, alla carriera direttiva), sicché appariva del tutto coerente prevederne l'ingresso attraverso il concorso per ispettore tecnico.

Ed è davvero singolare, a parte ogni considerazione sullo stato giuridico dei dirigenti scolastici, che questi ultimi debbano sostenere un concorso per accedere ad una qualifica di cui sono già in possesso!

Non è neppure vero che, adottando il sistema di reclutamento previsto dall'art. 28 T.U.P.I., gli insegnanti rimarebbero esclusi dalla possibilità di accedere alla dirigenza dello Stato (come in qualche modo è adombrato nel parere del CdS più volte citato e qui allegato), perché per costoro è previsto il canale specifico del corso-concorso per dirigenti scolastici ai sensi dell'art. 29 T.U.P.I.

Insomma, sotto ogni profilo, la scelta dell'amministrazione di adottare un sistema di reclutamento fondato su norme appartenenti ad ordinamenti diversi, non solo temporalmente, appare del tutto ingiustificata ed illegittima.

*** **

La verità è che l'amministrazione ha volutamente ignorato il processo di riforma della dirigenza dello Stato, come sopra si è posto in luce, ragionando come se la "funzione ispettiva" (regolata dall'art. 397 T.U. sulla scuola) potesse, ancora, essere riservata, in via esclusiva, ad un "corpo", vale a dire ad un contingente di dirigenti del

tutto separati e distinti rispetto agli altri dirigenti (ed anzi, di fatto, sovraordinati alla dirigenza scolastica!), esattamente come nel sistema vigente all'epoca del T.U. sulla scuola che, infatti, prevedeva il "ruolo degli ispettori tecnici" ai sensi del più volte richiamato art. 419.

Tanto ciò vero che, come già posto in luce, l'art. 2, comma 5, del D.P.R. 21.12.2007 n°260, parla proprio ed espressamente di "**corpo ispettivo**", come composto da dirigenti "investiti dell'esercizio della funzione ispettiva tecnica", peraltro, come anche notato, con uno spostamento (significativo) verso le funzioni di "controllo", anche sulla "continuità delle prestazioni da parte dei docenti", che rischia di ricondurre la figura verso i suoi caratteri originari.

Al contrario, le funzioni ispettive, lungi dal potersi considerare esclusive di un "corpo" di dirigenti, separati e distinti, tanto da prevederne il reclutamento sulla base di uno specifico concorso, sono oggi (vale a dire alla stregua dell'ordinamento della dirigenza dello Stato) a pieno titolo ricomprese nello "status" giuridico di tutti i dirigenti, a mente del fondamentale comma 10, dell'art. 19 T.U.P.I, sopra interamente riprodotto, nonché art. 6 D.P.R. n°108/2004, parimenti sopra riprodotto.

Si noti, tra l'altro, come la legge faccia espresso riferimento, oltre alle "*funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca*", anche "*ad altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento*", mentre ancora più chiaro il regolamento che, all'art. 6 citato, si riferisce a "*incarichi specifici di livello dirigenziale previsti dall'ordinamento*" (1° comma) o che "*possono riguardare la realizzazione di progetti, programmi ed obiettivi*

coerenti con gli atti di indirizzo dell'organo di vertice dell'amministrazione".

E ove, in denegata ipotesi, si volesse sostenere che tali previsioni, per quanto chiare ed univoche, non riguardino le "funzioni ispettive" nel senso di cui all'art. 397 T.U. scuola del 1994, sarebbe agevole replicare che, a conferma che invece riguardano proprio (ed anche) tali funzioni, sovviene l'art. 11, comma 4, del CCNL, Area V, del 11.04.2006, già sopra riprodotto e commentato (e qui allegato), cioè una norma contrattuale relativa, proprio, al conferimento dell'incarico ai dirigenti scolastici, vale a dire la medesima materia regolata dall'art. 19 T.U.P.I. citato.

A parte, inoltre, come già posto in luce, che le "funzioni ispettive", anche in ragione dell'espresso richiamo contrattuale appena citato, sono, senza alcun dubbio, ricomprese nello "status" giuridico dei dirigenti scolastici, come comprovato dal fatto che in questi anni molti dirigenti scolastici hanno assolto a tale incarico, in via alternativa rispetto all'incarico di direzione di una istituzione scolastica.

Si può, a questo punto ed in conclusione, pienamente apprezzare il grave "*vulnus*" recato agli interessi (ed ai diritti!) dei dirigenti scolastici, tra i quali gli odierni ricorrenti, dal concorso qui in discorso.

Il fatto stesso di aver previsto, tra i destinatari del concorso, i dirigenti scolastici (ed anzi in una posizione di privilegio rispetto agli insegnanti, attesa la esclusione, nei loro confronti, di ogni anzianità di servizio) rappresenta, a ben vedere, la riprova della volontà

dell'amministrazione di ricostituire, in modo surrettizio, una sovraordinazione, di fatto se non di diritto, dei "dirigenti tecnici/ispettori tecnici" rispetto ai dirigenti scolastici, tanto più inaccettabile (ed illegittima) in quanto consumata a legislazione invariata.

**** *

P.Q.M.

voglia l'Ecc.mo Tribunale adito,

- accogliere il presente ricorso, annullando, previa declaratoria di illegittimità, i provvedimenti impugnati e indicati in epigrafe.

- condannare le Amministrazioni resistenti all'eventuale risarcimento dei danni subiti dagli odierni ricorrenti ed al pagamento delle spese, compensi ed onorari del presente giudizio.

Con riserva di ulteriori deduzioni.

**** *

Ai sensi della disciplina di legge sul contributo unificato per gli atti giudiziari, si dichiara che la presente causa è esente dal detto contributo, trattandosi di controversia in materia di procedure concorsuali di pubblici dipendenti in servizio.

Si allegano gli atti e documenti citati, come da separato indice.

Catania-Roma 02.04.2008

Avv. Filippo Basile