

Il nuovo contratto d'area Istruzione e Ricerca per una dirigenza scolastica adulta *

"Francesco G. Nuzzaci"

1. Corrispondendo all'atto d'indirizzo della Funzione pubblica e al mutato quadro normativo, l'ipotesi di accordo sottoscritta dall'ARAN e dai sindacati rappresentativi il 13 dicembre u.s., allo spirare del giorno di Santa Lucia, si compone di un articolato snello e soprattutto omogeneo, a valere per i contratti di tutte le quattro aree dirigenziali (in disparte l'"*anomala*" area della Presidenza del Consiglio); in cui non figura nessuna specifica sezione dove presumibilmente si sarebbe incasellata la dirigenza scolastica – pur nella nuova area contrattuale "*Istruzione e Ricerca*" – e così realizzare in fatto la tartufesca reviviscenza della "*riserva indiana*" della non rimpiaanta – oppure sì? – area quinta della "*specifica*" (leggasi: minorenni) dirigenza scolastica.

Sicché, nel testo e nelle allegate dichiarazioni di intenti, figurano solo spazi, marginali, per considerare, nella misura essenziale, il peculiare profilo delle tre diverse tipologie dirigenziali: che per la dirigenza scolastica è sostanzialmente limitato alla sola modalità di verifica dei risultati da parte di un nucleo di valutazione di prima istanza istituito presso l'amministrazione scolastica regionale, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa (art. 25, comma 1 del D. Lgs. 165/01 ribadito dall'art. 6, comma 4 del DPR 80/13 e richiamato dall'art. 1, comma 93 della legge 107/15). Solo e semplicemente per l'umana impossibilità di un direttore generale ad interloquire di persona, e a cadenza annuale, con centinaia di valutandi!

E al riguardo giova sempre ricordare che il D. Lgs. 150/09, se ha fatto salve le particolari discipline della Presidenza del Consiglio dei ministri e, in parte, per il dispositivo della "*performance*", della dirigenza medica, nulla ha statuito per la dirigenza scolastica, non riservandole il minimo accenno per una sua ipotetica caratterizzazione: neanche, per l'appunto, sulla generale materia della valutazione e del merito, essendo state previste (nell'articolo 74) eccezioni solo per il "*personale docente*", oltreché per i ricercatori e i tecnologi.

2. Com'era largamente prevedibile, la novità di più immediato impatto, soprattutto mediatico, concerne il raggiungimento, accanto al tabellare, della perequazione retributiva della posizione di parte fissa, in ordine alla quale la legge di bilancio per il 2018, legge 205/17, aveva stanziato apposite risorse distribuite su tre esercizi finanziari: 37 milioni di euro per l'anno 2018, 41 milioni di euro per l'anno 2019 e 96 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020, "*da destinare alla contrattazione collettiva nazionale*" (art. 1, comma 591, legge 205/17), onde consentire un'"*armonizzazione*" con i dirigenti dell'Università e della Ricerca, ritenuta "*impellente*" nella relazione illustrativa di accompagnamento al documento di bilancio.

Si sono poi aggiunti i 36 milioni di euro annui della legge 107/15, resi strutturalmente disponibili dal 2016 e fin qui impiegati, unitamente alle altre cifre *“una tantum”*, già esaurite, per compensare i tagli sulle retribuzioni accessorie disposti dalle misure tremontiane e montiane del decennio *“horribilis”* con lo *“spread”* impazzito. E ovviamente – come per tutto il pubblico impiego – si sono affiancate le risorse quantificabili sul tasso d’inflazione programmato, inferiore all’1% per il 2016 e per il 2017, che dall’1 gennaio 2018 assomma al 3,48%: facendo massa critica in cifre assolute, ma che, isolatamente considerato, accentua, in luogo di restringere, le differenze retributive tra la dirigenza scolastica, attinta dalla sua sublime *“specificità”*, e le dirigenze che di essa ne hanno fatto, e ne fanno, felicemente a meno, partendo da retribuzioni di base ben più consistenti.

Se i dirigenti scolastici hanno così potuto *“ottenere finalmente una retribuzione che li avvicina agli altri dirigenti dello Stato”*, secondo il commento ufficiale del ministro Bussetti, trattasi però solo di una prima, ancorché significativa, tappa verso la piena equiparazione stipendiale con gli altri dirigenti statali.

E’, per l’appunto, solo un *“avvicinamento”*. E alquanto contenuto, benché abbia dato la stura a rancorose invettive per i *“principeschi”* aumenti, con la messa a soqquadro degli assetti e dell’ordine del discorso, che impongono paragoni in orizzontale per categorie omogenee: dirigenti con dirigenti e docenti con docenti, indubbiamente mal retribuiti. O meglio, li imporrebbero. Se non fosse che la dirigenza scolastica è considerata una dirigenza *“sui generis”*, una dirigenza che resta una proiezione della docenza, componente costitutiva del comparto scuola: secondo i sindacati generalisti che congiuntamente rappresentano *“lavoratori”* e loro *“controparte datoriale”*; e secondo le storiche associazioni professionali, che insistono sulla necessità di rifisionomizzarne il profilo per focalizzarlo – si legge – sui *“processi di insegnamento-apprendimento”*, in una *“comunità professionale attiva, aperta al territorio, caratterizzata da un forte spirito cooperativo, orientata verso didattiche innovative, sede privilegiata di inclusione ed emancipazione civile e culturale”*. O che – con più coerenza, sebbene del tutto fuori contesto perché prescindenti da qualsivoglia norma di diritto positivo – si dimostrano orfane dei *“presidi”* e aspirano a un *“modello ... che valorizzi la dimensione educativa...di una professione direttiva”* che, in luogo di fondarsi sulle *“caratteristiche di managerialità gestionale”*, si indirizzi *“ai bisogni formativi e culturali delle nostre scuole e del Paese”*.

Un *“avvicinamento”*, peraltro, che ha comportato quasi del tutto la cancellazione del triennio negoziale 2016 – 2018 e pur non trattandosi più del quarto contratto della dirigenza scolastica, bensì del primo – dello stesso – contratto della ben altrimenti remunerata comune area dirigenziale Istruzione e Ricerca.

Si è eccepito da parte dell’ARAN il limite delle risorse disponibili e riguardanti la sola, *“progressiva”*, perequazione della parte fissa; e che le stesse, in quanto stanziare per gli esercizi finanziari 2018, 2019 e a decorrere – il grosso – dal 2020, non potevano essere

distribuite sui dirigenti scolastici in servizio nel 2016 e nel 2017, benché la loro esigibilità ben potesse essere procrastinata alle previste scadenze. E' stato quindi allegato un vincolo tecnico, di natura legale (la legge di contabilità generale dello Stato), sul quale hanno tranquillamente convenuto le stesse storiche sigle sindacali che pure, con la stessa Amministrazione consenziente e successivo "placet" degli organi di controllo, avevano saccheggiato con il CCNL di comparto del 19 aprile 2018 le "odiose" norme portanti della legge 107/15, pur se addirittura espressamente qualificate imperative.

Sono così andati in cavalleria due anni su tre della tornata negoziale 2016 – 2018 e si è parzialmente recuperato – a fatica e "in articulo mortis" – il solo ultimo anno e facendosi decorrere la completa perequazione retributiva di posizione fissa dal 31 dicembre 2018 ed esigibile dal giorno successivo, ovvero dal 2019: dandosi anche mostra di un'indubbia creatività contabile.

Pur tuttavia l'esito è da considerarsi positivo, perché evita pericolose code traslate sul triennio contrattuale 1 gennaio 2019 – 31 dicembre 2021: che così potrà, e dovrà, essere destinato a completare la perequazione dell'ancor più sperequata retribuzione di posizione variabile e a realizzare la problematica, e tuttora inesistente, perequazione di risultato, essendo rimasti integralmente "liberi" i 96 milioni di euro "a decorrere dal 2020", oltre che i sempre disponibili 36 milioni della menzionata legge 107/15.

In verità, più di qualche dubbio continua ad essere nutrito – per convinzione o ad arte – da alcuni commentatori esperti di cifre: di trattarsi di artifici contabili che pareggerebbero appena la formalmente realizzata perequazione di parte fissa con la sostanziosa potatura delle attuali retribuzioni di parte variabile e di risultato allorquando le inerenti risorse dovranno essere spalmate su una platea più vasta, presumibilmente dal primo settembre 2019, con l'ingresso dei futuri circa 2.500 dirigenti scolastici una volta espletato il concorso in atto.

I numeri figuranti nel testo, ad alto tasso di tecnicismo e con rimandi continui di non celere decifrazione, meritano di certo un approfondimento. Ma va comunque rimarcato che gli stessi sono riferiti all'organico di diritto dei dirigenti scolastici, circa 7.500, quindi includente i prossimi nuovi assunti.

E' invece sicuro che la perequazione di posizione variabile e la – reale, non simbolica o fittizia, se più piace – retribuzione di risultato dipendono non meno, benché non solo, dalla parte normativa del CCNL in argomento e dai suoi possibili sviluppi nel già iniziato triennio negoziale 2019 – 2021.

3. Gli aspetti normativi che vanno parimenti stimati di segno positivo, riguardano l'esplicita introduzione dell'istituto della delega, l'espunzione dell'inconferente "Comunità educante", la valutazione dirigenziale in conformità delle "norme di legge in materia"; nel mentre è

censurabile la mancata introduzione nel testo della mobilità professionale, della quale qui non potrà farsi neanche cenno per ragioni di economia espositiva.

3.1. Circa l'istituto della delega è richiamato – ed è stato tutt'altro che facile – l'articolo 17, comma 1-bis del D. Lgs. 165/01, che facoltizza i dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, a conferire per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, proprie funzioni a dipendenti che ricoprono le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati.

Nelle istituzioni scolastiche, pacificamente *“pubblici uffici”*, le *“posizioni funzionali più elevate”* sono proprie di ogni docente, quali figure uniche poste sullo stesso piano gerarchico, e del DSGA, già entrambi possibili destinatari di delega ad opera di specifiche disposizioni normative: art. 44, comma 3 del D.l. 129/18, sostitutivo dell'art. 33, comma 2 dell'abrogato D.l. 44/01; art. 25, comma 5 del D. Lgs. 165/01 ed ora art. 1, comma 83 della legge 107/15; art. 5, comma 8 del D. Lgs. 297/94; art. 16 del D. Lgs. 81/08, sulla gestione della sicurezza.

Il, riuscito, richiamo di cui sopra pone dunque fine alla leggenda metropolitana di un dirigente scolastico insostituibile se assente fino a due mesi consecutivi, solo dopo tale periodo subentrando – per prassi amministrativa – un collega reggente nominato dall'Ufficio scolastico regionale.

E a ben riflettere, anch'essa è uno dei tanti risvolti della reclamata *“specificità”*, che legge – e ha provato a rileggerlo – l'articolo 25 del D. Lgs. non come una *“norma speciale”* che integra la previsione generale valevole per tutta la dirigenza pubblica, bensì come una norma che a questa si contrappone e quindi la disapplica: al di là d'ogni elementare canone ermeneutico, essendo tra l'altro i due articoli – il 17 e il 25 – collocati nel medesimo Titolo II, Capo II, Sezione I (*“Qualifiche, Uffici dirigenziali ed Attribuzioni”*). E, ancor prima, facendosi a pugni con il buon senso!

E' dunque certo che ora i dirigenti scolastici possono ammalarsi, possono espletare impegni fuori sede e possono finanche concedersi due o tre settimane consecutive di ferie alle Canarie.

3.2. Furtivamente nascosta tra le pieghe del *“Codice disciplinare”* nella prima bozza di CCNL, si è tentata l'operazione, già coronata dal successo nel Comparto, di inserirvi la *“Comunità educante”*, pretesa *“ontologicamente”* qualificante ogni istituzione scolastica: lì allo scopo di annacquare il presunto potere autocratico del dirigente, qui per rinforzare la *“specificità”* della sua dirigenza siccome alla medesima comunità appartenente e da essa, in definitiva, derivandone la propria legittimazione.

Poiché né per l'una – la “specificità” – né per l'altra – la “Comunità educante” – disponiamo tuttora di persuasive definizioni normative, occorre chiarire.

Sicuramente vi è una sintonia “*prima facie*” con la missione stilizzata in apertura del D.P.R. 275/99 (Regolamento dell'autonomia). Che però va letto nella sua interezza.

E vi si troverà scritto che esso attribuisce pur sempre alla oggi teorizzata “Comunità educante” la “definizione e la realizzazione dell'offerta formativa”, assicurando sì la “libertà di insegnamento” e il “pluralismo culturale”, purché si “sostanzi(no) nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, **coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento**” (art.1, commi 1 e 2, D.P.R. 275/99).

Trascorrendo dalle libere elucubrazioni all'imperio del diritto, la fantasiosa “Comunità educante” diviene allora una – molto concreta – “pubblica amministrazione” (art. 1, comma 2, D. Lgs. 165/01); ad un tempo ente dotato di una propria soggettività, ma entro i limiti dell'autonomia funzionale, ed organo dello Stato, cioè di un più vasto apparato amministrativo deputato alla produzione di un pubblico servizio su tutto il territorio nazionale e presidiato da “solidi” vincoli istituzionali giuridicamente esigibili.

E come suo rappresentante legale e primo garante, il dirigente scolastico deve ottemperare al dispositivo sempre codificato nell'articolo 1, comma 2 del D.P.R. 275/99 (“ante”) e all'esplicito “obbligo di adottare procedure e strumenti di verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi”, cui è preordinata la stessa “libertà d'insegnamento” (art. 21, comma 9, legge 59/97): ben prima che si affacciassero sulla scena l'abborrita “performance” brunettiana (D. Lgs. 150/09) e la supposta “deriva aziendalistica” dell'ancor più odiata legge 107/15.

3.3. Con riferimento alle tre figure dirigenziali dell'area contrattuale, e come avviene per la dirigenza pubblica laddove non sussista apposita disciplina speciale (ad es., per la dirigenza medica), l'ipotesi di accordo prende atto – e non può non farlo – che “nella valutazione delle prestazioni al fine della corresponsione dei trattamenti accessori la contrattazione è consentita entro i limiti previsti dalle norme di legge” (art. 40, comma 1, D. Lgs. 165/01 e s.m.i.); che quindi è circoscritta ai “criteri generali per la determinazione della retribuzione di risultato”, da attribuire “sulla base dei diversi livelli di valutazione conseguiti dai dirigenti” e rinviandosi alla contrattazione integrativa la definizione dei “criteri che garantiscano una effettiva e sostanziale differenziazione degli importi in corrispondenza dei differenti livelli di valutazione positiva” e comunque assicurando “ai dirigenti che conseguono le valutazioni più elevate ... una retribuzione di risultato con importo più elevato di almeno il 30% (di almeno il 40% sino alla penultima in stesura) rispetto al valore medio pro-capite delle risorse complessivamente destinate a retribuzione di risultato”: ipotesi di accordo, rispettivamente art. 7, comma 1, lettera b) e art. 50, commi 1, 2 e 3.

Sono dunque le fonti di legge, in senso ampio la disciplina pubblicistica che dalle stesse trae il proprio fondamento, a regolare la “*valutazione dirigenziale*”: fonti di ordine generale, quale il pluricitato D. Lgs. 165/01, integrato dal D. Lgs. 150/09 e dai DD. LLgs. 74 e 75/17, cui si aggiungono le norme speciali per la dirigenza scolastica, tali e “*in parte qua*” dovendosi intendere il D.P.R. 80/13 e il comma 93 sgg. della legge 107/15 che lo richiama.

In queste fonti di diritto positivo si legge – beninteso, se si volesse realmente farlo sulla scorta dei consolidati canoni ermeneutici, senza imbrogliare le carte – che la valutazione dirigenziale – se valutazione dirigenziale è! – accerta **esclusivamente** le competenze (o i comportamenti) organizzativo-gestionali e il grado di raggiungimento degli obiettivi formalizzati nei provvedimenti d’incarico; semplicemente preordinata alla retribuzione di risultato, significativamente differenziata (quindi, una valutazione strutturalmente selettiva), ovvero, in caso di esito negativo, collegata alle conseguenze sanzionatorie graduate nell’articolo 21 del D. Lgs. 165/01: **come per ogni soggetto di qualifica dirigenziale.**

E sempre il Legislatore, neanche nella norma speciale (art. 1, comma 93, legge 107/15, cit.), ha inteso conferire alla valutazione dei dirigenti scolastici il compito di promuovere e affinare, in via diretta e immediata, lo *sviluppo professionale*; peraltro avendo essi vinto un concorso pubblico, essendosi sottoposti al canonico corso di formazione, avendo infine superato il prescritto periodo di prova.

La valutazione dirigenziale e la valutazione definibile, in senso lato, “*formativa*” (di affiancamento e supporto lungo l’intero percorso professionale, per il c.d. miglioramento continuo), fin qui imposta a chi sembra destinato a fungere perennemente – e gratuitamente! – da cavia per legittimare ruoli e funzioni altrui, sono fattispecie diverse e ben distinte – sebbene correlabili – sotto il profilo concettuale e, più ancora, per gli esiti cui mettono capo: strutturalmente “*dura e classificatoria*” la prima, prosaicamente proiettata su benefici economici e sviluppi di carriera; “*amicale*” e priva “*ex se*” di incidenza sulla sfera giuridica soggettiva la seconda.

Ciò nonostante, non potendosi contestare l’inequivocità della norma, è stato insistentemente sostenuto sino all’ultimo incontro al tavolo negoziale che la valutazione “*legale*” è inapplicabile alla dirigenza scolastica perché nella scuola non sono previsti gli organismi indipendenti di valutazione (OIV), istituiti dal pluricitato D. Lgs. 150/09 (art. 14). Organismi indipendenti di valutazione che hanno il compito, tra gli altri, di garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione con particolare riferimento alla significativa differenziazione dei giudizi e all’utilizzo dei premi, nonché di “*proporre*” all’organo di indirizzo politico-amministrativo la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l’attribuzione ad essi dei premi.

Dunque, secondo questa stravagante prospettazione, la dirigenza scolastica, nonostante la chiara volontà del Legislatore, non sarebbe – come dire? – tecnicamente valutabile!

In realtà, in assenza dell’OIV, la sua valutazione avviene – o meglio, dovrebbe avvenire – secondo il combinato disposto del DPR 80/13 e della legge 107/15.

Il DPR 80/13, Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione, nell'ambito della generale valutazione *"collaborativa"* delle istituzioni scolastiche per contro prevede, in un distinto capitolo, la valutazione – nient'affatto *"gentile"* – della dirigenza scolastica, assegnando all'INVALSI il compito di individuarne gli *"indicatori"* (art. 3, comma 1, lett. *"d"*); che avrebbe dovuto produrre entro il 31 dicembre 2014, e tuttora latitanti, tesi ad *"evidenziare ... le aree di miglioramento **organizzativo e gestionale** delle istituzioni scolastiche direttamente riconducibili al dirigente scolastico **ai fini della valutazione dei risultati della sua azione dirigenziale"*** (art. 6, comma 4): passaggi richiamati dal comma 93 dell'unico articolo della legge 107, che ne conferma l'obbligata *"coerenza con le disposizioni contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150"*.

A riprova di quanto testé annotato, ricordiamo che sempre l'articolo 74, comma 4 del D. Lgs. 150/09, nell'escludere la costituzione dell'OIV nell'ambito del sistema scolastico e dell'AFAM, rimette a un decreto della Presidenza del Consiglio – mai emanato – la modulazione degli istituti della *"performance"* e del merito per il loro adattamento ai docenti della scuola e dell'AFAM, nonché ai tecnologi e ai ricercatori degli enti di ricerca.

Ma non fa menzione dei dirigenti scolastici, così dimostrando di ritenerli dirigenti *"normali"*!

Dunque questione chiusa, verrebbe fatto di affermare. Se non fosse che l'inaffondabile *"specificità"* potrebbe ancora portare in dono uno dei suoi tanti frutti avvelenati, sotto le sembianze della Dichiarazione congiunta n. 5 allegata all'Ipotesi di accordo, in cui è scritto che *"le parti sono concordi nel ritenere che il sistema della valutazione della dirigenza scolastica dovrà essere oggetto di uno **specifico** approfondimento in sede MIUR attraverso la modalità del confronto prevista dall'art. 5 del presente CCNL"*.

In tale sede potranno esprimersi *"valutazioni esaustive e di partecipazione costruttiva alla definizione delle misure che l'Amministrazione intende adottare"*. E vi è da essere sicuri che le coriacee sigle sindacali generaliste riproporranno i contenuti dell'articolo 20 del CCNL 15.07.10 – già articolo 27 del vetusto CCNL 01.03.02 dell'ora soppressa area quinta della dirigenza scolastica – che il nuovo assetto allineato alle disposizioni di legge ha implicitamente abrogato per la sua evidente incompatibilità.

Navigando tra i suoi corposi quindici commi ci si appiglierà a quei passaggi in cui si attribuisce alla valutazione il compito della *"valorizzazione e dello sviluppo professionale"* del dirigente, *"eliminando ogni intento premiale e classificatorio"*.

E quindi si proverà a rieditare quei caravanserragli, come l'ultimo partorito dalla *"rinegoziata"* Direttiva 36/16. E come i precedenti *"affogato nel mare confuso delle sperimentazioni eterne"*, ancorché stia, inopinatamente, dando gli ultimi colpi di coda. Magari *"disconnessi"* – termine oggi alla moda – dalla retribuzione di risultato, **sì da renderli, plasticamente, del tutto inutili perché privi di effetti concreti**. Ovvero gratuite e offensive vessazioni burocratiche, nutrite di documenti da allegare, carte da compilare sotto forma di portfolii vari e ammennicoli a corredo, aggiunte a

convocazioni presso gli uffici dell'Amministrazione per essere interrogati da "esperti", poco importa se di chiara fama o alquanto improvvisati.

Gratuite e offensive vessazioni burocratiche che sono del tutto estranee ai dirigenti "normali".

Ancora una volta, dunque, si proverà ad aggirare la legge per disattendere un obbligo che fin quando non sarà corrisposto connoterà una dirigenza farlocca. Perché senza valutazione non c'è dirigenza, ma solo il suo nudo "nomen iuris".

Se ciò, ancora una volta, dovesse accadere, andranno messe in conto almeno due conseguenze.

La prima è di ordine morale, afferendo al livello di autostima della categoria e alla sua considerazione sociale, amplificata o meno dal web.

La seconda attiene a ragioni molto più prosaiche e anch'esse sperimentate: una mancia graziosamente elargita in modo automatico (perché parametrata sulla fascia di complessità dell'istituzione scolastica cui si è preposti), che può sfiorare i 3.000 euro lordi annui, otto volte inferiori ai circa 24.000 che in media si mettono in tasca i dirigenti amministrativi e tecnici di pari grado e dipendenti dallo stesso datore di lavoro, come da tabella datata al 31 dicembre 2016 che dà bella mostra di sé cliccando sul motore di ricerca "Google".

4. E' di intuitiva evidenza – o vorremmo che lo fosse – che una dirigenza pienamente adulta non può prescindere dalla sua valutazione nei termini e vincoli di legge. Dovrà allora finalmente sanarsi questa dirimente discriminazione: in via pattizia nella tornata contrattuale 2019 – 2021; o a livello normativo, qualora la prima sede si dimostri impropria o insufficiente.

La si dovrà sanare se si dismette il lutto per la perdita della qualifica di provenienza, sgretolando il mantra d'una, fin qui, inossidabile "specificità". Beninteso, se intimamente ci si vive come dirigente e con la piena assunzione delle inerenti responsabilità.

Lo "sterco del diavolo" sarà una diretta conseguenza.

* La sintesi che qui presentiamo riassume un nostro più corposo, e più argomentato, contributo in pubblicazione sulla rivista "Scienza dell'amministrazione scolastica", Euroedizioni, Torino, susseguente all'ipotesi di accordo del nuovo contratto d'area Istruzione e Ricerca.