

PATRIZIA COLAGIOVANNI

DIRIGENZA SCOLASTICA E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

SOMMARIO

Introduzione. 1. L'autonomia contrattuale della dirigenza scolastica. 2. L'istituzione dell'autonomia area di contrattazione. 3. Il primo CCNL della dirigenza scolastica. 4. Il quadro normativo del CCNL e i singoli istituti contrattuali. a) Funzione del dirigente scolastico. b) Contratto individuale. c) Affidamento e revoca dell'incarico. d) Mobilità. Mutamento degli incarichi e natura degli incarichi aggiuntivi. e) Il sistema valutativo. f) Rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare. g) L'arbitrato e la conciliazione nella contrattazione collettiva. h) Relazioni sindacali. 5. Il nuovo riordino della dirigenza pubblica: rapporto con il CCNL della dirigenza scolastica. 6. Dirigente scolastico e management pubblico. a) Dirigente generale dell' U.S.R. e dirigente scolastico. b) Conclusioni.

Introduzione

Il 1 marzo 2002 è stato sottoscritto il primo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro della dirigenza scolastica. Si è così conclusa, almeno apparentemente, la lunga vicenda della riforma della dirigenza scolastica. Segnata dalle direttive delle due norme del 15 marzo 1997 n. 59 e d.lgs. del 31 marzo 1998 n. 112, questa riforma ha profondamente trasformato la figura del capo d'istituto, ora dirigente inquadrato nel ruolo regionale dei dirigenti scolastici, assegnandogli complessivamente una funzione che lo vede responsabile dei risultati di una scuola anch'essa profondamente innovata la quale da mero organo dello Stato centrale diviene ente autonomo ed espressione di autonomia funzionale.

L'intera impalcatura ne ha risentito e sono, quindi, mutati i ruoli, le funzioni e le responsabilità connesse ad una maggiore autonomia ed alla necessità che l'istituto debba erogare servizi tecnici e amministrativi senza tralasciare la funzione perno della professione di dirigente scolastico racchiusa nella missione, originaria ed esclusiva, educativo-pedagogica.

Si è partiti dal modello organizzativo degli anni del fascismo e, quindi, da una scuola fortemente accentrata, ancorata al potere centrale che

vedeva la funzione del personale docente subordinata alla funzione amministrativa, la quale era direttamente governata dal Ministro.

Con l'avvento della Repubblica e il riconoscimento delle libertà fondamentali, il dettato Costituzionale¹ introduce principi fortemente innovativi che mutano il quadro di riferimento esaltando la funzione *dell' insegnamento* e la libertà dell'esercizio di tale delicata funzione. Ma bisognerà attendere i «decreti delegati» del 1974 per tentare di trasformare, almeno sulla carta, il ruolo del personale direttivo che in tal modo non risulta più sovraordinato al personale docente. In verità tale riforma non ha trovato reale applicazione permanendo, di fatto, nella figura del Capo d' Istituto tutto il governo della scuola, anche nei confronti del corpo docente.

Bisogna arrivare agli anni novanta, che hanno costituito un decennio determinante non solo per la costruzione di una nuova figura del «vecchio» capo d'istituto e per tutta l'autonomia della scuola ma anche per l'importanza strategica riconosciuta allo strumento contrattuale, per giungere a riconoscere la assoluta peculiarità di un profilo che necessariamente doveva collocarsi in un'autonoma area di contrattazione.

La presente indagine, partendo da una premessa di analisi dei principi normativi di riferimento e dalle più recenti evoluzioni giuridiche relative alla complessa figura che ne deriva, intende affrontare ed esaminare il primo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro di riferimento della dirigenza scolastica seguendo l'impostazione dello schema dell'articolato contrattuale. La nuova disciplina contrattuale è stata costruita attraverso un'attività ricognitiva dei principi contenuti nei CCNL del 4 agosto 1995, del 6 maggio 1999 e del CCNI del 31 agosto 1999 fino a giungere al primo specifico CCNL del 1 marzo 2002². La disamina del contratto di area riguarderà la consueta ripartizione degli istituti contrattuali relativa alle norme di garanzia, campo di applicazione, con cenni anche al trattamento economico e con attenzione al sistema delle relazioni e libertà sindacali. Poiché tale traguardo interviene in un contesto altresì in forte evoluzione, quale quello dell'intera dirigenza pubblica, le indicazioni raccolte sulla concreta applicazione dei vari istituti si rivelano sicuramente insufficienti e assoggettate al regime transitorio.

¹ Vedi *infra* par. 2 capitolo 1.

² Il preambolo dei decreti di inquadramento dei dirigenti scolastici richiama: il CCNL del 4 agosto 1995 e il successivo del 1 agosto 1996, il CCNL del 26 maggio 1999 e il successivo del 15 marzo 2001, il d.lgs.165/01 e il CCNL sottoscritto il 1 marzo 2002.

L'indagine tende, altresì, ad individuare le funzioni dei nuovi istituti applicabili al dirigente scolastico ma incontra inevitabilmente dei limiti nell'esaminarne la reale applicazione e, di conseguenza, anche l'impatto nell'intero sistema scolastico necessiterà di ulteriori probanti verifiche. Non mancano riferimenti alle contrattazioni decentrate già stipulate e al rapporto tra queste e il Contratto Nazionale ma si potrà affinare l'analisi e rendere più organico il discorso a compimento del primo ciclo contrattuale tanto da monitorare l'efficacia dei nuovi istituti in relazione alla, purtroppo, lenta evoluzione del sistema³.

1. L'autonomia contrattuale della dirigenza scolastica.

Come abbiamo avuto modo di comprendere dalla breve introduzione e dai sintetici cenni storici, il mondo della scuola è sicuramente un settore peculiare all'interno della pubblica amministrazione poiché cumula due aspetti: quello organizzativo-funzionale a quello prettamente didattico. In particolare, questo secondo aspetto gode di una specifica tutela costituzionale di non poco conto, infatti l'art. 33 della Costituzione stabilisce che *l'arte e la scienza* sono libere e libero ne è l' "*insegnamento*". Appare possibile sostenere che la libertà dell' insegnamento, secondo il dettato costituzionale, non è limitabile ma è circoscritta all' aspetto essenzialmente didattico essendo espressamente riferita all'*arte* e alla *scienza*. Pertanto il «prodotto finale» di tale importante funzione statale è il frutto anche dei dettami di cui agli articoli 97 e 98 della Costituzione che sono espressamente dedicati alla Pubblica Amministrazione. Si può quindi sostenere che la figura del dirigente scolastico rappresenta l'emblema, la massima espressione di tale dualismo poiché in essa convivono i due principi essenziali: le richieste capacità di organizzazione secondo buon andamento e imparzialità, che governano la Pubblica Amministrazione e la richiesta specificità dell'esperienza professionale dell' insegnamento. Si può, pertanto, concludere che al *genus* della dirigenza pubblica appartiene la *species* dirigenza scolastica.

Fatta questa breve premessa, bisogna però ripercorrere sinteticamente le tappe che hanno portato alla trasformazione dei *capi d'istituto*, prepo-

³ La Circolare ministeriale 11 febbraio 2003 n. 19, nel richiamare la precedente circolare n. 103 del 23 settembre 2002, sollecita le Direzioni Regionali all'applicazione dei vari istituti contrattuali previsti dal CCNL del 1 marzo 2002.

sti alle funzioni scolastiche ed educative, in *dirigenti scolastici* e, quindi, alla stipula del primo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del 1 marzo 2002. Un primo, reale tentativo di cogliere e attuare il significato dei principi costituzionali avviene con la Legge 24 dicembre 1993, n. 537, la quale, nell'ambito di una riorganizzazione della pubblica istruzione dedica espressamente una delega per il conferimento dell'autonomia agli istituti scolastici e per «l'attribuzione ai capi d'istituto di compiti di direzione, promozione, coordinamento e valorizzazione delle risorse umane e professionali e di compiti di gestione delle risorse finanziarie e strumentali, con connesse responsabilità in ordine ai risultati». Tale delega, però, non viene utilizzata e l'espressione *dirigenza scolastica* viene usata per la prima volta nel CCNL del comparto scuola del 4 agosto 1995 ma l'art. 32 chiarisce che tale dirigenza non «è assimilabile alla dirigenza regolata dal d.lgs. 29/93». Il frutto di quel negoziato comunque aveva prodotto la collocazione in una *distinta area della dirigenza scolastica*⁴ e con un'apposita sezione dedicata ai capi d'istituto faceva confluire in tale area i direttori didattici, i presidi delle scuole e istituti di istruzione secondaria e artistica, ecc. unificando le predette qualifiche e indicandole con l'unica dizione di dirigente scolastico. In realtà in questa fase, tale figura appare abbastanza ibrida poiché se da un lato si stabilisce che *non è assimilabile alla dirigenza regolata dal d.lgs. 29/93* dall'altro le si attribuiscono funzioni e responsabilità proprie del dirigente pubblico in ordine alla gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali con connesse responsabilità in relazione ai risultati, riprendendo il dettato della delega contenuta nella Legge 24 dicembre 1993, n. 537. La peculiarità di tale dipendente è ancora una volta ribadita dal Contratto del 1995 che testualmente riporta: «*esso assume le decisioni ed attua le scelte di sua competenza volte a promuovere e realizzare il progetto di istituto sia sotto il profilo didattico-pedagogico, sia sotto quello organizzativo e finanziario*».

In tale contesto si innesta la Legge n. 59/97, sul decentramento complessivo delle funzioni amministrative dello Stato, in cui rientra il riconoscimento dell'autonomia scolastica di cui all'art. 21 e in un processo che interessa l'organizzazione scolastica nel suo complesso e che arriva a riconoscere la personalità giuridica alle istituzioni scolastiche, ai circoli didattici, scuole medie, scuole e istituti di istruzione secondaria. Il comma 16 dell'art. 21 ha attribuito la qualifica dirigenziale ai capi d'istituto codificando esplicitamente tale passaggio. Inoltre, in linea con quanto pattui-

⁴ Art. 32 CCNL Scuola 1995.

to in sede di contrattazione nazionale nel 1995 sopra riportata, ha chiarito che i contenuti e le specificità di tale qualifica dirigenziale andavano individuati con *decreto legislativo integrativo* delle disposizioni del d.lgs.n. 29/93 e successive modificazioni, indicandone i criteri di base. La norma integrativa, rispetto al dettato normativo del d.lgs. 29/93 riguardante le funzioni della dirigenza in generale, prevedeva anche criteri specifici di raccordo tra i compiti della dirigenza e l'organizzazione e le attribuzioni dell'amministrazione scolastica periferica nonché un peculiare canale di ingresso alla dirigenza scolastica, ribadendo la riserva al personale docente, quindi ad una particolare e tipica esperienza professionale.

Il comma 17 dell'art. 21, invece, ha stabilito che il rapporto di lavoro dei dirigenti scolastici trova idonea disciplina in un' autonoma area di contrattazione.

Pertanto, il d.lgs.n. 59/98 integrava il d.lgs.n. 29/93 e introduceva gli artt. 25 bis, 25 ter e 28 bis quale disciplina specifica della qualifica dirigenziale dei capi d'istituto. In particolare, per l'amministrazione scolastica periferica i trasformati capi d'istituto in dirigenti vengono inquadrati in ruoli di dimensione regionale con valutazione dei risultati da effettuarsi sempre in ambito regionale⁵.

Sempre la legge delega con l'art. 13 introduceva, codificando con il comma 4 bis dell'art. 17 della legge 400/88, i criteri di organizzazione, che vengono richiamati dal comma 16 lett. b) e comma 18 dell'art. 21 citato, laddove si indicava la necessità di coordinare la riforma degli uffici periferici dell'allora Ministero della Pubblica Istruzione con i compiti e le funzioni amministrative attribuite alle regioni e agli enti locali in materia di riorganizzazione scolastica. Rimangono fuori dal campo applicativo di tale delega le Regioni a Statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano.

Merita qualche osservazione il rapporto tra la legge delega e il decreto attuativo e integrativo del d.lgs. 29/93. In realtà si ha l'impressione che in alcuni casi il decreto attuativo sia una pedissequa ripetizione di quanto già definito con la legge delega e nulla aggiunga a definire i *contenuti e le specificità* della qualifica dirigenziale, salvo attribuirgli la rappresentanza legale dell'istituzione. Sembra inoltre riconoscere a tale figura quell'autonomia tanto attesa quando ne stabilisce competenze e responsabilità ma non entra in maggiori e necessari dettagli per quanto concerne il rapporto con gli organi collegiali, salvo attribuirgli un compito di infor-

⁵ L'argomento verrà trattato in maniera approfondita nel paragrafo 4 lett e).

mazione periodico dell'attività svolta in ambito organizzativo, formativo e amministrativo. Nel decreto in questione appare, invece, molto dettagliata la scelta dei collaboratori e dei coadiutori amministrativi, materia che avrebbe trovato la normale sede in ambito di contrattazione nazionale di primo livello⁶. Pertanto ancora una volta l'autonomia della dirigenza scolastica sembra aver aggiunto un altro piccolo passo avanti da un punto di vista formale e normativo ma sostanzialmente si può sostenere che i veri nodi cruciali rimangano ancora da sciogliere.

Il d.lgs.n. 59/98 introduce, secondo quanto stabilito dalla legge-delega, anche gli art. 25-ter e 28 che riguardano rispettivamente l'inquadramento nei ruoli regionali dei dirigenti scolastici dei capi d'istituto "in servizio" e il reclutamento cosiddetto "a regime".

I tre articoli citati sono attualmente contenuti dal d.lgs.n. 165/2001 che ha raggruppato in un unico art. 25 i due precedenti art. 25 bis e ter e il precedente art. 28.

Da un punto di vista essenzialmente formale negli ultimi anni si sono fatti notevoli passi avanti che hanno portato al riconoscimento della specificità della figura del dirigente scolastico e alla stipula del primo contratto collettivo nazionale di lavoro, esclusivo e separato per tale categoria, ma sicuramente si è aperta una serie di problematiche che discendono dalla concreta attuazione delle norme legislative e pattuite e dei principi che devono concretamente trovare idonea applicazione nella realtà quotidiana.

Il sistema da un punto di vista formale appare così apparentemente completato ma va rilevato che il dirigente scolastico rappresenta la figura perno per la concreta realizzazione dell'autonomia scolastica e pertanto appare alquanto inspiegabile il mancato coordinamento tra l'evoluzione di tale figura e il passaggio agli enti locali⁷ di alcune funzioni e compiti di tipo amministrativo. Ad esempio sarebbe stato oltremodo utile che in tema di sostegno, sospensione delle lezioni, ecc.⁸ si fosse codificata l'ac-

⁶ Sulla questione si è espresso anche il Consiglio di Stato Sez. II parere n. 1021/2000 che ha ritenuto corretta la designazione da parte dei presidi dei propri collaboratori ma di fatto ha escluso la possibilità di individuare un docente vicario in quanto figura non prevista dalle nuove disposizioni. Tale esclusione potrebbe essere superata con la recente previsione della vicedirigenza introdotta dalla legge Frattini che verrà esaminata nel capitolo 5.

⁷ Capo III della L. 112/98.

⁸ Lett. a,b,c ed e dell'art. 139 della L. 112/98.

quisizione almeno del parere del capo dell' istituzione scolastica sul territorio. A conferma di quanto appena esposto l'art. 139 comma 2 della Legge n.112/98 sempre in tema di trasferimento di compiti e funzioni ai comuni stabilisce che questi ultimi esercitano le iniziative di competenza «anche» d' intesa con le istituzioni scolastiche. In altre parole, appare preponderante il ruolo che il legislatore assegna agli enti locali e non altrettanto al ruolo della dirigenza scolastica periferica che, ancora una volta, si trova ad apparire responsabile anche di decisioni e istruttorie che di fatto non può gestire e sulle quali non viene neanche preventivamente interpellata.

Questi due importanti evoluzioni, da un lato la figura del dirigente scolastico e dall'altro il decentramento, avrebbero potuto trovare migliore intesa dal momento che entrambe le norme (dirigente scolastico con d.lgs.59/98 del 6 marzo e d.lgs.112/98 del 31 marzo 1998) sono state elaborate nello stesso arco temporale⁹.

2. L' istituzione dell'autonoma area di contrattazione

A questo punto è necessario soffermarsi sui passaggi normativi che hanno portato all'istituzione di un'autonoma area di contrattazione per la dirigenza scolastica.

L'art.45 del d.lgs. 29/93 ha, di fatto, istituito l'articolazione dei comparti di contrattazione collettiva nazionale riguardante settori omogenei o affini e per la dirigenza un'area contrattuale autonoma per uno o più comparti, riconoscendo una specifica peculiarità soltanto alla dirigenza del ruolo sanitario.

Il DPCM 30.12.93, n. 593, applicativo di tale norma, è il regolamento che ha provveduto alla determinazione e composizione dei comparti di contrattazione collettiva.

L'art. 2 di tale regolamento alla lett. g), nello stabilire tali comparti, prevedeva anche il "Comparto del personale della scuola" che all'art.9 dello stesso regolamento comprendeva "anche il personale direttivo delle scuole di ogni grado, ivi compreso il personale direttivo amministrativo, escluse la Università."

⁹ Sui conflitti tra le due autonomie, quella scolastica e quella degli enti locali, si segnala la sentenza del T.A.R. Veneto n. 5610 del 31 gennaio 2002.

Il citato regolamento stabiliva¹⁰, inoltre, la possibilità di adottare in sede contrattuale apposite disposizioni riguardanti settori specifici¹¹.

Si era partiti, quindi, da una situazione che vedeva più contratti suddivisi che riguardavano la dirigenza pubblica per arrivare all'art. 51 comma 3 del d.lgs. n. 29/93 modificato ed integrato dal d.lgs. n. 396/97 e dal d.lgs. n. 80/98, oggi d.lgs. 165/2001. Tale norma, infatti, prevedeva la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza da concordarsi con le OO.SS. Una volta acquisito il parere favorevole dell'Organismo di Coordinamento dei Comitati di Settore e espressasi la Corte dei Conti in materia di certificazione dei costi e di congrua copertura delle spese, in data 24 novembre 1998 si è pervenuti al primo Accordo Quadro per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza.

La sottoscrizione di tale accordo rappresenta un momento importante di riconoscimento delle caratteristiche più o meno peculiari all'interno della dirigenza pubblica di cui all'art. 1 comma 2 e art. 2 commi 2 e 3 del d.lgs. 29/93 così come modificato.

Questo primo Accordo Quadro prevedeva quattro distinte aree: la prima per la dirigenza dei Ministeri, degli Enti Pubblici non economici, aziende ad ordinamento autonomo, enti di ricerca ed università, la seconda per Regioni e Autonomie locali, la terza per la dirigenza e i ruoli del servizio sanitario nazionale, la quarta relativa alla dirigenza medica del servizio sanitario nazionale.

Pertanto bisognerà attendere ancora per l'istituzione dell'autonoma area di contrattazione della dirigenza scolastica e ciò non appare comprensibile dal momento che il d.lgs. 59/98 è del 6 marzo e l'accordo è del 24 novembre 1998.

L'art. 4 di tale accordo, oltre a dichiarare sperimentale la definizione delle aree così come stabilite a causa della evoluzione dei processi di riforma in atto nelle pubbliche amministrazioni, prevedeva che le parti, Aran e OO.SS., tre mesi prima dell'avvio della contrattazione per il biennio 2000-2001, avrebbero dovuto verificare lo stato di avanzamento dei citati processi di riforma e avrebbero dovuto trovare una collocazione all'area della dirigenza scolastica.

In realtà il procedere delle riforme in atto e l'entrata in vigore del

¹⁰ Art. 13 Norme finali.

¹¹ In particolare, la lett. d) collegava espressamente l'evoluzione del comparto scuola alla riforma delle istituzioni scolastiche.

d.lgs. 300 e 303 avevano reso necessario un intervento sulla prima definizione di quelle aree cosiddette “sperimentali” che, in data 9 agosto 2000, ha prodotto il Contratto Collettivo Quadro per la modifica dell’Accordo Quadro del 24 novembre 1998. L’art. 3 di tale CCNQ introduce al comma 1 dell’art. 2 del precedente Accordo la V^a Area autonoma per la dirigenza scolastica, con decorrenza 1 settembre 2000.

Una volta giunti all’istituzione dell’autonoma area di contrattazione per la dirigenza scolastica si è di fatto creato uno strumento con il quale poter applicare i principi di peculiarità e specificità propri della categoria, fino ad oggi riconosciuti formalmente dalle norme di tutti i ranghi gerarchici ma mai realmente attuato.

3. Il primo CCNL della dirigenza scolastica.

L’indagine si volge ora all’analisi di come sia stato utilizzato lo strumento della autonoma area di contrattazione, ottenuto con l’art. 3 del CCNQ dianzi citato. Il presente paragrafo fornisce il quadro generale e una visione d’insieme dei singoli istituti nonché del meccanismo d’impostazione contrattuale.

Bisogna premettere che con la cosiddetta “prima privatizzazione”¹² del pubblico impiego e la delegificazione, la contrattazione collettiva, tra le fonti di produzione delle norme in materia di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, ha assunto un ruolo fondamentale di fonte della disciplina del rapporto di lavoro e di creazione delle regole sia per il profilo economico che per il profilo normativo. Ma bisognerà attendere la “seconda privatizzazione”¹³, l’integrazione del d.lgs. 29/93, come abbiamo visto nei precedenti capitoli, dopo il T.U.P.I. e la definizione dell’autonoma area di contrattazione per la dirigenza scolastica, avvenuta come abbiamo visto il 9 agosto 2000, per arrivare alla stipula del primo contratto collettivo nazionale di lavoro specifico per tale categoria.

Tale contratto, sottoscritto in data 1 marzo 2002 con decorrenza 1 settembre 2000- 31 dicembre 2001, disciplina le modalità di stipula dei contratti individuali di conferimento delle funzioni nonché lo status giuridico ed economico della categoria.

¹² Come noto si fa riferimento al D.lgs. 29/93.

¹³ In particolare con il d.lgs. 80/98 che ha modificato il d.lgs. 29/93 con il delicato passaggio di giurisdizione al giudice ordinario.

Pertanto, con la disciplina pattizia si arriva a compimento di un processo normativo¹⁴ che, partendo dall'esigenza di attuare l'autonomia scolastica in senso lato, ha portato alla trasformazione dei capi d'istituto in dirigenti scolastici.

L'attribuzione della qualifica dirigenziale ai capi d'istituto e, quindi, «l'assimilazione»¹⁵ alla dirigenza di cui al d.lgs. 29/93, seppure peculiare, comporta l'applicazione di tutti gli istituti previsti dalla normativa generale di riferimento¹⁶ e calati nello strumento contrattuale, per mezzo del quale ne sono state negoziate le modalità applicative. Peraltro il comma 2 dell'art. 1 del CCNL ribadisce esplicitamente tale "assimilazione" laddove riconosce quali norme di riferimento per l'esercizio dell'autonomia, competenze e responsabilità, il T.U.P.I.

L'articolato dell'accordo affronta le varie questioni legate al nuovo stato giuridico, alla ridefinizione del contratto di lavoro, alle tutele e garanzie, al sistema delle relazioni sindacali.

Ad esempio, ciò ha comportato, in analogia a quanto già previsto per la dirigenza amministrativa, l'applicazione anche a tale categoria delle procedure e dei criteri relativi alla valutazione della responsabilità dirigenziale per obiettivi e raggiungimento dei risultati, previsti in particolare degli artt. 21 e 25 del d.lgs. 165/2001 e dagli artt. 27 e 31 del CCNL¹⁷.

Ancora per citare un esempio, scompare il concetto di sede così come precedentemente inteso, scompare il concetto di titolarità e di trasferimento per lasciare il posto alla disciplina più ampia dell'affidamento dell'incarico poiché i dirigenti scolastici avranno diritto ad un incarico a tempo determinato secondo un contratto individuale di lavoro che stabilirà anche quale struttura o istituto scolastico gestire.

La parte normativa del nuovo contratto, che nei più rilevanti singoli istituti verrà affrontata nel capitolo quarto, secondo una sorta di autarchia negoziale, disciplina anche i livelli di contrattazione collettiva stabilendo, all'art. 3 del CCNL, due modelli relazionali:

1) il primo livello, esclusivamente nazionale, tra Aran e OO.SS. rappresentative, secondo quanto stabilito dagli artt. 46 e 47 del d.lgs. n. 165/2001

¹⁴ Vedi capitolo 1.

¹⁵ Contrariamente a quanto stipulato precedentemente con l'art. 32 CCNL del 1995, cit. in assenza del d.lgs. 59/98.

¹⁶ D.Lgs. 30.3.2001 n. 165, Titolo II, Capo II.

¹⁷ Tale argomento verrà approfondito nel paragrafo 4 lettera e).

2) il secondo livello, la cosiddetta contrattazione integrativa che si svolge sia a livello nazionale, in sede di MPI, sia a livello periferico, in sede di Ufficio Scolastico Regionale

La contrattazione nazionale assegna le materie alla contrattazione integrativa articolando, in linea generale, i criteri generali delle assegnazioni della retribuzione di posizione e di risultato, l'impatto sulla professionalità delle innovazioni organizzative e tecnologiche e le linee generali per la realizzazione di programmi di formazione e aggiornamento alla contrattazione integrativa nazionale. Invece, le determinazioni dei quantum, le pari opportunità e la sicurezza del lavoro, vengono assegnate alla contrattazione integrativa regionale o decentrata.

Nel caso degli incarichi aggiuntivi, ossia presidenza di commissioni di esami di Stato o concorsi a cattedre, reggenze ad interim, funzioni di commissario governativo, la determinazione dei compensi rimane attribuita al livello di contrattazione integrativa nazionale trattandosi di un profilo organizzativo necessariamente superiore al livello regionale.

Non mancano però problemi e incongruenze a tale impostazione generale poiché, a parte l'esatta ripetizione della materia relativa alla realizzazione di programmi di formazione e aggiornamento con possibili conflitti di attribuzione e competenza tra i due livelli di contrattazione, la determinazione del quantum è strettamente correlata alle risorse economiche a disposizione e quindi alla consistenza del fondo regionale più che ad un criterio meritocratico e premiale della professionalità che, invece, in tal modo risulta compresso e subordinato. Per non parlare di eventuali casi-limite che potrebbero verificarsi nelle ipotesi di regioni con presenza di un elevato numero di alte professionalità e che, quindi, a fronte di un servizio scolastico migliore potrebbero percepire un quantum individuale minore a causa dell'uguale o minore ricchezza di risorse del fondo regionale.

Non si è prevista alcuna forma di intervento diretto della singola Regione all'alimentazione del fondo che, nei casi-limite appena esposti, sarebbe auspicabile e in linea con i principi di decentramento e autonomia degli enti locali e della scuola.

Il Contratto Integrativo Nazionale viene stipulato il 28 maggio 2002 e ovviamente si riferisce alle materie definite in sede di Contrattazione Collettiva Nazionale di primo livello, vengono altresì costituiti i fondi regionali composti dalle risorse assegnate dal M.I.U.R., dalle precedenti voci di trattamento accessorio di tutto il personale dirigente scolastico e dalla finanziaria 2002 per il processo di attuazione dell'autonomia scolastica.

Appare poi discutibile la destinazione dell'85% del fondo alla corre-

sponsione della retribuzione di posizione, seppure costituita da una parte fissa e da una parte variabile, lasciando soltanto il 15% a disposizione della retribuzione di risultato rendendo squilibrato un rapporto che dovrebbe tendere a privilegiare criteri meritocratici e premiali di quelle professionalità che rendono il servizio pubblico scolastico efficiente ed efficace.

Importante è la definizione, di cui all'art. 5 del CCNI, dei criteri generali per *l'articolazione delle funzioni dirigenziali*¹⁸ che mettono in correlazione le funzioni e le responsabilità dirigenziali con la retribuzione di posizione. Tali criteri si fondano su oggettive caratteristiche delle istituzioni scolastiche e riguardano nello specifico la dimensione, la complessità, il contesto territoriale, le responsabilità.

Se per i parametri della dimensione e della complessità appare più facile traslarli nella realtà, il contesto territoriale e la responsabilità sembrano presentare non pochi problemi pratici.

Il primo, seppure considera quelle istituzioni scolastiche "situate in zone di particolare disagio socio-economico", non sembra tenere in considerazione che la realtà odierna è mutata ed esiste un disagio sociale abbastanza frequente che molto spesso non è economico ma rappresenta una sindrome della società in evoluzione che porta alla disgregazione del gruppo- famiglia e chiede, quindi, alla scuola migliore presenza e qualità.

Il parametro della responsabilità appare troppo generico anche se è prevista la possibilità di integrazione di tali criteri in sede di contrattazione integrativa decentrata regionale. Inoltre non tiene conto dei casi di reggenze ad interim per i quali, tra gli incarichi aggiuntivi, l'art. 26 del CCNL prevedeva che i compensi per la corresponsione venivano assegnati al fondo regionale per essere destinati alla retribuzione di posizione e di risultato e quindi alla contrattazione integrativa. Invece, l'art. 9 del CCNI rimanda i compensi di cui all'art. 26 del CCNL alle «disposizioni vigenti».

Per quanto concerne la materia della "formazione ed aggiornamento", andiamo ad analizzare il rapporto tra i vari livelli di contrattazione. Come era già stato dianzi anticipato sia il livello nazionale che il livello regionale di contrattazione integrativa prevedevano la medesima competenza creando, almeno apparentemente, una sorta di duplicazione e sovrapposi-

¹⁸ Frase estrapolata dall'art. 5 del CCNI.

zione. In realtà il CCNI con l'art. 10¹⁹ ha provveduto a stabilire che della quota delle risorse annuali assegnate dal Ministero almeno il 60 % deve essere destinato agli uffici scolastici regionali sulla base del numero dei dirigenti in servizio in ogni regione. In sede di contrattazione integrativa regionale vengono definite le linee generali per la realizzazione dei programmi di formazione e aggiornamento con particolare riferimento ai commi 7,8 e 9 dell'art. 14 del CCNL. Analizzando, poi, alcuni contratti integrativi regionali già stipulati ci troviamo di fronte alle più svariate soluzioni in materia, a partire da quella²⁰ che assegna tutta la materia ad un apposito Comitato bilaterale (le cosiddette Commissioni Paritetiche istituite con l'10 del CCNL) fino ad arrivare a livelli regionali di contrattazione che hanno di fatto ignorato del tutto l'argomento²¹.

In conclusione il livello di contrattazione nazionale di primo livello è in un rapporto di gerarchia con il livello integrativo e ciò ne comporta la inderogabilità ma molto spesso il passaggio delle materie tra i due livelli di contrattazione non ha prodotto un quadro di riferimento completo ed esaustivo come ci si aspettava.

Gli altri istituti oggetto di regolamentazione dei vari livelli di contrattazione saranno trattati singolarmente in apposite sezioni del prossimo capitolo.

4. Il quadro normativo del CCNL e i singoli istituti contrattuali.

Abbiamo appena visto come la disciplina contrattuale della dirigenza scolastica abbia trovato una propria autonoma e sistematica organizzazione, pertanto nel presente capitolo affronteremo i singoli istituti contrattuali seguendo l'impostazione dello schema dell'articolato del CCNL ad esclusione del tema riguardante il sistema delle relazioni sindacali che verrà affrontato a completamento della disamina contrattuale.

a) Funzione del dirigente scolastico.

L'art. 1 del contratto nazionale, definito il campo di applicazione, delinea le funzioni peculiari e caratteristiche del dirigente scolastico. Prima

¹⁹ Richiamando l'art. 14 comma 5 del CCNL.

²⁰ CCIR per la Regione Lazio.

²¹ CCIR per la Regione Emilia Romagna.

di passare all'analisi dei principi indicati dal negoziato si ritiene necessario fare una breve premessa.

La dirigenza scolastica, seppure con maggiore ritardo, ha subito le sorti e ha ripercorso le medesime tappe della dirigenza pubblica in generale che, come è noto, è stata istituita e regolamentata soltanto con l'emanazione del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748. Tale decreto ha scisso la carriera dirigenziale da quella direttiva, con la quale fino a quel momento aveva costituito un *unicum*.

Con l'art. 21 della L.59/97, fondamento dell'autonomia scolastica, e il d.lgs. 59/98, che istituisce la qualifica di dirigente scolastico e in linea con tutto il processo delle riforme, il Ministero della Pubblica Istruzione²² mantiene compiti di indirizzo politico ma trasferisce la maggior parte dei compiti di gestione decentrandoli direttamente alle scuole e definendo gli obiettivi in una visione di uniformità del sistema.

Questa rivoluzione organizzativa, la quale ha interessato tutta la pubblica amministrazione, ha comportato che anche gli operatori scolastici dovranno ragionare per obiettivi e risultati abbandonando la cultura "della legalità delle procedure".

In particolare il dirigente scolastico diventa il principale artefice della qualità del *prodotto finale* e principale garante e responsabile della concreta attuazione dell'autonomia scolastica. Già l'art. 21 della L.59/97 assegnava al dirigente scolastico la responsabilità della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e poi l'art. 25 bis del d.lgs. 29/93 la gestione unitaria dell'istituzione e la rappresentanza legale.

Da ciò è dipesa la necessità di disegnare un profilo professionale adeguato e di definire anche garanzie e tutele del rapporto di lavoro. Con la stipula del primo CCNL si delineano meglio le funzioni, già individuate dalla norma, e il ruolo di tale figura. Tant'è che l'art. 1 stabilisce in concreto che il dirigente scolastico assicura il funzionamento generale dell'unità scolastica, promuove e sviluppa l'autonomia sul piano gestionale e didattico e promuove e garantisce l'esercizio dei diritti tutelati dalla Costituzione quali la libertà di insegnamento e il diritto all'apprendimento.

Per quanto concerne il primo punto con la dizione "funzionamento generale" si deve intendere tutta l'attività dell'istituzione da quella amministrativa a quella prettamente didattica. Sicuramente essere garante "del funzionamento generale dell'unità scolastica nel rispetto delle competenze degli organi collegiali" non è compito agevole né è chiaro il tipo di rap-

²² Oggi MIUR .

porto e tanto meno il tipo di responsabilità che ne deriva. Altrimenti ancora una volta ci troviamo di fronte ad un tipo di responsabilità ibrida perché è innegabile che si risponde di ciò che si decide. In questo caso o ci troviamo di fronte ad una sorta di responsabilità oggettiva per le decisioni di un organo collegiale o il termine *competenze* vuole indicare che nelle materie affidate agli organi collegiali il dirigente scolastico ha una limitata responsabilità. In verità, la norma nell'affidare la gestione unitaria dell'istituzione al dirigente scolastico gli riconosce autonomi poteri di direzione, coordinamento e valorizzazione *delle risorse umane, nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici*. In qualsiasi caso appare difficile ritenere il dirigente scolastico l'unico responsabile di tutto il funzionamento generale dell'unità scolastica ed ancora una volta difficile per il cittadino comprendere e orientarsi nell'individuare responsabilità e meriti.

Il secondo principio assegna al dirigente scolastico il compito di intraprendere iniziative tese a promuovere e sviluppare l'autonomia sul piano gestionale e didattico e tale funzione, nell'ambito dei compiti e delle funzioni affidate al dirigente scolastico, è quella che meglio esprime il carattere *manageriale* di tale categoria. In realtà, non pochi problemi ha creato la mancanza nell'art. 21 della L. 59/97 citata, di un'apposita disposizione tesa a razionalizzare e separare gli atti di indirizzo, di competenza degli organi collegiali scolastici, dagli atti di gestione che secondo l'art. 10 T.U. n.297/94 fanno altresì capo al Consiglio d'Istituto. Infatti quest'ultimo ha anche funzioni di gestione quali l'elaborazione dei criteri generali per la formazione delle classi, per l'assegnazione delle classi e dei docenti, gestione dell'uso delle attrezzature delle scuole, approvazione degli acquisti. Ciò appare in netto contrasto con la figura di un dirigente scolastico *manager* che organizza e assume decisioni autonome ma ne ridimensiona il ruolo riportandolo ad un'attività di proposta, coordinamento ed esecuzione di altrui decisioni²³. Seppure l'intervento chiarificatore del Consiglio di Stato ha riconosciuto una *vis atractiva* degli atti di gestione da parte della funzione dirigenziale rispetto ai poteri di gestione

²³ In tal senso Parere del Consiglio di Stato II Sezione 27.10.1999 n. 1603/99 che fornisce un'importante interpretazione a colmare la lacuna dell'art. 21 della citata legge, poiché ha ritenuto "prevalente la disciplina di cui all'art. 25 bis del d.lgs. 29/93, in base al principio dell'abrogazione implicita della legge precedente ad opera di legge successiva *"Lex posterior derogat priori"*. È evidente che se la legge avesse affrontato il problema anche il DPR n. 275/99, regolamento attuativo, avrebbe potuto introdurre disposizioni innovative in tal senso e contribuire a definire meglio i confini delle varie responsabilità.

del Consiglio d'Istituto non va dimenticato che l'unico responsabile, ai sensi dell'art. 25 bis del d.lgs.29/93, delle competenze degli atti gestionali rimane il dirigente scolastico.

Il terzo principio gli assegna una funzione particolarmente delicata di promotore e garante dell'esercizio dei diritti costituzionalmente tutelati quali il diritto all'apprendimento degli alunni, la libertà di insegnamento dei docenti, la libertà di scelta educativa da parte delle famiglie. In questa funzione sicuramente si manifesta appieno la peculiarità e la caratteristica principale di tale figura dirigenziale che deve improntare la propria azione al contemperamento di principi costituzionali preposti a tutela di tutte le categorie, operatori alunni e famiglie, nella ricerca perenne di un equilibrio di qualità. Certamente il mutato capo d'istituto è oggi responsabile dei risultati di un'istituzione dotata di personalità giuridica, ossia di un ente autonomo, e non più di una scuola appendice del potere centrale dello Stato. D'altro canto la funzione prettamente pedagogica e didattica non deve risultare subordinata alla ricerca dell'efficienza ma deve invece necessariamente essere da sostegno e scopo di ogni attività. In altre parole è fondamentale che il dirigente scolastico relazioni non solo con i docenti ma anche con discenti e famiglie, che conosca il territorio e le sue necessità e i suoi problemi, che si sforzi di innovare le procedure didattico-programmatiche più che orientare la propria opera essenzialmente verso risultati di gestione amministrativa.

Ne deriva una figura alquanto complessa che vede l'attività di gestione e quella didattica convivere e contemperarsi poiché con un'istituzione scolastica innovata la necessità di adeguare i servizi resi a nuovi modelli non può realizzarsi senza una cultura di stampo anche *manageriale*.

b) Contratto individuale.

Il presente paragrafo prende in analisi l'art. 13 del CCNL e affronta le problematiche inerenti il contratto individuale soffermandosi anche sugli aspetti civilistici e di tutela delle parti. Il tema viene affrontato in due momenti, il primo analizza quanto stabilito in sede di contrattazione nazionale e stipulato con le OO.SS., il secondo quanto codificato dal legislatore con la L. 145 del 15 luglio 2002.

Passiamo, quindi, ad esaminare la fase precedente all'entrata in vigore della L. 145/2002. Secondo quanto stabilito dal CCNL con il comma 1 dell'art. 13, come per il resto della dirigenza pubblica anche il dirigente scolastico veniva assunto mediante la stipula di un contratto individuale

di lavoro. Tale contratto, a tempo indeterminato, stipulato in forma scritta doveva contenere gli elementi essenziali che caratterizzano il rapporto e il suo funzionamento. In particolare, l'art. 13 del CCNL indica quali elementi essenziali del contratto individuale di lavoro: la data di inizio, la qualifica e il trattamento economico fondamentale, di posizione e di risultato (ossia tabellare + salario di produttività), durata del periodo di prova, la sede di prima destinazione, le possibili cause di risoluzione del rapporto di lavoro tra le quali esplicitamente identifica l'annullamento della procedura selettiva²⁴.

Tale contratto è regolato dai CCNL nel tempo vigenti. È necessaria qualche riflessione sul punto poiché il principio appena esposto creava una possibile variabilità, almeno quadriennale, degli elementi cosiddetti "essenziali" e se ciò era sicuramente condivisibile per la parte economica non lo era altrettanto per la parte normativa e addirittura inutile per elementi quali la data di inizio e la qualifica. Sarebbe stato preferibile che la connessione tra il contratto individuale di lavoro e il CCNL vigente fosse stata, a limite, correlata esclusivamente alla parte economica. Infatti se da un lato è pur vero che questa fase è già di natura privatistica e appartiene al giudice ordinario²⁵ non bisogna dimenticare che una delle due parti contraenti è la Pubblica Amministrazione la quale risponde comunque ai principi dell'art. 97 della Costituzione e alle difficoltà di stipulare contratti con dirigenti divenuti tali per mezzo della medesima procedura concorsuale ma assunti a cavallo tra due CCNL e quindi in momenti diversi con possibili variazioni del periodo di prova, data di inizio, ecc.

Esiste un'altra serie di problemi relativi alle assunzioni. Infatti, da una prima lettura sembrerebbe esistere un contratto individuale a tempo indeterminato per l'assunzione e un contratto individuale pattizio-bilaterale a tempo determinato per l'incarico. Ciò sembrerebbe logico in quanto scindere i due momenti eviterebbe anche di ingessare tutta l'operazione nel suo complesso in caso di impugnazioni e richiesta di tutela giudiziaria.

²⁴ Infatti non pochi problemi di responsabilità precontrattuale si sono creati in occasione di annullamento delle procedure concorsuali.

²⁵ È ormai assodato che il giudice amministrativo è competente per la fase che va dal bando di concorso fino all'approvazione della graduatoria e degli atti concorsuali, mentre spetta al giudice ordinario tutta la fase successiva che ha inizio con la stipula del singolo contratto di lavoro. Pret. Roma 20 maggio 1999 in *Giust. Civ.*, 2000, 269; Trib. Roma, 3 luglio 2000 in www.cipa.net/contenzioso/giurisprudenza; Tar Sicilia, Catania, sez. III, 20 maggio 1999 n. 1098 in *Giust. civ.* 2000, I, 271.

In realtà pur sembrando due momenti distinti il fatto che il CCNL preveda nel caso di contratto individuale di lavoro, di cui all'13 comma 3, l'indicazione del trattamento economico in relazione all'indennità di posizione e di risultato può far pensare alla necessità di richiamare espressamente nel contratto individuale di lavoro i parametri indicati dal CCNL vigente al momento della stipula, ma il comma 5 dell'art. 13 di quest'ultimo rinvia all'articolazione delle funzioni dirigenziali e della connessa responsabilità "ai fini della retribuzione di posizione e di risultato "riferendosi ai criteri concernenti l'affidamento dell'incarico"²⁶. Ci troviamo quindi di fronte ad un sorta di contratto bicefalo costituito da una parte a tempo indeterminato e per l'altra a tempo determinato e da alcuni elementi che si intrecciano. È chiaro che il problema è ridotto essenzialmente al caso dei neo-assunti, essendo applicabile per i dirigenti già in servizio l'art. 23 del CCNL previsto per l'affidamento dell'incarico²⁷.

Si può concludere che il contratto individuale di lavoro regolamentato dall'art. 13, pur essendo di natura privatistica, in realtà non è altro che una sorta di atto unilaterale dal momento che nessun elemento che va a costituirlo è effettivamente rimesso alla determinazione e alla volontà delle parti ma si riduce ad una mera riproduzione di quanto contenuto da norme e da disposizioni contenute dal CCNL vigente.

In sostanza ci trovavamo di fronte ad un atto unilaterale che viene chiamato *contratto* individuale di lavoro ed ad un vero e proprio contratto di natura pattizia e negoziale, quale l'affidamento dell'incarico, che viene al contrario denominato *atto bilaterale* di natura pattizia²⁸. Tant'è che lo stesso Ministero dell'Istruzione con una circolare esplicativa del CCIN per i dirigenti scolastici ha diffuso un contratto – quadro contenente il contratto individuale di lavoro e l'affidamento dell'incarico²⁹ a firma del Direttore Generale, in qualità di datore di lavoro.

Intervenuta la L. 145 del 15 luglio 2002 e la Circolare 31 luglio 2002 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'art 19 del T.U.P.I. viene quasi completamente modificato e intanto introduce, quale criterio per l'affidamento dell'incarico, anche la valutazione dei risultati conseguiti

²⁶ Il Dipartimento per i servizi del territorio D.G.P.S.A. - Uff. V ha predisposto un'apposita circolare che contiene un contratto individuale-tipo unico per entrambi composto da una prima parte relativa al contratto individuale di lavoro e una seconda parte relativa all'incarico.

²⁷ L'argomento sarà trattato nella lettera c).

²⁸ Art. 23 comma 2 CCNL.

²⁹ C.M. n. 71 del 18 giugno 2002.

con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli altri atti di indirizzo del Ministro. Il comma 2 poi stabilisce che il conferimento dell'incarico avviene con il «provvedimento di conferimento» ovvero con «separato provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro competente» e sparisce la definizione contrattuale dell'oggetto, degli obiettivi da conseguire e della durata³⁰ dell'incarico. Pertanto viene in tal modo reintrodotta l'atto unilaterale dell'amministrazione e non è più atto di gestione del datore di lavoro ma ritorna all'autorità politica la potestà di affidare l'incarico dirigenziale.

Infatti, alla luce della L. 15 luglio 2002, n. 145, che come abbiamo visto modifica pesantemente l'art. 19 del T.U.P.I., introduce il comma 12 bis determinante per l'argomento trattato nel presente paragrafo poiché affronta il problema del rapporto tra norma e CCNL e stabilisce che le disposizioni dell'art. 19 riformato *costituiscono norme non derogabili dai contratti o accordi collettivi*. Ciò significa che per gli incarichi da affidare nella vigenza contrattuale si deve applicare la norma e disattendere quanto stabilito in sede negoziale.

c) Affidamento e revoca dell'incarico.

Affrontiamo adesso nel dettaglio il tema dell'affidamento dell'incarico dirigenziale, di cui all'art. 23 del CCNL, e della revoca, di cui all'art. 25 del CCNL. Il primo comma dell'art. 23 chiarisce espressamente che l'ottenimento dell'incarico costituisce un *diritto* da parte del dirigente scolastico³¹. In verità l'art. 19 del T.U.P.I., anche alla luce della nuova riform-

³⁰ La durata risulta modificata non esistendo più la durata minima e inserendo una durata massima di tre e cinque anni.

³¹ Alcuni hanno sostenuto "*l'assenza nella sfera giuridica del dirigente di un diritto soggettivo al conferimento di un incarico*" in relazione all'art. 19 T.U.P.I. che esclude l'applicazione dell'art. 2103 c.c. F. VERGINE, *La dirigenza e le posizioni organizzative nell'Ente locale e nello Stato. Il conferimento e la revoca dell'incarico*, (Testo della relazione svolta al "Convegno nazionale di polizia locale" di Riccione nel settembre 2001). Anche l'art. 13 del CCNL del personale dell'Area 1 stabilisce che *tutti i dirigenti hanno diritto ad un incarico*. In realtà c'è stato qualche tentativo di correlare l'istituto dell'incarico e l'art. 52 del T.U.P.I. relativo al diritto alle mansioni del pubblico dipendente ma l'art. 52 del D.lgs. 165/2001 stabilisce che il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni considerate equivalenti corrispondentemente all'art. 2103 del c.c. Un'interpretazione tesa a configurare il diritto all'incarico quale diritto alle mansioni porta ad abrogare di fatto la norma che istituisce l'incarico del dirigente poiché ragionando per equazione se il termine "incarico" corrispondesse a "mansione", in

ma, non parla di diritto ma le fonti contrattuali³² collettive nazionali sono intervenute positivamente a colmare tale lacuna per almeno due motivi: il primo di interesse pubblico affinché il dirigente oltre a possederne la qualifica metta a disposizione della collettività la propria opera ed il secondo a tutela dello stesso dirigente poichè in tal modo si obbliga l'amministrazione a definire chiaramente e concretamente il prodotto che vuole ottenere³³ nel periodo di tempo stabilito³⁴ (contestualmente il dirigente prima della intervenuta riforma aveva il diritto addirittura di contrattare la «controprestazione» contrattuale e si trattava di un diritto soggettivo pieno).

L'affidamento dell'incarico pertanto non era un atto autoritativo emanante dall'amministrazione ma un vero e proprio atto negoziale "di diritto privato di gestione del rapporto di lavoro"³⁵. Si incardinava quindi nel sistema delle norme di diritto comune e per questo risulta incomprensibile che il CCNL lo definisca "atto bilaterale" laddove lo stesso comma 2 dell'art. 19 del T.U.P.I., ante riforma, stabiliva che gli incarichi dirigenziali "sono definiti contrattualmente". L'articolo citato elencava quali elementi che devono essere contrattati e negoziati per ciascun incarico: l'oggetto, gli obiettivi da conseguire la durata dell'incarico nell'arco della durata minima e massima e il corrispondente trattamento economico. La norma inoltre, anche così come recentemente modificata, indica

realtà si cancellerebbe in un sol colpo la disciplina dell'assegnazione e della rotazione dell'incarico al dirigente poichè tale momento (l'assegnazione dell'incarico) è successivo e non precedente all'assunzione del dirigente (in pratica l'art. 52 citato si riferisce all'assunzione di dipendenti per effettuare mansioni già individuate ad es. per profili, si pensi al funzionario amministrativo-contabile e al funzionario amministrativo e non a dirigenti che vengono assunti in quanto tali e poi gli viene assegnato e definito l'incarico). L'incarico quindi costituisce una *species* nel *genus* delle «mansioni dirigenziali».

³² In verità era già intervenuta la giurisprudenza con l'ordinanza del Tribunale di Venezia 8 giugno 2000.

³³ Scrive L. RINALDI in *Autonomia, poteri e responsabilità del dirigente pubblico: un confronto con il manager privato*, Torino, 2000, p. 59, riferendosi al passato e alla fumosità delle direttive, che "il sistema appena illustrato si è scontrato sin da subito con la difficoltà di valutare la responsabilità dirigenziale in un contesto nel quale le direttive politiche quasi mai assumevano la forma prevista dalla legge di "atti programmatori". Di conseguenza, stante la impossibilità di verificare il raggiungimento di qualsiasi risultato, il regime sanzionatorio previsto in caso di inadempienza è rimasto una semplice ipotesi descritta dalla norma."

³⁴ Da un minimo di due ad un massimo di sette anni.

³⁵ L. OLIVERI, *Il sistema degli incarichi dirigenziali e delle revoche alla luce delle interpretazioni del giudice del lavoro*, in <http://www.Giust.it>.

alcuni criteri generali sulla base dei quali conferire l'incarico e il CCNL in maniera peculiare, nell'ambito del criterio della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare, specifica relativamente al settore scuola delle "caratteristiche e complessità delle istituzioni scolastiche da affidare ovvero, per i dirigenti scolastici utilizzati presso uffici dell'Amministrazione centrale o regionale, dei programmi e degli obiettivi da realizzare". Inoltre, ai criteri indicati nel CCNL, oggi va aggiunta anche la valutazione dei risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi fissati nella direttiva annuale e negli atti di indirizzo del Ministro. Nella precedente formulazione della norma, nel momento della trattativa la p.a., in veste di datore di lavoro, operava come un privato ma le linee e le direttive per così dire «aziendali» erano comunque i principi dell'art. 97 della Cost. che fungevano da guida ma non dovevano necessariamente riportarsi nel preambolo di un formale atto amministrativo, trattandosi di un vero e proprio contratto quasi alla stregua dell'istituto della concessione-contratto. Rimane tuttora a disposizione della trattativa tra le parti il "*corrispondente trattamento economico*" contenuto del contratto individuale che «accede» al provvedimento di conferimento dell'incarico. Problematica appare la trattativa per quanto concerne l'aspetto economico poiché le risorse finanziarie a disposizione non sono variabili durante il negoziato ma precedentemente stabilite.

Il CCNL prevede che l'incarico può essere rinnovato per esigenze di natura scolastica e ciò rimane perfettamente in linea con il nuovo comma 2 dell'art. 19.

Altro problema riguarda la valutazione, da svolgersi entro tre mesi dalla scadenza naturale del contratto individuale e da effettuarsi da parte dei singoli Uffici Scolastici regionali, prevista dal comma 4 dell'art. 23 del CCNL che oggi va parametrata agli obiettivi di indirizzo politico fissati nella direttiva annuale. Qualora non venga riconfermato il precedente incarico e non vi sia un'espressa valutazione negativa, si assicura al dirigente scolastico un incarico "equivalente"³⁶.

Una riflessione a parte merita il comma 7 dell'art. 23 del CCNL in rapporto al nuovo comma 5 dell'art. 19 del T.U.P.I. e al comma 12 bis recentemente introdotto. Infatti il contratto stabiliva che l'incarico di direzione di uffici dirigenziali è conferito dal dirigente regionale a *dirigenti*

³⁶ Il comma 4 dell'art. 13 del CCNL della dirigenza Area 1 chiarisce che deve intendersi per "equivalente" un incarico cui corrisponde una retribuzione di posizione il cui importo non sia inferiore al 10% rispetto a quello precedentemente percepito.

dell'area V nell'ambito della dotazione dei rispettivi ruoli regionali della dirigenza scolastica e quindi, oltre ad assegnare le competenze dell'affidamento dell'incarico, ribadiva la peculiarità del settore scuola. Invece, alla luce della nuova riforma ed esclusa la fase transitoria, che verrà di seguito analizzata, appare possibile rimettere in discussione tale assunto e ciò perché da un lato si introduce il comma 5, il quale stabilisce che gli incarichi possono essere affidati anche a dirigenti non appartenenti al ruolo di cui all'art. 23 del T.U.P.I., e dall'altro si codifica la prevalenza dell'art. 19, così come modificato sui CCNL, ma la norma non codifica altrettanto la peculiarità della dirigenza scolastica. In effetti sembrava eccessivo che tale peculiarità nel CCNL arrivasse addirittura ad essere considerata una sorta di super-dirigenza in quanto il comma 6 dell'art. 24 del CCNL stabilisce che i dirigenti scolastici *possono ottenere incarichi presso Amministrazioni ed Enti pubblici diversi, anche per consentire l'acquisizione e lo sviluppo di esperienze professionali* ma non era possibile il contrario.

La revoca dell'incarico dirigenziale può avvenire a causa della soppressione del posto dirigenziale e a causa di valutazione negativa. Anche per quanto riguarda la revoca dell'incarico dirigenziale, di cui all'art. 25 del CCNL, sono state introdotte rilevanti novità con la modifica dell'art. 21 del T.U.P.I. Il CCNL prevede la possibilità di revocare unilateralmente l'incarico prima della naturale scadenza a seguito di valutazione negativa, secondo quanto disposto dall'art. 21 del T.U.P.I. Dopo la avvenuta riforma il testo dell'art. 21 è stato modificato ribadendo il principio di cui all'equazione: mancato raggiungimento degli obiettivi = revoca dell'incarico chiarendo che ciò comporta anche l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo. Nei casi particolarmente gravi il dirigente a cui è stato revocato l'incarico può essere collocato in disponibilità nei ruoli di cui all'art. 23 del T.U.P.I. Inoltre l'abrogazione del secondo comma dell'art. 21 ha reso più fumosa la fase successiva al collocamento in disponibilità laddove la precedente formulazione prevedeva espressamente il recesso dal rapporto di lavoro.

Un'ultima e necessaria considerazione merita la fase transitoria della Legge 145/02³⁷ poiché introduce una importante deroga per la dirigen-

³⁷ Vedi anche Circolare 31 luglio 2002 della Presidenza del Consiglio dei Ministri *Modalità applicative della legge sul riordino della dirigenza*. Si veda sul punto anche la recente Circolare ministeriale n. 49 prot. 663 del 16 maggio 2003 che sembra non tener conto della disciplina transitoria prevista dall'appena citata Circolare 31 luglio 2002.

za scolastica in quanto esclude dall'ambito applicativo dell'art. 3, comma 7, i dirigenti delle istituzioni scolastiche che hanno acquisito la qualifica dirigenziale ai sensi del d.lgs.59/98 riconoscendo il peculiare meccanismo di reclutamento, la disciplina specifica che li riguarda in relazione ai contenuti e alle specificità della funzione dirigenziale dei capi d'istituto.

Va da sé che l'affidamento degli incarichi e la durata degli stessi dovrebbero essere adeguati alla specificità della singola scuola che richiede continuità per lo sviluppo delle attività pianificate nel breve e nel lungo periodo.

d) Mobilità. Mutamento degli incarichi e natura degli incarichi aggiuntivi.

A completare il quadro riguardante l'istituto dell'"incarico" è necessario analizzare anche gli artt. 24 e 26 del CCNL inerenti la mobilità e il mutamento nonché la natura degli incarichi.

Il capo d'istituto, quindi ante trasformazione, poteva essere trasferito su istanza anche annuale sulla base di un'apposita graduatoria e in presenza di posti disponibili. Con il passaggio alla qualifica dirigenziale scompare l'istituto del trasferimento poiché il cambiamento di sede rimane strettamente collegato al mutamento dell'incarico e il direttore regionale può, nell'ambito del potere discrezionale, accogliere o meno un'eventuale istanza in tal senso. È ovvio che il mutamento di incarico deve avvenire secondo quanto stabilito dalle norme relative all'affidamento degli incarichi. Il CCNL per motivi di organizzazione dell'attività scolastica prevede che il mutamento degli incarichi debba avere effetto dal 1 ° settembre di ogni anno scolastico.

Il CCNL riserva alla contrattazione integrativa nazionale la definizione dell'ordine ed i tempi delle operazioni per l'assegnazione degli incarichi nonché la definizione del mutamento di incarico in casi eccezionali.

Infatti l'art. 13 del CCNI stipulato il 28 maggio 2002 prevede la possibilità di mutamento di incarico su posti liberi eccezionalmente e per esigenze familiari, di salute e di avvicinamento al coniuge.

Inoltre l'art. 14 del CCNI ha provveduto a disciplinare, secondo quanto stabilito dalla contrattazione collettiva nazionale di primo livello, l'ordine di priorità e la fasi delle operazioni a partire dalla conferma degli incarichi ricoperti fino ad arrivare alla mobilità interregionale. Nell'ambito delle priorità individuate dall'art. 14 del CCNI la mobilità dovrà tene-

re particolarmente conto delle attitudini, capacità ed esperienza nonché dei risultati ottenuti dai dirigenti sulla base anche di una valutazione del curriculum professionale e culturale. Dopo un esame dell'Ufficio Scolastico Regionale delle esigenze di funzionamento delle varie istituzioni scolastiche del territorio si potrà dare corso alla mobilità professionale e interregionale.

La prima verrà attuata sulla base dell'esperienza professionale e anzianità di servizio di ruolo di direttore didattico e/o preside.

La mobilità interregionale, quindi per settori anche diversi a quelli di appartenenza, avverrà secondo i criteri stabiliti dal CCNI e la Legge 104/92 troverà applicazione soltanto nei casi di mobilità interprovinciale o interregionale e non nella provincia di appartenenza ³⁸.

Come si è avuto modo di vedere la mobilità dei dirigenti scolastici assume i toni di una maggiore problematicità rispetto alla dirigenza pubblica in generale e ciò è dovuto ancora una volta alla specificità del ruolo e alla necessità di pianificare e portare a compimento i progetti relativi all'attività scolastica nonché alle cadenze del calendario scolastico, nel rispetto dell'autonomia intesa come migliore funzionamento dell'Amministrazione Scuola.

La natura degli incarichi aggiuntivi di cui all'art. 26 del CCNL, intesi quali presidenza di commissioni per esami o concorsi a cattedra, funzioni di commissario governativo, ecc. è a carattere obbligatorio ³⁹. Per cui l'amministrazione ha facoltà di conferire gli incarichi elencati dal CCNL e il dirigente scolastico è obbligato ad accettarli. Tale assunto appare oltre modo singolare poiché o si considerano tali incarichi a carattere istituzionale e quindi variabili indipendenti comprese nell'incarico quali eventuali previsioni al momento del provvedimento di affidamento o si considerano aggiuntivi ma non obbligatori. Questo anche in considerazione del fatto che seppure è prevista una qualche modalità retributiva, in pratica non è stata definita con gli strumenti di contrattazione collettiva a disposizione ⁴⁰.

³⁸ Appare evidente che la mobilità interregionale debba effettuarsi secondo i criteri del CCNI e che la mobilità all'interno dell'Ufficio Scolastico Regionale possa invece affrontata a livello di contrattazione decentrata sempre tenendo conto dell'inderogabilità dei criteri stabiliti dalla CCNI.

³⁹ L'art. 26 del CCNL stabilisce che *"il dirigente scolastico è tenuto ad accettare"*.

⁴⁰ L'argomento è già stato trattato nel par. 3 a proposito del rapporto tra CCNL e CCNI sul tema delle reggenze *ad interim*.

e) Il sistema valutativo.

Strettamente correlato alla tematica degli incarichi è il sistema di valutazione che viene affrontato nei due aspetti: autovalutazione e POF (Piano dell'Offerta Formativa).

Il sistema di valutazione previsto dall'art. 27 del CCNL ovviamente è basato sulla verifica dei risultati e di essi, come noto, si tiene conto anche per l'affidamento dei successivi incarichi. Tant'è che la nuova caratterizzazione delle funzioni dirigenziali per obiettivi e risultati, prevista da norma e contratti collettivi, integrati dalla recente riforma⁴¹, ha comportato l'applicazione di quei parametri indicati dal T.U.P.I. e non più soltanto applicando gli istituti relativi alla responsabilità disciplinare a carico dei capi d'istituto⁴².

Ne consegue che la responsabilità dei dirigenti scolastici va necessariamente valutata secondo gli artt. 21, così come modificato, e 25 del d.lgs.165/01 e gli artt. 27 e 31 del CCNL⁴³.

In concreto la valutazione viene effettuata, con cadenza annuale, sulla prestazione resa, il livello di conseguimento degli obiettivi, secondo i principi di imparzialità e buon andamento. A tal proposito il CCNL considera prioritario l'utilizzo di dati oggettivi, di sistemi di monitoraggio e valutazione dei costi. Data la specificità del contesto scolastico, appare razionale una valutazione del risultato del dirigente scolastico che tenga conto dei processi e delle iniziative attivate, degli interventi tesi a garantire il diritto all'apprendimento, la libertà di insegnamento, la collaborazione e il sostegno alle famiglie. Pertanto il sistema valutativo dovrà tendere a considerare i contenuti concreti più che le procedure burocratiche appartenenti alla vecchia mentalità della «legalità del procedere». Una interessante novità è l'introduzione dell'*autovalutazione* del Piano dell'Offerta Formativa (da qui P.O.F.), istituito dall'art. 3 del Regolamento recante norme in materia di Autonomia delle istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21, della legge 15 marzo 1999, n.59 che viene definito come il docu-

⁴¹ Il comma 12 bis dell'art. 3 della L. 145/02 invade di fatto la contrattazione collettiva integrandola come già dianzi esposto.

⁴² L'art. 2 della L. 145/02 oltre ad abrogare il comma 2 dell'art. 21 del T.U.P.I. ribadisce che un'eventuale valutazione negativa causata dal mancato raggiungimento degli obiettivi non esclude la responsabilità anche disciplinare del dirigente secondo la disciplina contenuta dal contratto collettivo.

⁴³ I capi d'istituto oggi dirigenti scolastici, quindi, non hanno più quale riferimento il T.U. n. 297/94, Parte III, Titolo I, Capo IV.

mento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche ed esplicita la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa e organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia⁴⁴. Ne consegue che il P.O.F. deve necessariamente tener conto delle esigenze della realtà locale, del contesto culturale, sociale ed economico e di fatto prende il posto del Progetto di Istituto nel precedente dettato della normativa secondaria, nella Carta dei Servizi, nel CCNL del 1995. In tal senso il P.O.F. assume un ruolo centrale quel documento progettuale e di applicazione concreta dell'autonomia didattica, organizzativa, finanziaria nella singola istituzione scolastica.

Il Piano viene elaborato ed adottato dal collegio dei docenti, sulla base degli indirizzi forniti dal consiglio di circolo o di istituto.

Ma chi ha la competenza a valutare? Abbiamo visto che i dirigenti scolastici sono inquadrati in ruoli di dimensione regionale e rispondono della qualità dei risultati ad un nucleo di valutazione istituito presso l'amministrazione scolastica regionale, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa. Merita una breve parentesi la nuova riorganizzazione del sistema nazionale scolastico composto da una struttura centrale, con due Dipartimenti e tre Servizi, e da una struttura periferica composta da venti Uffici Scolastici Regionali di livello dirigenziale generale che hanno sostituito i Provveditorati agli Studi e le Sovrintendenze. Pertanto, il dirigente generale regionale, sulla base del d.lgs. 286/99, nomina un valutatore detto di "prima istanza"⁴⁵ che è un dirigente appartenente all'amministrazione scolastica e che, osservando il principio della partecipazione al procedimento del valutato⁴⁶, è tenuto ad acquisire anche dirette informazioni dal valutando e prendere i necessari contatti con l'istituzione scolastica interessata. Nel caso della presenza di elementi che possano comportare una valutazione negativa, vengono nominati due esperti di cui uno di problematiche organizzativo-

⁴⁴ Nell'esercizio dell'autonomia didattica le istituzioni scolastiche devono necessariamente coordinarsi con le iniziative eventualmente assunte dagli enti locali a norma dell'art. 139, comma 2 lett. b9 del d.lgs. 112/98 e il dirigente scolastico deve attivare i necessari rapporti con gli enti locali e con le diverse realtà istituzionali operanti sul territorio.

⁴⁵ Così definito dal comma 12 dell'art. 27 del CCNL poiché la valutazione, in realtà, avviene in due fasi dal momento che la valutazione finale è adottata dal dirigente regionale, tenuto conto della fase istruttoria e con l'obbligo di motivare un eventuale dissenso.

⁴⁶ Importante e inviolabile è il principio del contraddittorio e il rispetto di tempi congrui e certi come ribadito dal Tribunale di Belluno con ord. 22 maggio 2002.

relazionali delle p.a. e di cui almeno uno di provenienza dal settore pubblico. Vanno formulate alcune osservazioni riguardanti l'articolazione del sistema valutativo e il rapporto tra l'art. 25 del T.U.P.I. e l'art. 27 del CCNL. In verità, la norma ha istituito un nucleo di valutazione (non è chiaro se a scadenza o stabile) presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa ma il CCNL ha interpretato la norma modificandola parzialmente. È il caso di esporre un'altra considerazione relativa al sistema di valutazione perché non si è tenuto in alcun conto che la verifica più adeguata è sicuramente quella che proviene dall'utente ossia dagli alunni e dalle famiglie. In altre parole un sistema che avesse tenuto conto anche di una valutazione di tipo esterno sarebbe stato maggiormente rispondente alle necessità del cittadino ed allo stimolo dell'applicazione concreta dei principi di efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione. Infatti, se da un lato è equo creare un sistema che garantisca sufficientemente il dirigente valutando altrettanto equo appare dare la parola anche a chi è il più importante fruitore del servizio scolastico, poichè è innegabile che senza l'utente finale il dirigente stesso non ha motivo di esistere.

Avverso gli esiti della valutazione finale è ammesso ricorso alle procedure di conciliazione ed arbitrato, argomento che verrà affrontato nel par. g)

Come abbiamo già visto nel paragrafo d) riguardante l'affidamento e la revoca dell'incarico, in caso di valutazione con esito negativo, oltre all'eventuale responsabilità disciplinare, che però non è al momento regolamentata dal CCNL in vigore, dovranno essere attivati i rimedi previsti dall'art. 27 del CCNL. In casi di particolare gravità tali da non consentire la normale prosecuzione del rapporto di lavoro, è previsto dall'art. 31 del CCNL il recesso per giusta causa.

f) Rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare.

Proseguendo nell'ordine dell'articolato contrattuale, il CCNL affronta la delicata questione del rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare e, quindi, degli effetti del giudicato penale nel rapporto di lavoro dei dirigenti scolastici. Ovviamente trova applicazione la L. 27 marzo 2001, n.97 che peraltro espressamente stabilisce all'art. 8 la prevalenza della norma sulle disposizioni contrattuali. In particolare, il comma 2 prevede che anche i futuri negoziati non possano, in nessun caso, derogare alle disposizioni della legge de quo tant'è che lo stesso

CCNL si preoccupa di chiarire che le disposizioni dell'art. 33 trovano applicazione in quanto compatibili con la citata legge.

La nuova regolamentazione contenuta negli artt. 31 e 33 del CCNL dei dirigenti scolastici, va messa in relazione al disposto dell'art. 506 del T.U. n.297/94 preposto alla disciplina della sospensione cautelare e della sospensione per effetto della condanna penale. Quest'ultimo si occupava dell'istituto della sospensione in senso lato attribuendo competenze e modalità mentre la L.97/2001 si occupa della sospensione ma esclusivamente per i reati contro la pubblica amministrazione e quindi reati specifici commessi in qualità di pubblici ufficiali e considerati di particolare gravità per il contesto in cui si opera. Pertanto, il CCNL avrebbe dovuto non rimandare semplicemente alla Legge n.97/01 ma regolamentare nel dettaglio tutta la materia disciplinare e individuare competenze, procedure e relative sanzioni. Al momento possiamo soltanto dedurre, secondo un ragionamento di tipo analogico rispetto alle precedenti disposizioni dell'amministrazione scolastica, che la competenza alle valutazioni preliminari e all'adozione dei provvedimenti previsti dal CCNL è attribuita alle Direzioni Regionali. Altrettanto vale per i provvedimenti di cui agli artt. 3,4 e 5 della L.97/01 previsti, come abbiamo già detto, rispettivamente per il trasferimento a seguito di rinvio a giudizio, sospensione dal servizio a seguito di condanna non definitiva, estinzione del rapporto di impiego o di lavoro a seguito di condanna non inferiore a tre anni sempre per i delitti di cui agli artt. 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter e 320 c.p.

In realtà il comma 3 dell'art. 33 del CCNL stabilisce che il dirigente scolastico rinviato a giudizio per fatti di particolare gravità direttamente attinenti al rapporto di lavoro può essere sospeso dal servizio con privazione della retribuzione fino alla sentenza definitiva. La potestà discrezionale dell'amministrazione deve esercitarsi previa valutazione tra interesse pubblico all'allontanamento del dirigente dalle attività scolastiche e dignità professionale dello stesso. È auspicabile che il prossimo CCNL⁴⁷ si preoccupi di regolamentare la materia in tutte le sue fasi (contestazione dell'addebito, controdeduzioni e decisione), i suoi termini e la tipologia delle sanzioni, soprattutto a garanzia non solo dell'azione amministrativa ma del dirigente stesso.

In conclusione si ritiene che l'art. 55 comma 3 del T.U.P.I. sia rimasto

⁴⁷ Come abbiamo già visto, anche la L. 145/2002 all'art. 3 comma secondo riporta *l'eventuale responsabilità disciplinare*.

tutt'ora disatteso poiché prevede che fatto *salvo quanto previsto dagli art. 21 e 53 comma 1, e ferma restando la definizione dei doveri dei dipendenti ad opera dei codici di comportamento di cui all'art. 54, la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi*. In verità il problema è generalizzato poiché non solo il CCNL della V area non ha ottemperato alle indicazioni del legislatore ma anche le altre aree di contrattazione per la dirigenza pubblica e forse proprio per questo motivo il legislatore ha ribadito tale principio nella recente legge 145/02.

g) L'arbitrato e la conciliazione nella contrattazione collettiva.

L'art. 34 del CCNL prevede la possibilità per il dirigente scolastico di ricorrere all'istituto della conciliazione e dell'arbitrato, istituti nati dall'esigenza di prevenire la vera e propria fase contenziosa nel tentativo di deflazionarla e di trovare forme di mediazione disciplinate dalla contrattazione collettiva.

In particolare, il Contratto collettivo stabilisce che il dirigente scolastico possa ricorrere ad un arbitro unico, ai sensi del CCNQ sottoscritto in sede Aran il 23.1.2001, qualora non ritenga congrua la motivazione sulla quale si basa la valutazione finale, il recesso e la revoca da parte dell'amministrazione, istituti esaminati nei paragrafi precedenti.

Bisogna, però, premettere che il legislatore⁴⁸, intervenuto più volte a disciplinare la materia, ha codificato un percorso che prevede innanzitutto l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione di cui agli art. 412 bis c.p.c. e art. 65 e 66 del T.U.P.I. che costituisce condizione di procedibilità della domanda non solo giudiziale⁴⁹ ma anche della possibilità di deferire ad arbitri la risoluzione della controversia e riguarda tutte la controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni⁵⁰. Lo stesso legislatore ha demandato alla contrattazione e agli accordi collettivi la definizione delle procedure sia del T.O.C. che dell'arbitrato ma il punto merita qualche osservazione. Seppure la norma di cui all'art. 65 comma 1 stabilisca che il T.O.C. di cui all'art.

⁴⁸ Intervenuto in materia con il d.lgs. 80/98, d.lgs. 387/98 e Legge 448/98.

⁴⁹ L'art. 65 del T.U.P.I. stabilisce che la domanda giudiziale diventa procedibile trascorsi **novanta giorni** dalla promozione del T.O.C.

⁵⁰ È limitato, quindi, alle controversie relative al rapporto di lavoro e non può in alcun modo essere confuso con l'arbitrato obbligatorio, che rappresenterebbe una lesione contrattuale di diritti individuali indisponibili.

410 c.p.c. si “*svolge con le **procedure** previste dai contratti collettivi, ovvero davanti al collegio di conciliazione di cui all’art. 66, secondo le disposizioni dettate dal presente decreto*”, la competenza a costituire e presiedere il collegio di conciliazione è attribuita alle Direzioni Provinciali del Lavoro. Secondo il dettato normativo sembra acclarato che la contrattazione collettiva possa intervenire sulle procedure ma non altrettanto sulle competenze. A questo punto una volta esperito o decorso il termine per l’espletamento del T.O.C., si può far ricorso all’arbitrato. Desta non poche perplessità la stesura dell’art. 34 del CCNL della dirigenza scolastica poiché il terzo comma dello stesso⁵¹ affida la competenza alle direzioni regionali del MIUR e seppure affidi la fase istruttoria ad un ufficio con compiti di segreteria e l’istanza di T.O.C. ad un non meglio identificato *ufficio del contenzioso dell’amministrazione competente* non è assolutamente chiara la figura della presidenza del collegio di conciliazione. Infatti, il comma sesto dell’articolo citato stabilisce che *l’amministrazione* compie un primo esame sommario, una sorta di *fumus boni iuris*, con poteri di accoglimento delle pretese del lavoratore e sempre *l’amministrazione* individuerà il proprio rappresentante munito di potere di conciliare. Ebbene la poca chiarezza sulle competenze, sulla composizione del collegio di conciliazione, e sul percorso essenzialmente interno all’amministrazione scolastica non sembra offrire tutte le garanzie e le tutele che il legislatore ha messo a disposizione del lavoratore che necessita, per così dire, di un *arbitro imparziale*. In tale contesto, la Direzione Provinciale del Lavoro competente subentra soltanto una volta stilato il verbale dell’avvenuta conciliazione per depositarlo, passaggio meramente formale che costituisce una sorta di ratifica, presso la cancelleria del tribunale per la dichiarazione di esecutività.

Anche nel caso di esito negativo della conciliazione, il relativo verbale verrà depositato presso la Direzione Provinciale del lavoro. Se così è, appare snaturato l’istituto del T.O.C. poiché seppure esso rappresenti, in senso lato, una sorta di obbligo all’esercizio dell’autotutela da parte dell’amministrazione ma sotto la guida di un’amministrazione terza, in questo caso e in tal modo si riduce ad un mero esercizio dell’autotutela sen-

⁵¹ Il secondo comma di tale articolo espressamente prevede che “*il T.O.C. previsto dall’art. 65 comma 1 del T.U.P.I. può svolgersi secondo quanto previsto dai successivi commi del presente articolo*” non lasciando alcun dubbio, quindi, sull’istituto oggetto della regolamentazione da parte della contrattazione collettiva nazionale.

za un osservatorio esterno e non sembra soddisfare appieno le esigenze del contraddittorio proprie anche di una fase pre-contenziosa.

A questo punto possiamo ritornare all'arbitrato di cui al comma 1 dell'art. 34 del CCNL poiché soltanto in questo momento se il T.O.C. non riesce o comunque è decorso il termine per l'espletamento, il dirigente scolastico, dice il CCNL, le parti (concordano), dice l'art. 412 ter c.p.c.⁵², possono deferire ad arbitri la risoluzione della controversia. Quest'ultimo passaggio merita un approfondimento poiché la natura dell'arbitrato consiste proprio nel carattere facoltativo di tale istituto. Tale facoltatività non può in alcun modo essere rimessa alla valutazione unilaterale di una parte soltanto e tale principio viene peraltro ribadito dall'art. 2 del CCNQ del 23.1.2001, citato in premessa e richiamato dal CCNL, laddove stabilisce che le parti *possono concordare* di deferire ad un arbitro unico e scelto di comune accordo la definizione della risoluzione della controversia in *alternativa* al ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria.

Appare singolare che si abbiano due visioni diverse di tale istituto tra le stesse parti, OO.SS. e Aran, laddove il CCNQ correttamente sottolinea la natura facoltativa strutturata sull'intesa delle parti a ricorrere all'istituto alternativo dell'arbitrato e il CCNL che invece prevede che il dirigente scolastico possa ricorrere ad un arbitro unico.

In qualsiasi caso, il CCNL null'altro aggiunge sull'argomento e non utilizza la riserva contenuta nell'art. 7 del CCNQ, norma transitoria, per individuare particolari tipologie di controversie non deferibili ad arbitri. In verità nel caso dell'arbitrato il secondo comma dell'art. 412-ter prevede la possibilità che i contratti e accordi collettivi possano definire l'istituzione di collegi o camere arbitrali stabili cosa che è stata fatta con il CCNQ del 23.1.2001 che pertanto rimane per il dirigente scolastico il riferimento per le procedure e le modalità applicative del ricorso all'arbitrato.

h) Relazioni sindacali.

A completamento delle brevi considerazioni sul CCNL della V Area, merita un cenno il sistema delle relazioni sindacali così come articolato nei vari livelli di contrattazione e nelle materie di informazione, preventiva e successiva, consultazione e concertazione.

⁵² L'art. 412-ter lo chiama "irrituale" proprio per distinguerlo dall'arbitrato obbligatorio.

Anche il CCNL della dirigenza scolastica si innesta perfettamente nella nuova era delle riforme e del nuovo disegno del sistema delle relazioni sindacali quale effetto che fisiologicamente scaturisce dalla nuova concezione dell'organizzazione della pubblica amministrazione.

Il d.lgs. 80/98 interviene a modificare il d.lgs.29/93 e introduce principi che portano a reinterpretare il dettato costituzionale di cui agli artt.97 e 98. In particolare, l'art. 4, comma secondo, del decreto citato inserisce la rivoluzionaria disciplina che modifica la concezione organizzativa della pubblica amministrazione stabilendo che *“Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'art. 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro”*. Pertanto, alla cultura del «procedere» si sostituisce la cultura del «provvedere» e in tal modo l'organizzazione degli uffici diventa più flessibile e più funzionale ai risultati che deve produrre.

Questa importante modifica di sistema ha provocato, in maniera speculare, un nuovo e più adeguato sistema di relazioni sindacali e già l'art. 10 del decreto citato, oggi art. 9 del T.U.P.I., codifica la modulazione dei rapporti sindacali e gli istituti di partecipazione sindacale anche agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro.

Pertanto, con l'affermarsi di tale concezione privatistica e con l'abbandono della cultura meramente giuridico-formale della contrattazione dell'organizzazione del lavoro, si stabilisce un'articolazione delle relazioni sindacali che vanno dai diritti di informazione, alla contrattazione vera e propria, alle nuove forme di partecipazione.

L'art. 3 del CCNL dell'area V intesse il sistema di relazioni sindacali con l'esigenza di contemperare le esigenze di efficienza ed efficacia del sistema scolastico con la funzione di dirigente scolastico⁵³, figura centrale dei processi di innovazione in atto nella scuola dell'autonomia.

Come abbiamo visto, i modelli relazionali⁵⁴, di cui al comma secondo del citato articolo, prevedono la contrattazione collettiva, che si svolge a livello nazionale tra Aran e OO.SS. e la contrattazione integrativa di due livelli: nazionale in sede ministeriale⁵⁵ e a livello periferico, nelle sedi degli Uffici Scolastici Regionali, che hanno sostituito i Provveditorati e le

⁵³ L'argomento è stato trattato nel sotto-paragrafo a).

⁵⁴ L'argomento è stato trattato nel paragrafo 3.

⁵⁵ Abbiamo visto il CCNI del 28.5.2002.

Sovrintendenze e costituiscono un autonomo centro di responsabilità amministrativa, applicano le disposizioni dei Dipartimenti e svolgono un ruolo di supporto alle singole scuole con propri uffici sul territorio.

Le delegazioni trattanti di parte pubblica sono, pertanto, costituite dagli stessi dirigenti scolastici che a livello di contrattazione integrativa decentrata regionale è costituita dal Direttore Regionale o da suo delegato e dai dirigenti degli Uffici Scolastici Regionali individuati dalla Direzione Regionale ⁵⁶.

Le materie oggetto dei vari livelli di trattativa e le forme di partecipazione sindacale vengono individuate dal CCNL ⁵⁷ e dal CCNI ⁵⁸.

Analizziamo prima gli istituti di partecipazione sindacale che vanno dall'informazione preventiva e successiva, alla concertazione e alla costituzione di organismi bilaterali ⁵⁹. La differenza tra l'informazione preventiva e quella successiva consiste nel fatto che la prima è sempre dovuta da parte dell'amministrazione, la seconda ⁶⁰ avviene su richiesta di una o più rappresentanze sindacali e sempre inerente la prestazione di lavoro dei dirigenti scolastici. Invece la consultazione ha carattere facoltativo e si svolge obbligatoriamente sulle materie quali la tutela dell'ambiente, igiene, sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro di cui al d.lgs. 626/94 e sulla consistenza e variazioni delle dotazioni organiche. La concertazione è il momento di confronto più importante tra l'amministrazione e le OO.SS. e ha ad oggetto materie di fondamentale importanza per la dirigenza scolastica quali l'affidamento, il mutamento e la revoca degli incarichi ⁶¹, la valutazione dell'attività dei dirigenti, formazione e aggiornamento nonché la modalità di attribuzione della retribuzione di risultato. Secondo un principio di correttezza delle trattative, durante gli incontri le parti non possono adottare iniziative unilaterali: l'amministrazione non adotta alcun atto che riguardi la vertenza in corso e le OO.SS. non assumono posizioni conflittuali.

Un cenno merita il problema relativo alle controversie sull'interpreta-

⁵⁶ Ad esempio vedi art. 7 del CCDI per la regione Lombardia per la composizione delle delegazioni trattanti.

⁵⁷ Art. 4.

⁵⁸ Art. 7.

⁵⁹ Il CCDI della regione Lombardia ha istituito un Osservatorio Regionale per l'approfondimento dei processi di riorganizzazione delle istituzioni scolastiche.

⁶⁰ Vedi art. 6 CCNL.

⁶¹ L'argomento è stato trattato nel sotto-par. c).

zione dei contratti collettivi, in altre parole della norma pattizia, che il legislatore ha affrontato con l'art. 49 del T.U.P.I. laddove stabilisce che le stesse parti, OO.SS. e delegazione datoriale, che hanno sottoscritto la clausola controversa devono incontrarsi per definire consensualmente il significato e la corretta interpretazione della norma pattizia. Tale accordo sostituisce la clausola oggetto di interpretazione autentica e l'art. 11 comma 2 del CCNL prevede analoghe modalità anche per l'interpretazione dei Contratti Collettivi Integrativi.

5. Il nuovo riordino della dirigenza pubblica: rapporto con il CCNL della dirigenza scolastica.

Esaurita la panoramica sul primo CCNL della dirigenza scolastica, vanno necessariamente esaminati gli effetti e le conseguenze dell'applicazione delle norme relative al recente riordino della dirigenza pubblica sul CCNL e CCNI della dirigenza scolastica.

La recente riforma di riordino della dirigenza statale interviene, come abbiamo già esaminato, a modificare ulteriormente alcuni articoli del T.U.P.I. ma la circolare 31 luglio 2002, inerente le modalità applicative della citata legge, chiarisce che i dirigenti delle istituzioni scolastiche che hanno acquisito la qualifica dirigenziale ai sensi del d.lgs. 59/98 sono esclusi dall'ambito applicativo dell'art. 3, comma 7, che riguarda la disciplina transitoria degli incarichi in corso. Pertanto, in sede di prima applicazione dell'art. 19 del T.U.P.I., come modificato dal comma 1 dell'art. 3 della Legge 145/02, la dirigenza scolastica non viene coinvolta in ragione del peculiare meccanismo di reclutamento, dell'applicabilità soltanto parziale del complesso normativo definito dagli articoli modificati nonché per i contenuti e la specificità della funzione dirigenziale dei capi d'istituto.

Appare razionale la scelta del legislatore di escludere la dirigenza scolastica dalla fase transitoria dal momento che la trasformazione dei capi d'istituto in dirigenti scolastici è troppo recente e non ancora consolidata ed il primo CCNL di riferimento è stato da poco stipulato.

Esaminato lo *jus specialis* riservato alla dirigenza scolastica per la fase transitoria, la disciplina a "regime" coinvolgerà anche tale categoria e in alcuni casi potrebbe colmare quei vuoti che più volte sono stati rilevati anche dalla giurisprudenza. In particolare, sembra adesso più vicina la soluzione del problema relativo ai docenti collaboratori scelti dal dirigen-

te che non potevano avere la qualifica di vicario⁶³. Come abbiamo visto il dirigente scolastico per poter essere realmente e pienamente responsabile del “risultato” deve potersi avvalere di docenti da lui individuati così da non correre il rischio di essere chiamato a rispondere per l’operato di collaboratori scelti da altri, in altre parole per essere pienamente responsabile deve necessariamente essere responsabile anche della scelta dell’alter ego⁶⁴. La L. 145/2002 prevede che i dirigenti possono delegare per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune competenze e funzioni a dipendenti che ricoprano le posizioni funzionali più elevate. Pertanto, in linea con tutto il sistema della dirigenza pubblica e con l’introduzione della vice dirigenza e poiché tale figura professionale non viene direttamente introdotta dalla legge, sarà compito della contrattazione collettiva di individuare, nel CCNL del comparto scuola, la collocazione di tale figura necessariamente apicale e sarebbe invece logico pensare ad un CCNI e CCDI ponte che utilizzi, quindi, le risorse economiche appartenenti all’area dirigenziale per la parte accessoria, legata quindi al tipo di attività svolta, della retribuzione. Tale figura, dotata di competenza intermedia tra i direttivi e la dirigenza, potrebbe costituire un ulteriore elemento utile a completare quel percorso che conduce ad una dirigenza improntata più alla managerialità che all’operatività, rendendo i dirigenti effettivamente coordinatori di attività e di processi.

Infine, sull’argomento va ripreso e approfondito quanto già trattato nel paragrafo 4 lett. c) poiché la compressione della fase paritetica relativa all’affidamento dell’incarico e il ritorno all’atto unilaterale dell’amministrazione degli elementi quali l’oggetto, obiettivi da conseguire e durata porteranno ad una revisione di tutto il sistema non esclusa la questione della giurisdizione⁶⁴. Di fatto la nuova legge di riforma trasforma completamente la natura dell’atto di conferimento e di revoca dell’incarico che non può più essere considerato neanche più un atto di gestione dal momento che il provvedimento amministrativo è emanato da organi di governo.

⁶² Consiglio di Stato, Sez. II, 1021/2000.

⁶³ Il parere n. 1603/99 del Consiglio di Stato già rilevava la *necessità di iniziative legislative che mettano ordine nella materia in esame*.

⁶⁴ La Corte Costituzionale con la sentenza 23 luglio 2001 n. 275 e la Corte di Cassazione con la sentenza 11 giugno 2001 n. 7859 hanno ritenuto che le nomine e le revoche degli incarichi dirigenziali rientravano nel novero degli atti privatistici e quindi materia assegnata al giudice ordinario.

6. Dirigente scolastico e management pubblico.

A conclusione di questa disamina e considerate le criticità già evidenziate nei precedenti capitoli, relative soprattutto al mancato coordinamento tra norme, contrattazione nazionale e contrattazione decentrata, appare necessario andare a verificare se gli strumenti a disposizione hanno realizzato nei fatti una figura *manageriale* di dirigente scolastico, anche in relazione al nuovo sistema di rapporti con gli altri organi e gli altri uffici del settore scolastico.

a) Dirigente generale dell'U.S.R. e dirigente scolastico.

Prima di analizzare i rapporti e l'autonomia organizzativa del dirigente scolastico rispetto agli uffici periferici dello Stato, conviene accennare brevemente al nuovo modello organizzativo delle strutture scolastiche, globalmente intese.

La nuova organizzazione scolastica ha radicalmente modificato l'amministrazione scolastica periferica con la soppressione dei Provveditorati agli Studi. Infatti, il regolamento applicativo dell'art. 75 del d.lgs 300/99⁶⁵ prevede che in ogni capoluogo di regione sia istituito un ufficio scolastico regionale di livello dirigenziale generale con articolazione provinciale o subprovinciale. La funzione di tale ufficio di raccordo con l'amministrazione centrale influenza pesantemente l'istituzione scolastica sul territorio poiché da esso dipende, oltre alla ricognizione delle esigenze formative e lo sviluppo dell'offerta formativa, la proposta agli uffici centrali per l'assegnazione delle risorse finanziarie e di personale e di conseguenza l'assegnazione alle scuole delle risorse finanziarie, di personale e strumentali. Nel caso dell'esistenza del negoziato per l'affidamento dell'incarico almeno era possibile per il dirigente rappresentare le necessità strumentali utili alla organizzazione dell'istituzione scolastica. Al momento una partecipazione del capo dell'istituto non è prevista neanche per quanto concerne la mera rappresentazione delle necessità della singola istituzione scolastica. Pertanto, l'ufficio scolastico regionale, sito presso ogni capoluogo di regione, dotato di poteri di vigilanza, di raccordo con l'amministrazione centrale e con la regione e gli enti locali, di supporto e assistenza seppure nel *rispetto dell'autonomia ad esse riconosciuta*, oltre a

⁶⁵ D.P.R. 6 novembre 2000 n. 347 con il quale è abrogato l'art. 613 del T.U. approvato con d.lgs. n. 297/94.

rappresentare l'organo che assicura una visione globale del territorio e delle necessità di tutte le istituzioni scolastiche della singola regione esercita anche la funzione, nelle vesti del dirigente generale preposto, di stipula dei contratti individuali di lavoro dei dirigenti scolastici ed adotta i relativi atti di incarico. Appare, quindi, in un sistema così come articolato una netta differenziazione tra un potere «forte», seppure di carattere local-regionale, rappresentato dall'U.S.R. che autonomamente stabilisce fabbisogni e stipula contratti con i dirigenti scolastici nonché gestisce il reclutamento⁶⁶, e dall'altro il dirigente scolastico, l'unico responsabile dinanzi alla legge della qualità del servizio prodotto.

Inoltre, a decorrere dal 1° settembre 2000⁶⁷ alle istituzioni scolastiche sono state attribuite le funzioni già di competenza dell'amministrazione centrale e periferica relative alla carriera scolastica e al rapporto con gli alunni, all'amministrazione e alla gestione del patrimonio e delle risorse e allo stato giuridico ed economico del personale non riservate all'amministrazione centrale e periferica di cui all'art. 15 dello stesso regolamento e dell'articolo 138 del d.lgs. 31 marzo 1998 n.112. Questo passaggio sembra l'ulteriore riprova della connotazione tipicamente di indirizzo politico assegnata agli Uffici Scolastici Regionali e quindi di autorità politica sul territorio. In tal modo la scuola dell'autonomia finisce per essere ancor più promanante e vincolata al potere politico che risulta, quindi, moltiplicato e decentrato in ogni regione. Ciò costituisce uno svantaggio per la classe dirigente della V area di contrattazione poiché tale modello organizzativo crea una netta distinzione all'interno della dirigenza stessa, fra dirigenti generali in grado di negoziare con l'organo politico, favoriti dal rapporto a base fiduciaria con quest'ultimo, e la dirigenza preposta a capo degli istituti scolastici la quale non ha un ruolo e un benché minimo potere decisionale per le questioni per le quali svolge un ruolo esecutivo, anche se nell'ambito delle risorse assegnate, tenuta al rispetto delle regole provvedimentali e unica responsabile del raggiungimento o mancato raggiungimento dei risultati. A ciò si aggiunga che lo stesso cittadino, destinatario del prodotto scuola, non ha alcun potere elettivo nei confronti di questa sorta di ponte, costituito dagli U.S.R., con l'autorità politica centrale.

⁶⁶ L'art. 29 comma primo stabilisce che il reclutamento dei dirigenti scolastici è indetto con decreto del MIUR ma svolto in sede regionale.

⁶⁷ Art. 14 del D.P.R. n. 275 dell'8 marzo 1999 – Regolamento recante norme in materia di Autonomia delle istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21 della L. 15 marzo 1997 n. 59.

Dall'ottica, invece, del decentramento appare innegabile che questa funzione-ponte degli U.S.R. permette di mantenere un quadro d'unione e una visione globale dell'intero territorio nazionale, seppure con le singole necessità e peculiarità.

Pertanto, sarebbe auspicabile una rivisitazione del rapporto tra U.S.R. e dirigente scolastico, capo dell'istituto, alla luce soprattutto della recente riforma⁶⁸ di riordino della dirigenza pubblica, al fine di creare maggiori possibilità di rappresentare le esigenze, di prendere parte alle decisioni che si trasformeranno in risultati da raggiungere e nel negoziare le risorse, strumentali, finanziarie ed umane, indispensabili ad una attività di gestione della quale egli potrà essere realmente chiamato a rispondere.

b) Conclusioni.

A questo punto è giunto il momento di chiedersi se l'attuale dirigente scolastico, che deve gestire la "scuola dell'autonomia", sia effettivamente più vicino al manager privato⁶⁹. In realtà le criticità di questa nuova figura vanno esaminate sotto due aspetti: il primo che possiamo chiamare «esterno», ossia il rapporto con il potere politico (problema comune a tutta la dirigenza pubblica) e già trattato nel precedente paragrafo per quanto riguarda il rapporto con gli U.S.R., e il secondo che possiamo chiamare «interno», ossia il rapporto con le strutture organizzative della scuola, intesa non solo quale istituto ma anche con gli organi collegiali. Come abbiamo visto il salto di qualità dei capi d'istituto con l'equiparazione alla qualifica dirigenziale ha comportato una vera e propria rivoluzione nelle fonti di riferimento, giuridiche e contrattuali, passando a quell'«assimiliazione» alla dirigenza disciplinata dal T.U.P.I. e ad un CCNL specifico di riferimento. Tale evoluzione ha comportato vantaggi e svantaggi poiché se da un lato tale categoria ha finalmente ottenuto il riconoscimento della peculiarità in uno specifico profilo professionale regolamentato *ad hoc*, dall'altro ha reso forse più dipendente dal potere politico, e quindi paradossalmente meno autonoma, il vertice dell'istituzione scolastica che, al momento, sembra destinata a seguire le sorti della dirigenza pubblica in generale. Tale quadro appare difficilmente conciliabile

⁶⁸ Vedi Cap. 5.

⁶⁹ Vale la pena ricordare il significato del termine *manager* dal latino *manus agere* e cioè colui che sa gestire l'organizzazione e coinvolgere i propri collaboratori, capacità determinanti per il passaggio ad una scuola che rappresenti un'organizzazione efficiente.

con le libertà costituzionali esaminate in premessa, laddove l'art. 33 codifica il principio della libertà di insegnamento e non si comprende come si possa contemperare l'autonomia dirigenziale con un ruolo di *longa manus* dell'autorità politica. In altre parole un dirigente più vicino al manager privato è un dirigente forte, autonomo nelle proprie scelte e pienamente responsabile del «prodotto finale». Per tali motivi sembra che il rapporto tra *management* scolastico e *management* privato veda permanere una differenza radicale che riguarda comunque tutto il sistema il quale si poggia sul delicato rapporto tra potere esecutivo e pubblica amministrazione. Le basi a sostegno del rapporto tra manager privato e vertice aziendale è completamente di altra natura e si innesta in un sistema che vede da un lato il dirigente trattare realmente il proprio contratto individuale, le risorse umane e finanziarie di cui poter disporre al fine del raggiungimento dell'obiettivo e dall'altro un vertice aziendale che ragiona in termini di plusvalore e non di consenso.

In altre parole l'attenzione del potere esecutivo nei confronti di una dirigenza sempre più tecnica e professionalmente capace e indipendente dalla politica e quindi meno assoggettata alle allee insite nei procedimenti di nomina e di mantenimento dell'incarico, renderebbero una dirigenza più autonoma e volano di una riforma tangibile della p.a. È innegabile, infatti, che il vero potere rimane e, alla luce della recente riforma appare addirittura rafforzato, all'organo politico⁷⁰ e quindi ciò comporta sicuramente una forma di debolezza nell'esercizio della gestione. Si aggiunga che la responsabilità degli atti di gestione è stata trasferita alla dirigenza la quale però potrebbe essere condizionata nelle scelte dal potere politico e vedere di fatto svilito il proprio ruolo e la propria funzione e unica responsabile di scelte per così dire «pseudo-obbligate».

Passando all'esame del secondo aspetto, che abbiamo chiamato «interno», volendo schematizzare le principali funzioni che afferiscono alla gestione organizzativa dell'istituto, è necessario analizzare autonomia, poteri e responsabilità del dirigente scolastico nei seguenti aspetti:

- nell'attività di gestione delle risorse finanziarie
- nell'attività di gestione delle risorse umane
- nel rapporto con la classe docente

⁷⁰ L. RINALDI, in *Autonomia Poteri e Responsabilità del dirigente*, parla di poteri «forti».

Per quanto concerne il primo punto è necessario partire dal regolamento, decreto interministeriale n.44 del 1 febbraio 2001, concernente le “istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche”, il quale delinea le competenze e disegna i passaggi relativi alla gestione delle risorse finanziarie delle istituzioni scolastiche cui è stata attribuita personalità giuridica ed autonomia⁷¹.

Da tale decreto si può ricavare la quantità e qualità dei poteri decisionali del dirigente in relazione all'attività finanziaria basata essenzialmente su un documento contabile annuale detto “programma”, predisposto dal dirigente scolastico e approvato dal Consiglio di istituto. L'art. 7 di tale regolamento affida al dirigente la *realizzazione* del programma richiamandosi, per ciò che concerne l'esercizio dei compiti e la responsabilità di gestione, all'art. 25 bis del d.lgs. 29/93, così come integrato dal d.lgs. n. 59/98, secondo le *modalità* indicate dalla norma primaria. Questo rappresenta un passaggio nevralgico poiché la fase della predisposizione e quella, determinante, della realizzazione del programma sono affidate al dirigente ma le *modalità*, che dovrebbero trovare sede fisiologica proprio in un regolamento applicativo, vengono rinviate ad una norma primaria che invece, correttamente, si è preoccupata di definire i principi generali quali competenze, materie e funzioni della dirigenza in ordine alle responsabilità che ne derivano. Si potrà addirittura discutere se fosse effettivamente necessario individuare le modalità applicative della realizzazione del programma ma in questo caso il termine è improprio e da sostituire con un mero rinvio ai principi della norma primaria.

Altro aspetto interessante da analizzare è rappresentato dalla rappresentanza legale dell'istituto affidata al dirigente che con gli artt. 32 e 33 del regolamento citato viene considerato titolare dell'attività negoziale necessaria all'attuazione del programma, nel rispetto delle deliberazioni del Consiglio di istituto. Sono questi i passaggi più significativi che rendono più vicina la dirigenza scolastica, e quella pubblica in generale, alla dirigenza privata poiché richiedono una competenza professionale che comporta:

⁷¹ In realtà, già il precedente Regolamento recante norme in materia di Autonomia delle istituzioni scolastiche, D.P.R. dell'8 marzo 1999, n. 275 ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, richiamava, all'art. 14 comma 3, per le incombenze derivanti dalla gestione del bilancio, dei beni e per la stipula dei contratti di prestazione d'opera, il regolamento di contabilità.

- capacità di pianificare al fine di predisporre il “programma” annuale
- abilità nella presentazione e difesa del documento al Consiglio d’istituto al fine dell’approvazione
- capacità nella concreta realizzazione del “programma”

Tali caratteristiche e il rapporto tra dirigente e Consiglio d’istituto corrispondono alle caratteristiche e al rapporto tra l’amministratore delegato e un’azienda privata. Rimane, quale differenza determinante tra le due realtà, la distinzione tra indirizzo politico e attività di gestione che è tipica dell’organizzazione della p.a. e basata sul dualismo politica/tecnica.

Passando al secondo punto in esame, concernente la gestione delle risorse umane, inevitabilmente si tocca un atavico problema di tutta la p.a. la quale fino ad oggi non ha ancora saputo attuare una vera politica del personale. Da molti anni la gestione e l’organizzazione delle risorse umane è governata da principi quali le piante organiche, la mobilità e il blocco delle assunzioni, percorsi di carriera inesistenti e scarsamente collegati a sistemi premianti della professionalità. Tutto ciò deriva da una sorta di coesistenza e scambi di ruoli tra politica, dirigenza e sindacato che affligge tutta la p.a. impedendo e ostacolando il perseguimento dei reali obiettivi e ripercuotendosi negativamente su tutta la collettività.

In tale situazione i poteri del dirigente scolastico appaiono molto residuali e lontani dal dirigente privato che, invece, è dotato di strumenti efficaci per motivare e stimolare il personale al raggiungimento degli obiettivi fissati. Infatti appare del tutto impensabile che un dirigente scolastico, in relazione alle esigenze della propria struttura, delle caratteristiche della realtà in cui opera, dei prodotti che dovrebbe fornire al destinatario a seconda delle condizioni socio-culturali del territorio, possa autonomamente dotarsi delle necessarie risorse umane, salvo casi molto limitati che riguardano esperti per particolari attività ed insegnamenti⁷².

Passiamo ora al rapporto tra dirigente scolastico e classe docente.

Il dirigente scolastico è necessariamente un *primus inter pares*⁷³ nel rapporto con il corpo docente, nella funzione tipica dell’ insegnamento, a causa

⁷² Art. 33 comma 2 decreto n. 44 del 1 febbraio 2001 cit.

⁷³ Il terzo comma dell’art. 16 del D.P.R. n. 275 cit. espressamente assegna, nella norma dedicata al coordinamento delle competenze, esclusivamente ai docenti il compito e la responsabilità della progettazione e della attuazione del processo di insegnamento e di apprendimento.

delle garanzie riconosciute all'autonomia didattica dalla Costituzione e, quindi, anche alla mera attività di docenza e, al contrario, si trova in rapporto gerarchico con il personale amministrativo. Nel primo caso, sulla base del back-ground di insegnante, egli ha piuttosto un ruolo di coordinamento dell'attività didattica nel suo complesso e di *trait d'union* tra territorio e istituto, teso ad orientare e modulare l'attività scolastica alle esigenze locali⁷⁴, funzione che viene ribadita nella disciplina contrattuale nazionale.

Nel secondo caso, laddove il dirigente scolastico esercita un'attività pienamente amministrativa, quindi esclusivamente nel rispetto dell'art. 97 della Costituzione, si ricade nella fattispecie della dirigenza in generale e nei compiti di gestione che gli vengono affidati dal T.U.P.I. e dal Regolamento amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche.

Come già evidenziato, non va sottovalutato che egli è coordinatore, nel primo caso, e gestore, nel secondo caso, di personale che non può in alcun modo selezionare e reclutare nonché motivare, di risorse finanziarie che gli vengono assegnate e di strutture inadeguate e quasi del tutto prive di innovazioni tecnologiche.

Ne deriva, quindi, un quadro molto articolato di funzioni diversificate, responsabilità e know-out per cui è legittimo chiedersi se il recente contratto nella costruzione di questo nuovo ruolo, sia riuscito, da un lato, a garantire le condizioni per esercitarle e, dall'altro, a creare efficaci meccanismi premianti nei casi di professionalità meritevoli. Ciò proprio in ragione del fatto che il nuovo articolato contrattuale dianzi esaminato, ha scritto e modellato ex novo una disciplina complessa relativa ad un rapporto di lavoro non direttamente ricavabile dalla obsoleta figura del Capo d'istituto.

Pertanto da un lato mancano ancora forme di riconoscimento reali e concrete per quella parte della dirigenza meritevole e dall'altro tutto il sistema denota una quasi matematica impossibilità nell'individuare reali responsabilità a carico di quella parte della dirigenza colpevole del mancato raggiungimento almeno di uno standard accettabile di «prodotto scolastico» a servizio della collettività. È auspicabile che il prossimo CCNL e CCNI utilizzino gli strumenti messi rispettivamente a disposizione dalle norme e dalle fonti contrattuali superiori, regolamentino le materie e gli istituti demandati alla contrattazione collettiva dal legislatore al fine di rendere realmente il dirigente scolastico responsabile ma anche più tutelato e non affidato a logiche di corporazione interna.

⁷⁴ Vedi lett. a) cap. 4.