

Mario Ricciardi

Docente di diritto del lavoro Università di Bologna già componente comitato direttivo ARAN

La contrattazione risorsa per il buon governo della scuola

Parto dalla fine, cioè dal protocollo d'intesa del 30 novembre, che io ritengo sia un'intesa molto buona e molto importante, che rimette le cose al loro posto dopo l'improvvida frattura determinata dal decreto 150 /2009 e anche dalla legge 107/2015 che ne è in per certi aspetti la figlia.

Questa intesa restituisce alla contrattazione il ruolo centrale che merita e che a mio avviso si è conquistata sul campo perché la contrattazione collettiva, pur con i suoi limiti e le sue mancanze è stata per più di un decennio il più importante strumento dinamico che ha cercato di produrre un rinnovamento nel corpo statico



della pubblica amministrazione italiana, mentre a me pare di poter affermare che questi sette anni di assenza di dialogo sociale - dal 2010 al 2016 - siano stati non solo una perdita per democrazia, ma che non abbiano prodotto nessun visibile risultato per l'efficienza della pubblica amministrazione, ma anzi abbiano prodotto una situazione confusa e contraddittoria che ha assolutamente bisogno di essere sollecitamente corretta.

Per questo io credo che l'intesa vada sollecitamente applicata sia con l'emanazione degli atti d'indirizzo che con la sollecita approvazione delle norme che servono per rimettere a posto il sistema delle fonti nel pubblico impiego.

Fatta questa affermazione generale, sulla quale poi tornerò più in dettaglio, vorrei chiarire qual' è il filo del discorso che proverò a sviluppare.

A mio parere la dirigenza scolastica, che nasce come sapete più tardi del le altre dirigenze pubbliche, quasi venticinque anni dopo la nascita della dirigenza ministeriale, nasce con un'impronta e all'interno di un progetto che è quello dell'autonomia scolastica. Il progetto era quello di spostare il baricentro decisionale del mondo della scuola dall'amministrazione centrale verso le istituzioni scolastiche, nelle quali già vivevano e interagivano molti altri soggetti, che dovevano essere tutti insieme, e collaborando tra loro, i protagonisti e il lievito dell'autonomia. I docenti, con la loro libertà didattica e di ricerca da contemperare in un progetto comune, il personale a.t.a., gli organi collegiali, che devono essere il ponte tra la scuola e la società, gli studenti, che sono il cuore della scuola.

La dirigenza nasceva come sollecitatore e crocevia della dialettica tra questi soggetti. La dirigenza scolastica nasce insomma sotto il segno della condivisione, non sotto il segno del comando. Come

punto di equilibrio e promotore dell'innovazione. Un compito difficile, forse il più difficile dell'intera dirigenza pubblica,

Credo che su questo vi sia stata una forte miopia da parte della politica che dell'amministrazione. La creazione della dirigenza scolastica, proprio per l'importanza e la difficoltà del ruolo avrebbe dovuto determinare un'intensissima attività di supporto e di formazione, che io credo vi sia stata invece in maniera del tutto insufficiente, anche perché o forse soprattutto perché l'autonomia è stata interpretata dal centro più come un corollario dell'arte di arrangiarsi che come una risorsa per la crescita delle scuole.

Il paradosso è che su una dirigenza nata da poco e un pò abbandonata a sé stessa è venuta calando un'ideologia del dirigente scolastico come manager tuttotfare, un'ideologia in parte alimentata anche dall'interno della categoria, che ha trovato ben presto alimento in una produzione normativa che da un lato sottopone il dirigente pubblico a un forte controllo da parte dell'amministrazione centrale, ma dall'altro tende ad isolarlo dal confronto con gli interlocutori con cui ha a che fare, pensando forse di metterlo su un piedistallo, ma in realtà rischiando di creargli numerose difficoltà.

E' questo l'effetto della legge 150 del 2009 per quanto riguarda la dirigenza in generale, (e a mio parere anche il rischio della riforma Madia) e della legge 107 del 2015 per quanto riguarda la dirigenza scolastica.

Perché parlo di difficoltà? Per due ragioni. La prima è che l'idea della dirigenza come comando solitario, che emerge dalla più recente normativa, è un'idea vecchia e superata con la fine del fordismo perfino nel mitico settore privato: nella teorie e nelle prassi manageriali moderne si fa sempre più strada la consapevolezza del fatto che soltanto l'autonomia creativa, la partecipazione e la condivisione attiva di tutti coloro che collaborano a un progetto è necessaria per raggiungere gli obiettivi.

La seconda ragione, e su questo vorrei dire qualcosa, è che le norme cui ho fatto adesso riferimento, e direi soprattutto le interpretazioni che ne sono state date sia da parte dell'amministrazione che, almeno in alcuni casi, anche da parte della giurisprudenza, non hanno creato un quadro normativo semplice e chiaro, magari diverso da quello precedente, cui fare riferimento, ma hanno creato a mio avviso una serie di grovigli problematici che andranno in qualche modo dipanati.

Vorrei soffermarmi brevemente, tra i tanti su tre di questi grovigli:

- il problema dell'esercizio delle prerogative dirigenziali nel rapporto con gli altri interlocutori all'interno dell'istituzione scolastica.
- Il problema della contrattazione d'istituto
- La valutazione dei dirigenti

Per quanto riguarda il primo aspetto, cioè l'esercizio delle prerogative dirigenziali, nei 211 commi dell'unico articolo della legge 107 ho contato almeno otto nuove competenze affidate al dirigente scolastico, e può darsi che me ne sia sfuggita qualcuna. Le enumero: 1) il ruolo più

incisivo nella definizione del piano triennale dell'offerta formativa. 2) L'individuazione del personale da assegnare ai posti organico, cioè in pratica la scelta dei docenti 3) l'individuazione, di concerto con gli organi collegiali, di percorsi formativi e iniziative diretti all'orientamento, al coinvolgimento degli studenti e alla valorizzazione del merito e dei talenti, scopi per i quali possono essere utilizzati finanziamenti esterni. 4) L'individuazione degli enti ed imprese per l'attivazione dei percorsi dell'alternanza scuola-lavoro. 5) la scelta dei docenti che lo coadiuvano in attività di supporto, fino al 10% dell'organico 6) La riduzione del numero degli studenti per classe. 7) La sostituzione dei docenti per effettuare supplenze brevi. 8) La valutazione e l'assegnazione del bonus ai docenti.

Tutte queste competenze si aggiungono ovviamente alle tante preesistenti, dalla titolarità delle relazioni sindacali, alle delicate competenze in materia di sicurezza, controlli sul personale scolastico e sugli alunni, gestione amministrativa, creando una figura di dirigente assolutamente atipica nel panorama della dirigenza pubblica. In realtà, almeno a mia conoscenza, non esiste nessun'altra figura dirigenziale pubblica che assommi in sé tanti poteri e responsabilità, tanto più essendo l'unico dirigente presente nell'istituzione.

Tra le tante, molte delle prerogative che la 107 crea ex novo sembrano essere attribuite al dirigente scolastico in perfetta solitudine. Tuttavia non bisogna dimenticare che per molte di esse vi sono preesistenti competenze di altri organi della scuola, e dunque potenziali sovrapposizioni e conflitti di competenze sia con il consiglio d'istituto che con il collegio dei docenti. Non bisogna dimenticare, infatti, che il collegio dei docenti ha potere deliberante in materia di funzionamento didattico del circolo o dell'istituto, formula proposte per la formazione e la composizione delle classi, e che il consiglio d'istituto ha potere deliberante per quanto riguarda il bilancio preventivo e consuntivo e l'impiego dei mezzi finanziari per quanto riguarda il funzionamento amministrativo e didattico dell'istituto. E' possibile ritenere che, stanti questi poteri, il consiglio dei docenti non debba dire la sua ad esempio sull'individuazione degli enti e imprese per l'attivazione dei percorsi scuola lavoro, o sulla riduzione degli studenti per classe? Per quanto riguarda il piano dell'offerta formativa, inoltre, è ben noto che la legge 107, diversamente dal decreto 416/1974 disciplina la materia in maniera davvero confusa, attribuendo al dirigente sia un potere d'indirizzo che un potere di gestione, poteri che sono e devono essere considerati incompatibili in capo alla stessa persona.

Insomma, come vanno esercitati i poteri che la legge attribuisce al dirigente? In maniera solitaria, come si potrebbe dedurre dalla lettera della legge e come vorrebbero alcune interpretazioni, o contemperando le prerogative del dirigente con quelle degli altri organi che contribuiscono alla *governance* della scuola, come vorrebbe il buon senso? Ciò che è a mio parere opportuno fare l'ho già detto in apertura. La dirigenza scolastica non nasce, a mio parere, sotto il segno del comando solitario. In più, occorre dire che il sovraccarico di competenze contenuto nella 107, se dovesse essere interpretato come un ordine a rattrappare ulteriormente gli spazi di collegialità e collaborazione che le scuole sono state capaci di costruire, dovrebbe essere considerato non già come un contributo al rafforzamento della figura del dirigente, ma come l'assegnazione di una vera e propria *mission impossible*.

Ma la domanda che spesso mi sono sentito rivolgere quando ho avuto occasione di partecipare a iniziative con dirigenti scolastici è: va bene, lei ci dice che ci vuole collegialità, e noi siamo d'accordo, ma il comportamento del dirigente che coinvolge gli organi collegiali in decisioni che la legge 107 sembra riservare solo a lui è anche legittimo dal punto di vista giuridico, e come può pesare sulla valutazione del dirigente? E questo è appunto uno dei nodi che si pongono a seguito dei grovigli normativi di cui parlavamo prima.

Credo tuttavia che si possa dare una risposta abbastanza convincente a questa domanda partendo da una premessa: la legge 107 non fa piazza pulita delle norme precedenti, in particolare non abroga il testo unico 297 del 1994, se non per quegli aspetti in cui vi è un'abrogazione esplicita.

Occorre ricordare che l'abrogazione delle leggi è regolata dall'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale. Ebbene, nessuno dei casi previsti dall'art 15 ricorre nel caso della 107. L'abrogazione esplicita riguarda solo alcune norme (ad esempio l'art 11 del d.lgs 297, che riguarda il comitato di valutazione dei docenti), e l'identificazione delle norme abrogate è rinviata dalla stessa 107 a un successivo decreto. La 107 non è una norma che riguarda l'intera materia già regolata dal testo unico, tant'è vero che la stessa 107 prevede sulla materia degli organi collegiali l'emanazione di un successivo decreto. Infine, nemmeno si può sostenere che vi sia incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti. Tutta la normativa sulla *governance* delle scuole si basa infatti non già sul principio del potere solitario ed escludente, ma su quello di collaborazione e di bilanciamento dei poteri e delle competenze tra organi diversi, nella logica della collegialità. Vi è un'integrazione di competenze nella definizione degli obiettivi generali dell'offerta formativa, dell'organizzazione scolastica, della didattica. Se un significato si vuole per forza dare alle norme della 107 che sembrano depotenziare il ruolo degli organi collegiali per indirizzare verso una *governance* solitaria, tale significato può essere a mio avviso soltanto quello di sottolineare il ruolo particolarmente importante e la peculiare responsabilità del dirigente nella guida di alcune funzioni e nel perseguimento di alcuni obiettivi, ruolo e responsabilità da esercitare, tuttavia, in un rapporto di consultazione e collaborazione con gli altri organi che partecipano al governo dell'istituzione,.

Insomma, nonostante l'evidente confusione che una legge tecnicamente piuttosto malfatta come la 107 può indurre, a me pare evidente che la buona gestione dell'istituzione scolastica non può che essere effettuata nell'ambito della collegialità e della collaborazione. Naturalmente questo non può che avvenire in un contesto di complessivo rasserenamento del clima complessivo all'interno del mondo della scuola, un rasserenamento che dovrebbe passare anche attraverso la rimozione dei fattori di conflittualità che sono stati introdotti anche dalla legge 107. Per collaborare bisogna essere almeno in due, e il buon senso non si può esercitare in solitudine. Credo insomma che il compito del governo e delle organizzazioni di rappresentanza dei dirigenti e dei lavoratori della scuola dovrebbe essere in questo momento, anche attraverso la sollecita stipula dei contratti, e la definizione di nuove norme di legge, quello di dare un segnale che aiuti tutte le componenti della scuola a vedere riconosciuto il proprio ruolo e la propria dignità. E, per stare al tema del nostro incontro, mi sembra un fatto positivo che la direttiva sulla valutazione, che pure si muove dentro questo quadro normativo piuttosto contraddittorio, abbia collocato in

testa agli obiettivi nazionali per la valutazione dei dirigenti proprio quei principi di partecipazione e collaborazione che la 107 aveva invece messo in coda.

Appare comunque evidente che sul problema delle modalità dell'esercizio delle prerogative dirigenziali e del rapporto con gli organi collegiali occorre un chiarimento anche normativo, che credo possa avvenire attraverso il contratto, e in parte dovrà avvenire attraverso una legge di complessiva e condivisa revisione della materia della *governance* scolastica. La riforma degli organi collegiali è stata annunciata fin troppe volte, ed è giunta l'ora, io credo, di far seguire i fatti alle dichiarazioni.

Il secondo nodo problematico su cui vorrei ora soffermarmi riguarda il rapporto tra il dirigente scolastico e la contrattazione d'istituto, un tema sul quale come è noto si è aperto un forte contenzioso, come d'altra parte era inevitabile data la confusione normativa esistente, confusione alla quale la 107 ha dato, a mio avviso, un ulteriore contributo. Qui vi sono due aspetti: il primo riguarda quali sono le materie negoziabili, il secondo riguarda in particolare la questione del bonus.

Partiamo dalla questione delle norme negoziabili. Come è noto su questo argomento si è aperto un contenzioso tra chi ritiene che non sia possano più negoziare i punti h, i e m dell'art. 6 del CCNL di comparto tuttora vigente, e chi ritiene in vece l'opposto, e quest'ultima è la posizione sindacale. All'origine del problema sta l'interpretazione di una delle norme più contraddittorie della legge 165 del 2001, l'art 40, a cui si è aggiunto il comma 196 della legge 107, quello che dice che sono inefficaci le norme dei contratti collettivi in contrasto con la legge stessa. Dico subito che quest'ultima norma, nella sua assoluta genericità, a mio parere non abroga un bel nulla, ma rischia soltanto di aprire un ulteriore e infinito contenzioso giudiziario. In ogni caso va detto con chiarezza che non può certamente essere il dirigente scolastico, né nessun altro che non sia eventualmente un giudice a dire, caso per caso, quali sarebbero le norme incompatibili.

Il problema non è la 107, dunque, ma la il decreto legislativo 165 del 2001, come modificato dalla cosiddetta riforma Brunetta, e in particolare appunto l'art.40. Occorre ricordare la vicenda della sua formazione.. Da un lato, all'origine, c'era la legge 165 del 2001, improntata al principio della centralità della contrattazione collettiva sulla legge. Poi è arrivata la legge 150 del 2009, la cosiddetta riforma Brunetta, che, ispirandosi al principio esattamente opposto, cioè quello della prevalenza delle legge e del centralismo sulla contrattazione, anziché abrogare la legge precedente e sostituirla con una nuova, ha preteso di innestare nuove norme, o brandelli di norme, nel testo originario, con l'effetto di creare un ibrido confuso e contraddittorio, nel quale si può trovare tutto e il contrario di tutto. Il testo attuale è dunque il risultato di una specie di mostruoso trapianto, con il risultato di creare norme che assomigliano a qualche mostro fantastico, io le definisco norme ircocervo

L'art 40 in particolare, che viene di solito evocato come la fonte del diniego alla contrattazione di ogni materia che non sia semplicemente la retribuzione accessoria è un articolo particolarmente oscuro e contraddittorio. Intanto perché introduce una distinzione sottile al limite della impalpabilità tra le materie direttamente pertinenti al rapporto di lavoro che sono oggetto di contrattazione e quelle alla organizzazione degli uffici che non lo sarebbero. Ma quante sono le

materie che pur avendo a che fare con l'organizzazione hanno direttamente effetti sulla prestazione lavorativa: pensiamo all'orario di lavoro. Inoltre l'articolo fa riferimento alla coerenza con il settore privato, e parla di autonomi livelli di contrattazione collettiva e qui bisogna ricordare che nel settore privato è in corso un fortissimo potenziamento della contrattazione di secondo livello, e dunque se il pubblico dev'essere coerente con il privato la contrattazione integrativa andrebbe potenziata, e non certo ridimensionata. Vi è poi l'art 5 della 165 che afferma che le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono di stretta competenza del dirigente, e questa norma, che collide con altre parti della stessa legge, parla comunque di gestione dei rapporti di lavoro, che è cosa diversa dalla loro regolazione. La definizione delle regole (e i contratti servono appunto a definire le regole) serve per rendere più trasparente e condivisa la gestione. La base normativa su cui si è fondata l'idea che buona parte dell'art 6 del ccnl escludendo la parte che riguarda la contrattazione del fis sia sostanzialmente abrogata., è dunque quanto mai contraddittoria.

Com'è noto su questo si è aperto un vasto contenzioso e c'è una giurisprudenza abbastanza varia, e abbastanza contraddittoria, comunque una giurisprudenza che si è espressa quasi di malavoglia, (questo traspare dalle sentenze) proprio per l'evidente contraddittorietà e oscurità della disciplina. Questa magmaticità della materia è tale, a mio parere, da rendere non infondata la tesi secondo cui allo stato attuale delle cose, e fino a una auspicabile ridefinizione della materia, non continua a sussistere un vero e proprio obbligo a negoziare le materie che stanno sotto i punti h,i e m del CCNL, ma altrettanto a mio parere non si può negare la legittimità del comportamento di quei dirigenti che volontariamente si orientino verso la loro negoziabilità, perché, in base alla loro valutazione e alla situazione del loro istituto, nonché in nome di un principio generale di trasparenza, ritengono che la contrattazione non sia un impiccio, ma il giusto modo per regolare in maniera seria e trasparente materie che, lasciate alle decisioni unilaterali o, di fatto, a negoziati individuali, possono produrre scontento e micro conflitti. Che questa opinione sia diffusa appare evidente anche dai dati forniti dall'Aran, che rivelano che in un terzo dei casi rilevati dall'osservatorio sulla contrattazione integrativa dell'Agenzia si sono contrattate materie che sarebbero in teoria "vietate" alla contrattazione, e che questi contratti hanno regolarmente completato il loro iter.

Io credo altresì che in sede di valutazione dei dirigenti non debba essere in alcun modo penalizzato il comportamento dei dirigenti che, contrattando, hanno ritenuto di mettere le basi per una più solida perchè condivisa *governance* della loro istituzione scolastica.

E' chiaro che comunque la questione di cui abbiamo parlato resta una seria criticità alla quale è necessario mettere mano soprattutto promuovendo, come dice il protocollo del 30 novembre, il riequilibrio del rapporto tra le fonti. Occorre a mio parere cercare attraverso la contrattazione un equilibrio che, considerando l'esigenza del dirigente di non essere risucchiato in trattative infinite, restituisca però al dirigente stesso e alle rappresentanze sindacali uno spazio di dialogo, ristabilendo finalmente una certezza del diritto e un equilibrio che si è voluto inutilmente a mio avviso dannosamente, infrangere.

Un discorso in larga misura analogo va fatto, a mio parere, per quanto riguarda la questione del bonus.

Anche qui la legge ha creato una situazione a mio parere piuttosto confusa e contraddittoria. Il problema della possibilità di contrattazione del bonus risiede infatti in parte nella legge 107 che al comma 127 attribuisce al dirigente scolastico il potere di attribuire il bonus sulla base dei criteri individuati dal comitato di valutazione, nulla dicendo, però, sulle modalità in base alle quali il bonus dev'essere distribuito. Tuttavia, il comma 128 afferma che il bonus ha natura di retribuzione accessoria, e qui la questione si intreccia sia con l'art 6 del contratto di comparto, che inserisce la retribuzione accessoria come materia di contrattazione integrativa, sia le disposizioni della legge 165/2001, come modificata, nel 2009 dalla riforma "Brunetta". E anche qui bisogna ricordare la già ricordata distinzione tra i diritti e gli obblighi "direttamente pertinenti al rapporto di lavoro" che sarebbero contrattabili, e le materie attinenti alla "organizzazione degli uffici" che non lo sarebbero: ebbene, innanzitutto, cosa c'è di più "pertinente al rapporto di lavoro" del salario? Che il trattamento accessorio sia oggetto di contrattazione viene ribadito anche nel comma 3 bis dello stesso articolo, nel quale si legge anche che la contrattazione integrativa si svolge "sulle materie ... stabilite dai contratti collettivi nazionali". La contrattabilità della retribuzione è infine ribadita dall'art. 45, che afferma che i contratti collettivi "definiscono, in coerenza con le disposizioni legislative, trattamenti economici accessori collegati alla performance individuale e alla performance organizzativa". Insomma, la legittimità della contrattazione in materia di trattamento accessorio è, sia pure contraddittoriamente, ripetutamente affermata dalla legge, come strumento per migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione in una logica di condivisione. Stando alla lettera del comma 3 bis si potrebbe insomma affermare che, essendo vigente il contratto nazionale di lavoro che prevede che il salario accessorio vada contrattato, se ne deduce che l'intera materia, essendo regolata da un contratto nazionale di lavoro, sia oggetto di contrattazione.

Il problema tuttavia, a voler fare l'avvocato del diavolo, è nella frase contenuta nell'art 40, in cui si dice che ai fini della valutazione della corresponsione del trattamento accessorio la contrattazione è consentita nei limiti di legge. Non entro qui nella *vexata quaestio* del fatto che le norme della Brunetta entrano in vigore, per quanto riguarda i contratti nazionali, solo dalla prossima tornata contrattuale. Tuttavia ci sono due considerazioni da fare: la prima è che l'art 40 fa riferimento alla valutazione delle prestazioni, e non agli importi, che sono quindi contrattabili. Ma una seconda considerazione è questa, ammettiamo pure che la contrattazione del bonus sia consentita nei limiti di legge. Ebbene quali sono in questo caso i limiti contenuti nella legge? Per quanto riguarda il disposto letterale della legge 107 sono due: i criteri definiti nel comma 129 e le competenze del nucleo di valutazione e del dirigente.

ma l'esistenza di questi limiti non preclude affatto, però, la possibilità di contrattare gli aspetti che la legge non regola, come ad esempio l'entità e la proporzione delle somme da attribuire ai premiandi.

Anche su questa materia, insomma, per parafrasare una frase celebre, c'è grande confusione sotto il cielo, ma la situazione non è affatto eccellente.

Per concludere su questo credo si possano dire tre cose. La prima è che, alla luce delle disposizioni esistenti, un'interpretazione rigidamente letterale delle norme indica un potere del dirigente scolastico nell'assegnazione del bonus da condividere soltanto con il comitato di valutazione. Tuttavia, anche in questo caso, la contraddittorietà delle norme in vigore impedisce a mio parere di censurare il comportamento di quei dirigenti che, come pare stia accadendo piuttosto diffusamente, hanno scelto di svincolarsi da una lettura rigidamente formalistica delle norme, scegliendo di confrontarsi, nell'assegnazione del bonus, sia con i collegi docenti sia con le Rsu. La seconda cosa è che io penso che anche in questo caso tale decisione del dirigente non dovrebbe essere penalizzata, ma anzi dovrebbe essere positivamente considerata in sede di valutazione. La terza è che mi sembra assolutamente necessario che l'imminente contrattazione dica una parola chiara anche su questo tema, sul quale io credo che il buon senso porti a distinguere tra una competenza dei "professionisti" (cioè dirigente e nucleo) sui criteri di valutazione, e della contrattazione sulla definizione degli importi: Dico questo aggiungendo che, a mio parere, la norma sul bonus contenuta nella 107 è particolarmente mal congegnata, e che, sempre a mio parere, andrebbe profondamente modificata, sia per quanto riguarda la definizione dei criteri che la composizione del comitato di valutazione.

Passo a dire qualcosa sulla valutazione dei dirigenti. Qui le fonti normative sono diverse. C'è innanzitutto lo scarno dettato della "madre" di tutte le norme sulla valutazione dei dir scol, l'art 25 del d.lgs 165.

Poi c'è l'art 27 del ccnl area 5 dell'11 aprile 2006, che non è stato modificato dal contratto successivo, e che è quindi tuttora vigente. Poi ci sono i commi 93 e 94 della legge 170 del 2015 e infine due norme applicative, cioè la direttiva n.36 del 18 8 2016 e le recenti linee guida.

Come sappiamo, la legge 170 ha del tutto trascurato il dettato contrattuale, facendo invece riferimento non soltanto all'art 25 ma, genericamente, al decreto 150. Si tratta di un riferimento abbastanza singolare, perché richiama un corpus di norme (sostanzialmente i primi 28 articoli della legge Brunetta,) che non solo sono oggi in procinto di essere modificate, ma sono state pensate per la dirigenza amministrativa, che ha caratteristiche profondamente diverse da quella scolastica, che infatti è oggetto di una norma di rinvio nelle norme finali e transitorie. Cioè una sorta di cane che si morde la coda, perché il decreto 165 rinvia l'applicazione delle norme in esso contenute alla scuola all'iniziativa del Miur, e il Miur a sua volta fa un rimando generico alle norme del 165, che è un modo di procedere un po' sconcertante.

Cosa dice o per meglio dire diceva, il contratto? Il contratto delinea un processo valutativo abbastanza lineare. Intanto la definizione dei criteri cui improntare la valutazione è definita al miur dopo un confronto con le ooss in base alla "correlazione tra le direttive impartite, gli obiettivi da perseguire e le risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate, tenuto conto degli obiettivi e finalità del Pof. Si tratta cioè di una valutazione molto concreta: quali sono gli obiettivi assegnati nell'incarico, quali le risorse, come sono state impiegate per il raggiungimento degli obiettivi. La valutazione deve essere effettuata con un rapporto costante tra valutatori e valutato, e quindi deve avvenire con un rapporto diretto, e non attraverso la produzione di materiale esclusivamente documentale. La valutazione è effettuata da una commissione di cui fanno parte un dirigente

tecnico, uno amministrativo e un dirigente scolastico, che dev'essere di altra provincia rispetto a quella del valutato, avere almeno 10 anni di anzianità nel ruolo e aver frequentato apposito corso di formazione. La valutazione ha carattere pluriennale, pur articolandosi in fasi annuali, e prima di procedere alla definitiva formalizzazione di una valutazione non positiva il dirigente regionale deve acquisire in contraddittorio le deduzioni del dirigente interessato.

Nel testo della legge 170 noi non troviamo praticamente nessun riferimento di tipo procedurale, mentre troviamo un riferimento più puntuali ai criteri generali che dovrebbero informare la valutazione, e che sono i criteri ben noti.

Il primo richiama gli obiettivi dell'incarico. Il secondo ha un evidente collegamento con i meccanismi di premio al merito del personale, il terzo è francamente quello più singolare, meno oggettivabile e più discutibile, il quarto fa finalmente riferimento ai valori della partecipazione e collaborazione. Il comma 94 prevede una sorta di reclutamento straordinario di valutatori tra i dirigenti tecnici del ministero. Si tratta di una norma a maglie molto larghe, che mentre concede una forte discrezionalità al dirigente regionale che è il dominus della procedura sostanzialmente tace sulle garanzie per il valutato.

Da questo punto di vista, sia la direttiva n. 36 dell'agosto, sia le linee guida sono molto più precise.

Io credo che, come in ogni documento, anche nella direttiva e nelle linee guida si possano identificare pregi e limiti, e se mi consentite vorrei provare a elencare sia i primi che i secondi.

Tra i primi vorrei mettere innanzitutto lo sforzo evidente compiuto dalla direttiva ma soprattutto dalle linee guida di proceduralizzare in maniera minuziosa un meccanismo che la legge, come ho detto, delinea molto, molto genericamente.

Il secondo pregio è quello di cercare un tendenziale aggancio a criteri oggettivi per cercare di delimitare i poteri, altrimenti assolutamente discrezionali, del vertice amministrativo regionale.

Il terzo pregio è il tentativo di rendere abbastanza trasparente tutta la procedura.

Detto questo credo che si debbano evidenziare anche quelle che a me paiono criticità, che sono in buona misura criticità genetiche dovute cioè alla necessità di linee guida di uniformarsi al dettato della legge.

Quasi sono queste criticità? Provo a enunciarle seguendo l'ordine in cui le linee guida sono scritte.

La prima riguarda secondo me la centralità che viene assegnata alle "priorità e ai traguardi" previsti dal Rav nel sistema valutativo. E' una centralità che il pure encomiabile riferimento ad altri strumenti e documenti non è in grado di temperare. Io posso portare un'esperienza diretta. Nell'università i rapporti di autovalutazione ci sono da alcuni anni, e chi vi parla è stato per un triennio presidente di un corso di laurea, e quindi ha sperimentato come funzionano le cose. Ebbene, intanto bisogna premettere che la definizione degli obiettivi per un triennio rappresenta una specie di scommessa la buio, perché con la rapidità con cui cambia il quadro normativo e finanziario nel nostro paese occorre sperare a mani giunte che le condizioni non cambino troppo rapidamente. In secondo luogo, l'attività di chi guida un'istituzione d'istruzione, a qualsiasi livello, è fatta di un difficile slalom quotidiano tra mille incombenze e di una capacità di adattamento

costante al mutare delle condizioni esterne, e quindi centrare il focus della valutazione sul rav rischia di sottovalutare nella valutazione proprio questa capacità di impegno costante e quotidiano nella gestione. Non per caso, io credo, nell'università il rav costituisce uno strumento di riflessione e discussione periodica tra pari negli organi collegiali, ma esso non ha nessun collegamento con la retribuzione individuale.

Una seconda criticità riguarda a mio parere l'eccessiva solitudine decisionale del dirigente regionale in tutta la procedura, e soprattutto nella costituzione dei nuclei e nell'adozione del piano di valutazione, materie sulle quali io penso che sarebbe opportuna una qualche forma di confronto che a mio parere darebbe maggiore legittimità e rafforzerebbe il sistema nel suo complesso.

Una terza criticità riguarda l'adozione del provvedimento di valutazione, soprattutto laddove vi sia un giudizio non positivo. In questo caso sarebbe estremamente opportuno, io credo, un tempestivo rapporto tra il dirigente regionale e il dirigente giudicato, mentre le linee guida prevedono che questo possa avvenire solo eventualmente prima del giudizio definitivo, e obbligatoriamente soltanto dopo. E' vero che si parla della necessità di fornire un supporto a chi ha una valutazione negativa, ma ciò non toglie che il procedimento nel suo complesso sia carente di dialogo e confronto reale.

Quarta criticità riguarda le modalità del meccanismo di valutazione, che è previsto avvenga su basi esclusivamente documentali per due anni su tre, e che nell'anno del giudizio *de visu* la visita possa essere effettuata anche da uno solo dei componenti il nucleo. Ciò rende a mio parere un po' troppo aleatorio il giudizio, che rischia di diventare troppo soggetto a fattori casuali, come l'orientamento del componente il nucleo che viene inviato a fare la visita.

Quinta criticità, questa direttamente derivante dalla legge: Per quanto riguarda i criteri per l'assegnazione della retribuzione di risultato vi è la valutazione dell'utilizzo del fondo per la valutazione del merito dei docenti. Ebbene, come sarà utilizzato questo criterio? Quale valutazione sarà data circa le modalità attraverso cui sarà assegnato? Quale valutazione sarà data della condivisione o meno dei criteri da parte dei docenti, degli interlocutori, come sarà valutata l'eventuale negoziato con le RSU? Sarà lasciato tutto alla discrezionalità di un unico valutatore, magari un pari del valutato? E per quanto riguarda il questionario di apprezzamento da parte dei docenti, come sarà formulato? Si tratta di documenti di cui facciamo da tempo uso nell'università, e proprio perché presentano molte criticità vengono usati come elementi di orientamento e di discussione, ma sono assolutamente svincolati dalla retribuzione.

Sesta e ultima criticità, per quanto riguarda la composizione dei nuclei, sarebbe stato opportuno definire con maggiore precisione le caratteristiche dei valutatori, e predisporre meccanismi di formazione del nucleo, come era previsto dal contratto, almeno per uniformare i criteri di valutazione. Così invece tutto è lasciato alla discrezionalità del dirigente regionale.

Tutto questo a mio parere rischia di determinare un sistema di valutazione non sufficientemente affidabile, e credo che sarà opportuno che, considerando che il protocollo del 30 novembre afferma che " le parti si impegnano a individuare nuovi sistemi di valutazione che garantiscano una

adeguata valorizzazione e delle competenze”, sia auspicabile che il contratto collettivo introduca gli opportuni correttivi alla norma esistente.

Concludo, infine, con qualche breve riflessione sul contratto dell'ex area 5 per il quale è auspicabile una sollecita apertura delle trattative. Qui vi sono, come sappiamo, due novità. La prima è quella del già ricordato protocollo d'intesa del 30 novembre. La seconda è l'unificazione tra ex area 5 e ex area 7, quella dei dirigenti di università e ricerca.

Per quanto riguarda l'intesa del 30 novembre l'effetto dovrebbe essere soprattutto quello di ripristinare normali relazioni sindacali, senza più la distinzione posticcia introdotta dalla riforma Brunetta, e anzi estendendola agli “aspetti organizzativi ad essa direttamente pertinenti”. Com'è noto il CCNL dell'area 5 prevede che vi sia una contrattazione integrativa sia livello nazionale che regionale, e tra queste ultime vi sono materie molto importanti, come , in sede nazionale,

- a) criteri generali e modalità di attuazione dei programmi di formazione e di aggiornamento;
- b) determinazione dei compensi per incarichi aggiuntivi;
- c) determinazione dei fondi di posizione e di risultato;
- d) criteri per la concessione dei congedi di cui all'art. 24, commi 4 e 5, del presente CCNL.
- e) criteri per il conferimento e il mutamento degli incarichi.

2. In sede di contrattazione collettiva regionale presso ciascuna Direzione scolastica regionale sono disciplinati, con cadenza annuale o diversa per accordo tra le Parti:

- a) criteri di determinazione della retribuzione di posizione e di risultato;
- b) criteri generali e modalità di attuazione dei programmi di formazione e di aggiornamento attivati dalla Direzione scolastica regionale a livello locale;
- c) modalità e criteri di applicazione dei diritti sindacali;
- d) criteri e modalità di monitoraggio della conformità alle normative di sicurezza delle strutture sedi di attività formative nonché dell'attuazione delle normative in materia di sicurezza dei lavoratori e degli studenti.

Si tratta di materie tutte di grande importanza, alle quali credo che andrebbe aggiunta, come consente l'intesa del 30 novembre, anche la materia della valutazione.

Proprio per quanto riguarda l'aspetto della valutazione, è del tutto auspicabile innanzitutto una modifica della legge 107 per eliminare le criticità su cui ci siamo soffermati poc'anzi. Ma in ogni caso anche il prossimo contratto potrà intervenire, proprio rifacendosi ai principi inseriti nell'intesa del 30 novembre, per riconfermare le linee guida già presenti nel contratto precedente, riaffermando il principio del contraddittorio tra valutatore e valutato, rafforzando la terzietà e la preparazione dei valutatori, ribadendo l'esistenza di una sede arbitrale alla quale rivolgersi in caso di valutazione non condivisa.

Quanto alla formazione della nuova area dirigenziale, che comprenderà oltre all'area 5 l'ex area 7, appare evidente che l'unificazione rende ancora più evidente e più stridente il gap retributivo

esistente tra la dirigenza scolastica e le altre dirigenze, poiché i dirigenti dell'Università (in cui non vi è una diversificazione tra prima e seconda fascia) hanno retribuzioni anche notevolmente più alte di quelle dei dirigenti scolastici, senza che questo corrisponda a differenti livelli di responsabilità. La questione retributiva rimane dunque un tema sul tappeto, e per certi aspetti anche aggravato dal gran numero di competenze piombato sulle spalle dei dirigenti con la 107. Né bisogna dimenticare, a mio parere, che la questione salariale riguarda tutto il comparto, e lo sblocco della contrattazione, ottenuto di recente, e che è un risultato molto importante, è soltanto, mi sembra, un primo passo per affrontarlo. Vi è certamente una situazione della finanza pubblica che non consente grandi spese, ma non bisogna dimenticare che in un passato non remotissimo, sul finire del secolo scorso, si stanziarono risorse straordinarie proprio in considerazione del ruolo assolutamente strategico dell'istruzione.

Per quanto riguarda i dirigenti, in particolare, restano alcune questioni: il finanziamento della retribuzione di risultato con risorse adeguate, una retribuzione decorosa degli incarichi di reggenza, lo stanziamento di risorse per la formazione, che è tanto più importante quante più competenze vengono loro attribuite. Ma appare che le "sofferenze" della categoria non sono affrontabili soltanto con il nuovo contratto, ma affrontando questioni che stanno per così dire "a monte", come il sollecito reclutamento di nuovi dirigenti o il reclutamento e la formazione di personale tecnico e amministrativo

Il tratto di strada da percorrere è lungo. Ma un viaggio lungo mille miglia, come è noto, comincia con un passo.