

La dirigenza scolastica allo stato degli atti e nelle prospettive di breve termine

di Francesco G. Nuzzaci

I-A chiusura del secondo dei due articoli *Per una dirigenza vera*, pubblicati nei numeri di giugno e di luglio-agosto della rivista, ci eravamo implicitamente riservati una o più successive puntate non appena avesse fatto seguito alla, già censurata, bozza apocrifa il testo definitivo del disegno di legge delega di riscrittura della dirigenza pubblica, idonea a fungere da soggetto propulsore di una pubblica amministrazione più efficiente, fornitrice di servizi di qualità a cittadini e imprese, volano di crescita del Paese intero. E difatti, di lì a breve e in un lasso di tempo di neanche un mese, si è potuta prendere cognizione, sempre sul sito governativo www.eticapa.it, di altre due versioni: la prima denominata *semiufficiale* (sic!) e la seconda *ufficiale*, datata 24 luglio 2014, antecedente di un giorno al testo rassegnato, ed ancora modificato, alla VII Commissione del Senato e recante il numero 1577.

Le firme sono quelle del presidente del Consiglio, del ministro della Pubblica Amministrazione e del titolare del dicastero dell'Economia e Finanze: ma a quante e quali mani clandestine è ascrivibile la sua effettiva paternità?

Possiamo qui esimerci da una partita disamina delle differenze, e delle incongruenze, figuranti nei quattro testi; così come possiamo tralasciare ogni indagine circa la coerenza tra l'originaria impostazione politico-culturale della riforma Ren-

zi-Madia e la sua traduzione nell'articolato normativo che dovrà sostanziarla, la cui compiutezza, peraltro, richiederà l'emana-zione di uno o più decreti legislativi.

Lo possiamo fare perché, per quanto attiene alla dirigenza scolastica, il canovaccio risulta immutato.

Schematicamente, e rinviandosi ai nostri due pregressi interventi poc'anzi menzionati per i dettagli:

1. Viene rimarcato il profilo del dirigente pubblico, come colui che è attributario di autonomi poteri di gestione di risorse umane-finanziarie-strumentali, per la loro combinazione ottimale al fine di realizzare lo scopo-programma-progetto predefinito dal committente politico o *ex lege* (come nel caso della dirigenza scolastica: cfr. art. 3, comma 2, D.P.R. 275/99, Regolamento dell'autonomia), con esclusiva responsabilità di risultato.

Così configurata, la dirigenza è concettualmente, strutturalmente e funzionalmente distinta sia dai *professional* che dai funzionari: entrambi connotati dal possesso, e conseguente esplicazione, di qualificate, specializzate e circoscritte competenze di natura squisitamente tecnico-professionale: dagli uni agite con margini di libertà, o discrezionalità, più o meno ampi e financo costituzionalmente garantiti, come nel caso dei docenti (ma si pensi anche ai medici, ai professionisti - ingegneri, architetti, psicologi - operanti

nelle pubbliche amministrazioni); dagli altri con il più stringente rispetto dei canoni tipici delle procedure standardizzate, non necessariamente soggiacenti al vincolo gerarchico. A tal ultimo riguardo, e sempre per conservare più stretta aderenza all'ambito scolastico, può farsi riferimento al DSGA, ovvero a soggetti dell'Ufficio scolastico regionale o delle sue articolazioni periferiche costituite dagli ambiti territoriali, ex provveditorati agli studi, che pure sovente sono intestatari di una qualifica dirigenziale (potrebbe affermarsi, dirigenti *quoad pecuniam*); sino alla figura del dirigente tecnico, già ispettore scolastico, privo di una propria struttura organizzativa e di risorse umane, finanziarie e strumentali da dirigere, cioè di poteri gestori (benché, tecnicamente, allo stesso si attagli più la qualifica di *professional*).

2. Essendo – dovendo essere – il prefigurato dirigente una figura *organizzatoria*, ovvero un *generalista*, viene coerentemente istituito (*rectius*: ripristinato) il ruolo unico – per lo Stato, per le regioni, per gli enti locali –, in luogo degli attuali separati ruoli incardinati nelle diverse pubbliche amministrazioni e/o ministeri, con contestuale abolizione di ogni distinzione per fasce.

La dirigenza cessa così di essere una carriera (presidiata da automatismi e/o fondata su promozioni definitive) e diviene *position based*, caratterizzata da incarichi realmente temporanei - senza più proroghe automatiche - e *mobili*, più o meno complessi (e connessa remunerazione differenziata).

Il ruolo unico, difatti, implica – meglio, impone – interscambiabilità fisiologica e rotazione degli incarichi in ragione delle competenze culturali e professionali dei dirigenti che vi aspirino, sulla scorta di una rigorosa, ordinaria e ricorrente valutazione degli obiettivi assegnati e delle capacità organizzativo-gestionali dimostrate nel loro perseguimento, indipendentemente dai luoghi – le varie amministrazioni pubbliche – di esercizio della funzione: rileva *quel che si fa e non il dove lo si fa* (Marianna Madia).

L'ulteriore conseguenza del ruolo unico, e de-gerarchizzato, è l'omogeneizzazione-perequazione, giuridica ed economica, delle odierne otto aree dirigenziali, previa riparametrazione e razionalizzazione delle inerenti voci retributive, da rapportare pertanto ai reali carichi quali-quantitativi di lavoro e correlate responsabilità, ma *nei limiti delle risorse complessivamente destinate dalle vigenti disposizioni legislative e contrattuali*.

Così costituito il ruolo unico, è possibile prevedere **al suo interno** *Sezioni per le professionalità speciali*, al momento imprecisate, in cui far confluire i parimenti non specificati *Dirigenti delle carriere speciali*.

3. Senonché, con somma incoerenza e con palese rottura dell'armonia del sistema, viene statuita l'**esclusione dai suddetti ruoli unici** (statale, regionale, degli enti locali) **della dirigenza scolastica**, parallela all'esclusione dal ruolo unico regionale dei dirigenti medici e dirigenti tecnici del Servizio sanitario nazionale.

Ragionevolmente, tale ultima esclusione può ritenersi sostenuta da un plausibile fondamento, giuridico e fattuale, perché i predetti soggetti, oggi tutti in possesso di una qualifica dirigenziale, sono però sostanzialmente dei *professionnal*, titolari dell'*atto medico* o equiparabili e/o affini: in via esclusiva per circa 120.000 unità, in misura prevalente per le restanti 10.000 preposte alla direzione di strutture dipartimentali complesse (ex primari ospedalieri e figure equivalenti).

Ma è evidentemente priva di qualsivoglia giustificazione, giuridica e fattuale, per chi è preposto, peraltro in posizione apicale, alla conduzione di istituzioni scolastiche e formative, ad un tempo enti funzionalmente autonomi forniti di personalità giuridica e organi dello Stato, dunque *pubbliche amministrazioni* ex art. 1, comma 2, D.LGS. 165/01 ed ora art. 8, D.D.L. 1577, cit.

Escludere dal ruolo unico della dirigenza statale la dirigenza scolastica significa che essa è non dirigenza, nean-

che una dirigenza collocabile nelle *Sezioni speciali*, atteso che ne manca il presupposto, cioè il ruolo unico!

Ma non può neanche dirsi che la stessa possa appartenere alla categoria dei *professional né, a fortiori*, alla categoria dei funzionari, nelle accezioni innanzi prospettate.

Ridenominarla *dirigenza professionale*, oltre ad essere una contraddizione in termini, varrebbe, comunque e pur sempre, a legittimarne l'esclusione dall'applicazione di tutti gli istituti giuridici (e dei correlati riflessi normativi e contrattuali) implicati nel ruolo unico, ad esclusione del dispositivo unico di reclutamento e formazione, già prescritto dalla legge 128/13 e suscettibile di recare un'ulteriore incoerenza di sistema: dirigenti al momento del reclutamento e della formazione, addirittura arricchiti di moduli integrativi, ed entità evanescenti allorquando esercitano la funzione!

In definitiva, escludere dal ruolo unico la dirigenza scolastica significa continuare a mantenerla reclusa nella *riserva indiana* – attuale Area quinta – a contemplare, per la gioia dei suoi cantori, la propria sublime *specificità*, ma in realtà cristallizzandone la sua emarginazione.

II- I nostri lettori sanno perfettamente che la dirigenza delle istituzioni scolastiche e formative è una dirigenza a tutto tondo, il cui *focus* è efficacemente stilizzato nell'articolo 3, comma 2, D.P.R. 275/99 (*supra*): di guida, e garante, nella progettazione e nella realizzazione di sistematici interventi di educazione, formazione e istruzione – la cui diretta erogazione attiene all'esclusiva opera, individuale e collegiale, di altri soggetti professionali –, mirati allo sviluppo della persona (di ogni persona) umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di

apprendimento.

E sanno perfettamente, i nostri lettori, che nell'organizzazione sistematica della prestazione fondamentale di ogni istituzione scolastica e formativa, cioè l'insegnamento e tutto quel che lo correda e lo supporta per renderlo efficace, il dirigente si interfaccia direttamente – per la perdurante, e destinata a perdurare, assenza di un *middle management* istituzionalizzato – con una pleora di soggetti, istituzionali e non, potenzialmente illimitata; nonché che egli è direttamente responsabile di una miriade di adempimenti eterogenei: più che parimenti strumentali, spesso del tutto inconferenti (le cento molestie da eliminare, secondo Matteo Renzi), ma gravidi di personali responsabilità giuridicamente esigibili e, non di rado, pesantemente sanzionabili, ma alle quali è del tutto estranea, o quasi, la maggior parte dei dirigenti pubblici.

E sempre i nostri lettori sanno perfettamente del giudizio della giurisprudenza delle corti superiori e del Consiglio di Stato, nonché dell'unanimità della dottrina, che la dirigenza scolastica è, per diritto positivo, una dirigenza vera. Se proprio la si vuole aggettivare, è una dirigenza *manageriale*, il cui esercizio richiede anzitutto il possesso di competenze giuridico-istituzionali, di scienze dell'amministrazione, di leadership organizzativa (psicologia e sociologia delle organizzazioni), che si estrinsecano – come per tutte le amministrazioni, specialmente per quelle dei servizi alla persona – nella capacità di definire e conseguire gli obiettivi: certamente combinando in termini di efficienza-efficacia-economicità risorse, per definizione, limitate, per lo più a carico delle fiscalità generale e dunque obbligatoriamente rendicontabili, ma non meno coinvolgendo e motivando la risorsa più preziosa, che è quella umana. E in più, la dirigenza agita nelle istituzioni scolastiche e formative richiama la familiarità con i processi, i problemi, i linguaggi della propria originaria professione. E sono competenze che, nell'immediato futuro, saranno **comune-**

mente accertate dall'**unica** Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

Questo dice il diritto positivo, e cogente, sovranamente ignorato da chi è aduso ad improbabili elucubrazioni veicolate, in assoluta libertà, dal lussureggiante linguaggio socio-psico-pedagogico: retaggio di un lutto evidentemente di complicata rielaborazione.

E di questo sembra che abbia consapevolezza, ora, anche il nostro presidente del Consiglio, nel suo documento *La buona scuola*.

Scorrendolo vi si può leggere, in rapida sequenza, che:

- occorre mantenere e rafforzare *le indiscutibili competenze gestionali necessarie per promuovere l'efficienza di un'organizzazione complessa*;

- vanno, in aggiunta, valorizzate e salvaguardate *quelle competenze professionali connesse alla promozione della didattica e della qualificazione dell'offerta formativa*;

- la dirigenza scolastica, difatti, è caratterizzata, *al tempo stesso, da esperienza diretta e approfondita dei processi educativi, ma anche dalle competenze necessarie per gestire un'organizzazione complessa*;

- dunque, *il dirigente scolastico è pienamente responsabile della gestione generale e della realizzazione del progetto di miglioramento definito sulla base della valutazione* (il riferimento è all'ultimo dispositivo introdotto dal D.P.R. 80/13, seguito dalla direttiva del MIUR n. 11 del 18.09.14 e circolare esplicativa n. 47/14);

- il reclutamento e la formazione della dirigenza scolastica sono affidati alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, *la stessa che seleziona e forma tutti i dirigenti dello Stato*;

- e, a mo' di compendio, **anche i presidi** (vabbé!) **sono prima di tutto dirigenti!**

III- Da quanto testé dedotto ed allegato, non pare possa essere revocato in dubbio il buon diritto della dirigenza scolastica di essere inclusa nel ruolo unico della dirigenza statale, che poi vuol dire, semplicemente, essere una dirigenza vera, senza aggettivazioni: *omnis definitio*

periculosa est!

Ed è un buon diritto che dev'essere – insistiamo –, più che rivendicato, **agito** dai diretti interessati, perché l'esperienza di tre lustri, da quando la dirigenza scolastica ha fatto il suo ingresso nell'ordinamento giuridico, testimonia, inconfutabilmente, che è vano consegnarsi alla benevolenza altrui. E, per il vero, sembra che non basti neanche fare affidamento alle associazioni sindacali e professionali, che pure affermano di rappresentarla: a stare ai fatti.

E i fatti dicono che nelle richieste audizioni in sede di VII Commissione del Senato sul D.D.L. 1577, da poco conclusesi, solo due associazioni sindacali di categoria, DIRIGENTISCUOLA e ANP, si sono espresse per l'inclusione nel ruolo unico. Se ne può avere riscontro collegandosi al sito <http://www.senato.it/Leg/17/3485>.

Si constaterà che sono rimasti completamente silenti i tre sindacati generalisti, FLCGIL, CISL-SCUOLA, UIL-SCUOLA, nel mentre il quarto, lo SNALS, non ha chiesto neanche di essere audito: tutti titolati a parlare - quando parlano - in nome e per conto della dirigenza scolastica, che complessivamente, secondo gli ultimi dati ufficiali dell'ARAN, la rappresentano al 55%, grazie al suo mirabile autolesionismo nel rilasciare deleghe - talvolta doppie o, addirittura, triple - a chi sostanzialmente ha a cuore la ben più corposa massa dei *lavoratori* (rapporto 1:100), indistintamente docenti e ATA; e piuttosto interessati a mantenere stretta nel surrettizio comparto-scuola (anomalia unica nel panorama europeo) la *controparte-datrice di lavoro* per eroderne i poteri in funzione di contrapposizione alle ramificate e debordanti tutele dei *dependenti*.

Coerentemente, DIRIGENTISCUOLA e ANP hanno formalizzato i rispettivi emendamenti all'art. 10 del predetto disegno di legge delega perché siano presentati dai senatori e dai deputati di riferimento nel prosieguo dell'iter parlamentare.

Opportunamente articolato, sino alla necessaria ridondanza, è il testo della prima delle due sigle sindacali, allo scopo di

vincolare nella misura più stringente possibile il Governo nell'esercizio della delega conferitagli dal Parlamento e consistente nell'emanazione di disposizioni precettive e di dettaglio: quei minimi particolari della massima importanza, in grado di neutralizzare, in concorso con chi ha interesse a preservare lo *status quo*, la portata dei principi e dei criteri direttivi del legislatore delegante.

Lo si riporta qui di seguito:

Sono inclusi nel ruolo unico dei dirigenti dello Stato i dirigenti delle istituzioni scolastiche e educative.

Gli stessi potranno essere collocati, all'interno del predetto ruolo unico, in una delle previste sezioni per le professionalità speciali in ragione della complessa funzione che sono chiamati a svolgere, integrante competenze di ordine gestionale, con diretta ed esclusiva responsabilità, e peculiari competenze di natura tecnico-professionale, senza pregiudizio della loro piena mobilità in uscita e dell'applicabilità degli istituti che connotano l'intera dirigenza pubblica.

Il rapporto di lavoro è regolato dall'unico contratto di area della dirigenza statale, ovvero in una sezione dello stesso, assicurandosi in ogni caso un trattamento economico complessivo non inferiore a quello delle altre figure dirigenziali.

Questo, invece, l'emendamento dell'ANP:

Sostituire le seguenti parole "esclusione dai suddetti ruoli unici della dirigenza scolastica" con le seguenti: "inclusione nei suddetti ruoli unici della dirigenza scolastica".

A seguire: Con riferimento alle aree contrattuali, ridefinizione delle aree contrattuali della dirigenza in misura di una per ogni ruolo unico - statale, regionale, degli enti locali - e di una specifica area della dirigenza medica e tecnica sanitaria del SSN, divisa in due settori.

Sono, come si vede, formule meno dettagliate, ma comunque di inequivoca e positiva chiarezza. Serpeggia però il dubbio circa la sincera volontà di sostenerle sino in fondo, perché un sindacato a larga maggioranza relativa nell'attuale Area

quinta e, naturalmente, del tutto assente nelle altre, vedrebbe inevitabilmente diluito il proprio tasso di rappresentatività nel più ampio ruolo unico e notevolmente diminuito il proprio peso all'interno della Confederazione CIDA-FP, di cui fa parte, oggi presieduta dallo stesso presidente (da un quarto di secolo ed in procinto di ennesima conferma) *del più autorevole e più rappresentativo sindacato della dirigenza scolastica*. Sicché, **oggettivamente**, potrebbe realizzarsi una convergenza con alcune sigle delle c.d. dirigenze forti, che, nelle memorie depositate in Commissione, difendono il presente assetto dei distinti ruoli incardinati nelle diverse amministrazioni e con il mantenimento delle due fasce: DIRSTAT e UNADIS, con quest'ultima che concede alla dirigenza scolastica la qualifica di *dirigenza professionale*, cioè fuori dal ruolo unico, come per la dirigenza medica e la dirigenza tecnica del Servizio sanitario nazionale.

E proprio con riguardo alla *dirigenza professionale* abbiamo letto, non riuscendo però a individuare la fonte diretta, che i sindacati confederali punterebbero al "ripescaggio" delle dirigenze non previste dal D.D.L. 1577: la dirigenza medica e la dirigenza scolastica, quivi *escluse in quanto contaminate da quella deprecabile caratterizzazione tecnico-giuridica che un aberrante teorema giuridico mai dichiarato considera impedimento a qualificare un determinato attore pubblico come dirigente*. Secondo il predetto teorema "vero" dirigente è solo ed esclusivamente il dirigente amministrativo... *passacarte*. Sicché, quella confederale, è una soluzione che si porta dietro un cattivo gusto di retrobottega, dove stazionare gli scarti della dirigenza pubblica.

I passaggi appena evidenziati, che si leggono su www.edscuola.it, appartengono alla penna di Giuseppe Guastini, un autorevole componente del Consiglio nazionale dell'ANDIS, la più antica associazione professionale dei dirigenti scolastici, il cui presidente nazionale, intervistato dalla rivista on line www.orizzontiscuola.it, ha però dichiarato di non condividere un mo-

dello di preside manager, essendo piuttosto il dirigente scolastico *un professionista riflessivo* (sic!), *capace di realizzare una leadership diffusa, di sostenere il cambiamento reale del lavoro in aula, di contribuire alla crescita del capitale sociale...etc.,etc.,etc.*

Stando agli atti, appena pubblicati, del convegno *Verso un nuovo profilo del dirigente scolastico*, tenutosi il 24 e 25 ottobre 2014, l'ANDiS sembra aver corretto il tiro, ma l'equivoco di fondo, poc'anzi criticato, non pare completamente sciolto.

Ancor più esplicita è l'altra associazione professionale dei dirigenti scolastici Di.S.A.L., sul cui sito è scritto – testualmente – che *Il dirigente scolastico non è un impiegato, né tantomeno un burocrate: quella del Dirigente scolastico è una professione, come lo è quella del docente. Le due figure 'professionali' appartengono allo stesso processo formativo scolastico. La professione di chi dirige scuole, che attinge direttamente dall'esperienza dell'insegnare e dell'educare, è una professione funzionale al sostegno della figura docente. E ne è anche lo sviluppo dal punto di vista della carriera. Per questo non è assimilabile alla funzione di gestione.*

All'interno della discussione se il Dirigente scolastico abbia o meno un ruolo gestionale, assimilabile quindi a quello del dirigente pubblico amministrativo, o un ruolo professionale, quindi espressione di una soggettività con la finalità di essere a servizio di un bene pubblico, Di.S.A.L. ritiene che la figura del Dirigente scolastico svolga principalmente un ruolo professionale. All'interno di questo la 'gestione' dei beni e delle risorse deve avere una curvatura tipicamente formativa e, perciò, specifica e diversa dal semplice esercizio amministrativo. E' una figura paragonabile alla professione medica, tipicamente legata al bene della persona.

IV- Si è ben compreso, a questo punto, che la dirigenza scolastica, se vorrà diventare una dirigenza **vera**, dovrà muoversi su un campo minato, attrezzandosi a scansarne gli innumerevoli ostacoli, soprattutto quelli più insidiosi: *Dai* – pochi, dichiarati – *nemici mi guardo io, dai* – tanti

– *amici mi guardi Iddio!*

Per intanto essa dovrà attendere almeno un anno, necessario per l'emanazione della legge delega (gennaio 2015?) e per il successivo decreto legislativo di attuazione (tempo a disposizione: 31 dicembre 2015), lasso temporale coincidente con la reiterata proroga del blocco dei contratti disposto dalla legge di stabilità per il 2015, salvo che il minacciato sciopero generale di tutto il pubblico impiego non induca il Governo ad una retromarcia.

Chi sperava nelle risorse della *Buona scuola*, non appena letto, con un minimo di attenzione, il corposo documento, si era subito reso conto della sua reale consistenza: panna montata, e montata alla grande, come è agevole dedurre dagli interventi già apparsi in questa rivista e su tutti i mass media .

La citata legge di stabilità, costituente *pro parte* la sua interfaccia finanziaria, è, per la scuola, su cui doveva investire, addirittura **regressiva**. Con i suoi machiavellici dispositivi, da classico gioco delle tre carte, diminuisce le retribuzioni dei docenti, opera dei tagli al personale ATA, riduce al lumicino i finanziamenti per la formazione e l'innovazione, rende ancor più residuale il fondo per il miglioramento dell'offerta formativa (che sarà destinato a pagare le supplenze brevi interne), menziona la dirigenza scolastica per cantarne – gratis – le lodi e ne rende problematico il suo esercizio perché desertifica ogni risorsa o figura professionale di supporto, interno (docenti collaboratori, ora privi di esonero o semiesonero, anche nelle scuole affidate in reggenza, c.d. figure di sistema...) ed esterno (reti di scuole, da cui attingere ipotetiche risorse finanziarie e umane dell'organico funzionale: un *bluff* che è stato rivelato da *ItaliaOggi* (4 novembre 2014, p. 39), secondo cui, in luogo degli sbandierati 148.000 docenti, tra i parcheggiati nelle GAE e tra i vincitori e idonei del concorso 2012, da immettere in ruolo tutti al primo settembre 2015, se ne potranno assumere non più di 50.000, stante il limite dell'art. 64 del D.L. 112/08, convertito con legge 133/08,

richiamato nelle schede di lettura predisposte dal Servizio studi della Camera, ad uso dei parlamentari che in questi giorni stanno esaminando il disegno di legge di stabilità).

Dunque, riforma della dirigenza pubblica, con la costituzione del ruolo unico che potrebbe, e dovrebbe, includere la dirigenza scolastica. E ciò avverrebbe – lo si ricorda – ad invarianza di risorse finanziarie, *complessivamente destinate dalle vigenti disposizioni legislative e contrattuali*; con la fondata prospettiva che restino immutate sino a tutto il 2018, oltre i *Mille giorni* di Matteo Renzi. Sicché, al di là delle comprensibili e scontate resistenze dei soggetti incisi (i dirigenti, generici e *non specifici*, di prima e di seconda fascia), la riparametrazione-razionalizzazione delle

retribuzioni, spalmate non già sulle 2.800 unità costituenti oggi la dirigenza statale, bensì su 11.000 (includendovi i circa 8.000 dirigenti scolastici), appare un'impresa improba, come ha già evidenziato la Corte dei conti in sede di audizione in Commissione del Senato.

Ma se gli attuali cirenei reclusi nel loro recinto – sempreché continuino a ritenere conveniente restarci – intendono riscattarsi dal loro destino di figli di un dio minore, dovranno certamente sudare le proverbiali sette camicie - perché nulla si dà e nulla si ottiene gratis -, ma non dovranno demordere. Dovranno indursi ad esplorare ogni possibile percorso, politico e giudiziario, se occorre sino alla Corte europea dei diritti dell'uomo. E senza mai abbassare la guardia.