

CAPITOLO QUARTO

LA FUNZIONE DEL DIRIGENTE SCOLASTICO A PARTIRE DAL D.LGS. N. 165/2001

I par. 4.2.2 e 4.2.3 sono sostituiti dai seguenti:

4.2.2 Profilo professionale del D.s.

Il profilo professionale del D.s., oltre che dalle citate fonti legislative, emerge dalle fonti contrattuali, che sono:

- il primo CCNL sottoscritto il 1° marzo 2002 per il biennio giuridico 2000-2001;
- il secondo sottoscritto l'11 aprile 2006 per il quadriennio giuridico 2002-2005;
- il terzo (ultimo e vigente) CCNL sottoscritto il 15 luglio 2010 per il quadriennio giuridico 2006-2009.

Risalta anzitutto l'anomalia della data di sottoscrizione degli ultimi due contratti, successiva alla loro stessa scadenza. Le ragioni sono diverse: la crisi economica, l'onerosità di una categoria di oltre 10.000⁴ dirigenti, senza dimenticare la sua scarsa considerazione nell'ambito delle dirigenze pubbliche. A tale proposito può evidenziarsi che sia nell'attuale strutturazione delle otto aree della dirigenza sia nella futura riduzione a quattro (vedi nota 1), la dirigenza scolastica è un settore autonomo, distinto dagli altri in nome di una "specificità" che in parte si giustifica per le caratteristiche dell'accesso (riservato ai docenti) ma che per altri aspetti appare strumentale a considerazioni di contenimento dei costi.

Il contratto sottoscritto il 15 luglio 2010 si distingue dai precedenti per due profili, l'uno formale e l'altro sostanziale.

Sul piano formale il testo non mantiene la struttura integrata del "testo unico" come i due precedenti, costringendo quindi ai rinvii dichiarati in Premessa al comma 8: *"Per quanto non previsto dal presente contratto collettivo, restano in vigore le disposizioni non disapplicate dei precedenti CCNL, nel rispetto della normativa contenuta nel Decreto legislativo n. 150 del 27-10-2009 e di quella adottata in attuazione del medesimo, che sono comunque fatte salve"*.

La principale novità sul piano sostanziale è invece l'inserimento del Titolo VI sulla responsabilità disciplinare, con annesso apparato di procedure e sanzioni. In effetti era questo l'elemento carente nel passato: i due precedenti CCNL prevedeva-

⁴ Si tratta di circa 10.500 dirigenti scolastici, alcune decine dei quali sono preposti agli Istituti AFAM (cioè di Alta Formazione Artistico-Musicale): le Accademie di belle arti, l'Accademia nazionale di arte drammatica, l'Accademia nazionale di danza, gli Istituti superiori per le industrie artistiche, i Conservatori di musica e gli Istituti musicali pareggiati.

vano esclusivamente il recesso dell'Amministrazione (cioè il licenziamento del D.s. di cui all'art. 31 del CCNL 1-3-2002 e all'art. 30 del CCNL 11-4-2006).

Del Titolo VI parleremo nel successivo par. 4.2.3.

Contenuti della funzione dirigenziale

Il D.s. è il rappresentante legale dell'istituzione di cui è il responsabile; assicura il funzionamento generale dell'istituto entro il sistema di istruzione; sviluppa l'autonomia sul piano gestionale e didattico.

È essenziale il compito attribuitogli di promozione "*dei diritti costituzionalmente tutelati*", elencati all'art. 2 (è significativo anche l'ordine di enunciazione che sottolinea come la prima responsabilità del D.s. è verso il soddisfacimento dei diritti dei minori: vedi par. 4.2.3):

1. il diritto all'apprendimento degli alunni
2. la libertà d'insegnamento dei docenti
3. la libertà di scelta educativa da parte delle famiglie.

Il D.s. è legittimato alla rappresentanza dell'istituzione scolastica, ai sensi dell'art. 75 del codice di procedura civile, nelle vertenze civili e di lavoro sorte in relazione agli atti emanati nell'esercizio delle funzioni (vedi par. 7.1).

L'esercizio di poteri di direzione, coordinamento e valorizzazione delle risorse umane è svolto nel rispetto delle competenze degli organi collegiali (tra le competenze spettanti agli organi collegiali vanno ricordate, tra l'altro, le scelte generali di gestione e di amministrazione definite dal consiglio di circolo o di istituto: art. 3, D.P.R. n. 275/1999) (vedi Cap. 10 e 13).

In tal senso compete al D.s. relazionare periodicamente al consiglio di circolo/di istituto sulla direzione ed il coordinamento dell'attività formativa, organizzativa e amministrativa al fine di garantire la più ampia informazione ed un efficace raccordo per l'esercizio delle competenze degli organi della istituzione scolastica.

Rappresentando l'istituzione all'esterno di essa, il D.s. ha il compito di attivare i necessari rapporti con gli enti locali e con le realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche del territorio per l'attuazione del Piano dell'offerta formativa (vedi par. 10.6 sulla rendicontazione del bilancio sociale).

Conferimento dell'incarico

Si noti che la qualifica dirigenziale è tenuta distinta dall'incarico dirigenziale. La prima viene conferita a tempo indeterminato tramite contratto individuale di lavoro, che consegue al superamento vittorioso della procedura concorsuale.

L'incarico dirigenziale, invece, riguarda lo specifico ufficio al quale il dirigente è preposto ed è conferito con un separato contratto a tempo determinato.

Nel sistema scolastico compete al dirigente generale dell'U.S.R. l'emanazione sia della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato sia dell'incarico dirigenziale a tempo determinato: quest'ultimo è conferito per la durata compresa tra un minimo di tre anni ed un massimo di cinque anni ed è rinnovabile.

Ai dirigenti possono essere attribuiti anche incarichi di studio, di ricerca, di ispezione e controllo; in tal caso la durata dell'incarico è commisurata al programma da

svolgere. L'affidamento degli incarichi avviene mediante "atto bilaterale di natura privatistica", cioè attraverso un "contratto individuale".

Come ogni contratto non può essere rescisso o modificato se non nel rispetto delle modalità previste dal contratto stesso o per volontà concorde di chi lo ha sottoscritto, nel rispetto delle norme vigenti (vedi Cap. 12).

Nel contratto individuale devono essere indicati:

- la natura e l'oggetto dell'incarico;
- la data d'inizio del rapporto;
- la qualifica, il trattamento economico fondamentale, la retribuzione di posizione nonché la retribuzione di risultato;
- la sede di lavoro;
- le possibili cause di risoluzione del rapporto di lavoro.

La retribuzione di posizione riconosce le caratteristiche oggettive degli istituti scolastici e cioè:

- la dimensione, risultante dal numero degli alunni e dei dipendenti;
- la complessità: scuole con una pluralità di gradi o di indirizzi; scuole sedi di centri per l'educazione degli adulti, con corsi serali o presso ospedali, carceri etc.; scuole con annessi convitti oppure officine, aziende agricole; scuole con sedi e plessi staccati etc.;
- il contesto territoriale: scuole in aree di forte disagio socio-economico o di isolamento territoriale;
- la responsabilità derivante dalla particolare configurazione dell'istituto.

La retribuzione di risultato è legata alla verifica dei risultati e quindi alla valutazione del D.s. (vedi *infra*).

I Fondi regionali prima destinati a finanziare queste due voci retributive sono stati oggi passati a un Fondo unico nazionale: l'85% va alla prima voce, il 15% alla seconda.

Gestione amministrativa e finanziaria

Il dirigente scolastico assicura la gestione unitaria dell'istituzione secondo criteri di efficacia ed efficienza. La gestione unitaria ed il funzionamento generale dell'istituzione scolastica sono intesi in tutte le sue esplicazioni funzionali, finali o strumentali, di tipo organizzativo, didattico, amministrativo e contabile (vedi Cap. 8).

Il D.s. predisponde i documenti contabili ed è dotato di poteri di spesa e di acquisizione delle risorse (vedi Cap. 10).

Gestione del personale e relazioni sindacali

Il dirigente è il capo del personale ed è titolare delle relazioni sindacali. Nell'ambito delle funzioni attribuite alle istituzioni scolastiche, esplicitate nel Regolamento sull'autonomia e nel provvedimento sulla gestione finanziaria e contabile di cui al D.I. 44/2002, spetta al D.s. l'adozione dei provvedimenti di gestione delle risorse e del personale. Nello svolgimento delle funzioni di natura organizzativa, il Dirigente scolastico può avvalersi di docenti da lui individuati, ai quali può delegare "specifici compiti"; per quelle di natura amministrativa è coadiuvato dal Direttore dei Ser-

vizi Generali e Amministrativi (DSGA) che sovrintende, nell'ambito delle direttive di massima impartite e degli obiettivi assegnati, ai servizi amministrativi e ai servizi generali dell'istituzione scolastica, coordinando il relativo personale (vedi Cap. 11).

Contenzioso

Il D.s. promuove e resiste alle liti ed ha il potere di conciliare e di transigere (vedi sopra, nonché par. 7.3 e par. 8.12).

Verifica dei risultati e valutazione del dirigente

Il dirigente risponde dei risultati raggiunti in rapporto agli obiettivi e alle direttive, tenendo conto della specificità delle funzioni; in caso di risultati negativi o di inosservanza delle direttive è sottoposto alle sanzioni di cui all'art. 30.

In generale, per le sanzioni disciplinari a carico dei D.s., si rinvia alla trattazione del par. 9.3.8 (Infrazioni e sanzioni previste specificamente per i dirigenti scolastici dall'art. 16 del CCNL 2006/2009).

Il potere di adottare provvedimenti amministrativi di gestione delle risorse e del personale è evidentemente correlato con la responsabilità della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio. In tale ambito è sempre più indispensabile elaborare una cultura della qualità che sappia monitorare i processi e verificare i risultati raggiunti realizzando così una comunità professionale capace di apprendere e migliorare.

Impegno di lavoro

Nell'art. 15 CCNL si sottolinea l'uso del termine "impegno" e non "orario" di lavoro. La locuzione è tipica dei contratti dirigenziali e ha una valenza non nominalistica.

Il D.s. infatti è responsabile dei risultati e dell'efficienza della scuola: la presenza in ufficio per un numero predeterminato di ore settimanali non significa di per sé l'assolvimento delle proprie responsabilità. Per questo, pur con riferimento al tradizionale orario delle 36 ore settimanali previsto per l'ex personale direttivo, il dirigente organizza autonomamente e con flessibilità i tempi e i modi della propria attività in rapporto alle esigenze dell'istituzione che dirige e all'espletamento dell'incarico affidatogli.

Competenze, conoscenze e capacità

Oltre alle competenze manageriali, il D.s. esercita funzione di *leader* all'interno delle diverse professionalità e verso l'utenza scolastica: infatti, oltre ad essere un *leader* funzionale (*businessman* ed amministratore del sistema scolastico), è fondamentale che il dirigente sia anche un *leader* emotivo all'interno del gruppo di lavoro la cui formazione dipende da meccanismi amministrativi più che da sue scelte.

Cultura, scientificità, strategie mentali di costante apertura e disponibilità verso l'altro, capacità di cooperare e lavorare con le altre figure coinvolte non sono requi-

siti caratteriali, ma rappresentano l'impegno che il dirigente, con ferma e controllata logica decisionale, deve assumersi per porsi come riferimento funzionale del gruppo, prima ancora che come riferimento istituzionale.

Conoscenze del D.s.: giuridiche; gestionali e manageriali; economiche; informatiche; pedagogiche e sociologiche.

Capacità del D.s.: abilità relazionale, decisionalità, comunicazione e mediazione, flessibilità di pensiero, *leadership*, negoziazione, organizzazione propria, organizzazione di altre persone, orientamento agli obiettivi, *problem solving* complesso (analisi-sintesi), visione di insieme, capacità strumentali di utilizzo ed impiego di tecnologie;

4.2.3 La responsabilità dirigenziale

Per poter gestire in modo efficiente l'istituzione scolastica ottemperando ai propri compiti e alle proprie funzioni, è necessario che il dirigente scolastico conosca i profili della propria responsabilità.

Gli artt. 13 e 14 del nuovo contratto costituiscono delle efficaci sintesi dei principi di riferimento dell'azione dirigenziale e degli obblighi posti in capo alla figura del D.s. come sopra delineata.

L'art. 13 ribadisce che:

1. la funzione di indirizzo e controllo spetta agli organi di governo (responsabilità politica);
2. la funzione di gestione amministrativa spetta alla dirigenza (responsabilità tecnica);
3. la responsabilità disciplinare del D.s. è finalizzata ad assicurare funzionalità all'istituzione pubblica.

Il successivo art. 14, richiamando la vigenza degli artt. 1 e 2 del precedente contratto di lavoro, afferma quali doveri di alto profilo:

1. il dovere costituzionale di servire la Repubblica (vedi par. 8.1.1) gestendo l'istituzione secondo i principi di buon andamento, imparzialità e trasparenza;
2. gli obblighi civilistici di diligenza e fedeltà di cui agli artt. 2105 e 206 c.c. (vedi Cap. 12);
3. il perseguimento degli obiettivi di qualità della scuola, nella primaria considerazione delle esigenze degli utenti

Dopo aver ribadito le specifiche responsabilità tecnico-dirigenziali derivanti dall'art. 4, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, il contratto delinea il profilo del D.s. nei rapporti con la comunità scolastica che è chiamato a dirigere.

In questo contesto il D.s. è anzitutto il garante della legalità: sia nel senso di "assicurare il rispetto della legge" sia nel senso di perseguire l'interesse pubblico in ogni suo atto.

Che nel nuovo contratto sia sottolineato l'obbligo del D.s. di "assicurare il rispetto della legge" può apparire una ovvietà se solo si pensi che la fonte della responsabilità della Pubblica Amministrazione sta nella Costituzione stessa (artt. 28, 97 e 98: vedi par. 8.4.1) e che la dirigenza statale è normata da leggi che derivano dalla riserva di legge posta dal citato art. 97.

Riteniamo che agli attori del contratto (ARAN e sindacati rappresentativi della categoria) sia parso necessario esplicitare questa affermazione di principio per una pluralità di ragioni:

- le norme imperative di cui all'art. 67 del D.Lgs. n. 150/2009;
- la linea generale di “contrattualizzare” le norme di legge, cioè di fare del CCNL il manuale completo dei doveri e dei diritti;
- la necessità di fare argine allo scadimento dei comportamenti riscontrati sempre più spesso all'interno delle istituzioni scolastiche: su questo punto torneremo nel Cap. 9.

Chi vive la scuola si rende conto che la qualità delle relazioni (vedi Cap. 14), il clima di collaborazione, la consapevolezza di essere governati da un capo competente e giusto sono essenziali per il successo dell'azione educativa.

Con l'art. 14 il CCNL affida al D.s. la responsabilità di instaurare rapporti di fiducia, correttezza e collaborazione sia all'interno sia all'esterno dell'istituzione; e, a complemento, la responsabilità di attivare l'azione disciplinare (vedi par. 9.3) proprio per assicurare il corretto espletamento delle attività da parte di tutto il personale dipendente.

Niente è più deleterio della tolleranza o della remissività di fronte all'arroganza di chi trasgredisce contando sull'impunità: in particolare nella scuola, ove l'adulto è anzitutto l'educatore.

La responsabilità dirigenziale è connessa alla pianificazione educativa e didattica dell'istituzione scolastica: la messa a punto della pianificazione educativa comporta una costante conoscenza della situazione attuale delle strutture-risorse scolastiche (quantità, qualità degli investimenti, del corpo docenti, degli iscritti, disponibilità di spazi, risorse, attrezzature etc.) ed un'interazione con gli apparati ed i dati della ricerca scientifica per potersi avvalere della necessaria capacità previsionale sulla base di un preciso progetto di scuola, organico e funzionale.

In sintesi: la responsabilità dirigenziale può semplicemente ricondursi al concetto di efficienza operativa della scuola come istituzione educativa e come organo periferico della P.A.

L'efficienza di un così delicato sistema multidimensionale richiede un impegno complesso, eticamente motivato: parliamo infatti di una responsabilità amministrativa e gestionale, di una responsabilità sul controllo e la vigilanza, di una responsabilità educativa e didattica e ancora di una responsabilità sulla promozione, propulsione e sviluppo dell'istituzione scolastica.

Nei Capitoli successivi prenderemo in esame singoli aspetti della responsabilità dirigenziale.

In coda al par. 4.6.1 è stato aggiunto il testo seguente:

Sulla strada tracciata dalle Direttive n. 74, 75 e 76 si muove, con l'introduzione di qualche elemento di novità, la Direttiva n. 67 del 30-7-2010 relativa agli obiettivi generali di cui dovrà tener conto l'INVALSI nell'anno scolastico 2010/2011.

Dopo aver ribadito che, fra questi obiettivi, riveste particolare rilievo la valutazione del sistema scolastico e degli apprendimenti degli studenti, la Direttiva conferma la rilevazione, in riferimento ad italiano e matematica, per la seconda e quinta classe della scuola primaria e la prima e terza classe della scuola secondaria di primo grado. Per la terza classe si terrà conto della prova nazionale somministrata in occasione dell'esame di Stato al termine del primo ciclo.

Quale elemento di novità il punto 2 afferma che la rilevazione riguarderà anche gli studenti della seconda e quinta classe della scuola secondaria di secondo grado. In particolare per la quinta classe si raccomanda all'INVALSI di avviare un processo *“per la produzione di prove da utilizzare negli esami di Stato predisponendo a tal fine uno specifico progetto di fattibilità analizzando anche la possibilità di predisporre prove centrate sulle competenze di base da proporre, su base volontaria, agli studenti diplomati in vista della erogazione da parte di alcune Regioni interessate di borse di studio basate sul merito”*.

Fra i nuovi obiettivi indicati dal Ministro all'INVALSI merita di essere ricordato quello riportato al punto 5, e cioè *“progettare e mettere a disposizione delle istituzioni scolastiche prove di valutazione degli apprendimenti relative a nuove aree disciplinari con priorità alla lingua inglese e alle scienze, finalizzate a consentire alle scuole di progettare specifici percorsi di autovalutazione e di miglioramento della qualità”*.

Infine, fra le altre iniziative di cui si dovrà occupare l'INVALSI, si accenna *“al progetto che vede nella misurazione iniziale degli apprendimenti l'elemento essenziale per l'avvio di un processo di miglioramento della didattica”* (punto 6).