

Linee guida dell'ANP per il CCNL 2019-2021 AREA ISTRUZIONE E RICERCA

Approvate dal Consiglio nazionale ANP del 21 maggio 2022

Il dirigente della scuola: una figura strategica e non solo in tempo di pandemia

Il dirigente scolastico svolge ordinariamente una funzione strategica per la qualità e l'efficacia del sistema nazionale di istruzione e di formazione.

Tanto più centrale si è rivelata questa funzione durante l'emergenza pandemica che, di fatto, ha esaltato la rilevanza di alcuni ruoli professionali operanti nell'ambito della pubblica amministrazione.

Il sistema paese ha tenuto anche perché la scuola italiana ha tenuto e perché i dirigenti delle scuole hanno dato e continuano a dare un contributo esemplare di impegno e di dedizione civile.

Il rinnovo del contratto collettivo di lavoro per il triennio 2019-2021, quindi, deve essere l'occasione per riconoscere effettivamente, al dirigente della scuola, l'impegno per la crescita e per la promozione della comunità.

Tale riconoscimento deve realizzarsi sia mediante l'inserimento di istituti normativi coerenti e compatibili con il profilo professionale del dirigente scolastico, sia con una migliore definizione dei rapporti sindacali che miri a contemperare realmente l'interesse pubblico con quello dei lavoratori; deve altresì incidere sul trattamento retributivo, adottando una prospettiva finalmente equa e coerente con il sinallagma effettivo, sempre più squilibrato dall'introduzione di nuovi obblighi imposti dalle fonti legislative.

I dirigenti delle scuole, assoggettati ad un'esposizione sociale molto ampia nei confronti di una pluralità di attori coinvolti nel servizio scuola, lavorano in contesti che rendono l'assolvimento dei compiti organizzativi e gestionali oggettivamente complesso e difficoltoso.

L'espressione della natura datoriale della figura del dirigente della scuola trova ancora ostacoli in due situazioni di fatto.

Da un lato, le risorse umane a disposizione sono inadeguate nella consistenza numerica e, in alcuni settori, nella preparazione tecnico-professionale anche a causa di forme di reclutamento che non garantiscono la qualità della selezione. Nonostante le lacune che gravano sulle segreterie delle scuole restano, comunque, significative le responsabilità del dirigente in ambito amministrativo-contabile. È, d'altra parte, ormai indifferibile il riconoscimento delle elevate professionalità che già esistono e operano nel mondo della scuola e che le esigenze del servizio richiedono con sempre maggiore forza. Il rapporto tra la consistenza dell'organico dei dirigenti e il numero di edifici scolastici da gestire rende evidente che il necessario 'metadirigere' presuppone non solo il riconoscimento, ma anche e soprattutto la valorizzazione del personale che coadiuva il dirigente nel coordinamento e nell'organizzazione del servizio.

Dall'altro, l'esercizio delle prerogative dirigenziali è gravato, se non frenato, da dinamiche di governance che nella scuola sono ancora bloccate dal modello pre-autonomistico di fronte al quale il decisore politico sembra non avere l'interesse o la forza necessaria per incidere efficacemente. Di tale situazione non può non risentire anche l'esercizio della titolarità delle relazioni sindacali di competenza del dirigente.

Il dirigente della scuola è assimilato, inoltre, alla figura del 'datore di lavoro' in materia di tutela della salute e sicurezza sul posto di lavoro, con conseguente assunzione di tutte le gravose responsabilità di garanzia primaria nei confronti dei soggetti che, a vario titolo, sono presenti a scuola.

In conclusione, l'attuale complesso di oneri e responsabilità che contraddistingue il ruolo dei dirigenti delle scuole li rende oggi più che mai i dirigenti pubblici col profilo di maggior complessità.

Il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro offre l'opportunità di creare le condizioni per rafforzare il ruolo del dirigente e per riconoscergli il prestigio sociale che merita. Questa opportunità non può andare persa: per rafforzare lo spessore professionale che i dirigenti delle scuole hanno costruito dall'introduzione della dirigenza scolastica e per garantire il rispetto dei diritti di tutti coloro che dalla scuola pretendono servizi pubblici di qualità.

Non si deve inoltre perdere l'opportunità di redigere un testo unico contrattuale, superando la frammentarietà dell'attuale normazione pattizia.

Gli istituti normativi necessari

Il prossimo contratto collettivo nazionale di lavoro è l'occasione per introdurre anche nell'area di appartenenza dei dirigenti della scuola alcuni istituti che già caratterizzano la dimensione contrattuale dei dirigenti privati, in particolare le misure relative al cosiddetto welfare contrattuale.

È importante in tal senso prevedere forma di assistenza sanitaria integrativa e di previdenza complementare, quali istituti di tutela e di garanzia spettanti anche al dirigente della scuola.

Anche la detassazione della retribuzione accessoria si pone come una misura che può contribuire non solo ad una maggiore equità retributiva, ma anche a incrementare la produttività lavorativa.

Come avviene per tutte le aree dirigenziali, anche al dirigente della scuola deve spettare l'erogazione dei buoni pasto – a valere su risorse a carico della fiscalità generale – in considerazione dell'impegno orario quotidiano.

Deve inoltre essere chiaramente riconosciuto il diritto al rimborso delle spese necessarie per spostarsi tra i vari punti di erogazione del servizio in specifiche situazioni logistiche particolarmente penalizzanti (unica istituzione scolastica articolata in numerosi plessi, specie se distanti; reggenza di due o addirittura più istituzioni) e per partecipare alle attività di formazione. A tal proposito anche l'autoformazione del dirigente deve assumere rilevanza e dignità, prevedendo l'erogazione di un 'bonus' economico in analogia con lo strumento della cosiddetta 'carta del docente'.

Deve infine – ma non è certo l'ultimo argomento per importanza – essere affrontato il tema della governance delle istituzioni scolastiche. Già il Consiglio di Stato, nel luglio del 2000, aveva sollecitato il decisore politico in tal senso ma, per più di venti anni, non ci sono stati passi avanti. Deve essere definitivamente chiarito il confine tra le competenze del dirigente scolastico e quelle degli organi collegiali. La gestione e l'organizzazione sono materie che l'articolo 4 del d.lgs. 165/2001 attribuisce in via esclusiva alla sfera dirigenziale, prevedendo al comma 3 una clausola di salvaguardia rafforzata in base alla quale tale riparto di competenze può essere modificato solo per effetto di una fonte legislativa espressa. Purtroppo, l'infelice stesura di vari CCNL di comparto attribuisce agli organi collegiali alcune competenze di tale natura il che, oltre a rivestire carattere di illegittimità, produce nelle scuole una conflittualità continua. È pertanto indifferibile rivedere radicalmente il D.lgs. 297/1994 anche al fine di eliminare le interferenze tra le competenze dirigenziali e quelle collegiali.

L'aggiornamento di previsioni ormai inadeguate

Risulta oramai non più pienamente rispondente alle situazioni di fatto la disciplina degli incarichi aggiuntivi formulata dall'art. 19 del CCNL dell'ex area V dell'11 aprile 2006. Negli ultimi anni, infatti, le esigenze della scuola hanno fatto sì che il dirigente assuma alcuni incarichi sostanzialmente obbligatori anche se non conferiti dal Ministero dell'istruzione o dalle direzioni regionali: basti pensare al coordinamento e alla direzione delle iniziative di formazione organizzate e gestite dalle cosiddette scuole polo. Tali incarichi devono essere formalmente annoverati tra quelli attualmente elencati al comma 1 dell'articolo 19 in quanto di fatto obbligatori – è inconcepibile, ad esempio, che il dirigente decida di non coordinare e dirigere le attività – e non tra quelli compresi al comma 3, con conseguente trattamento economico. Si tratta, del resto, di incarichi il cui svolgimento contribuisce anche a rafforzare il profilo tecnico e a favorire la crescita professionale del dirigente.

Il contratto, inoltre, può contribuire a valorizzare il potere di delega del dirigente, sottolineando la sua natura di strumento organizzativo e gestionale indispensabile in sé e non solo in riferimento alla fruizione delle ferie del dirigente della scuola. L'effettiva possibilità di fruirne, inoltre, è per il dirigente ostacolata dalla mole imponente di adempimenti che l'amministrazione attribuisce alle scuole, spesso in modo estemporaneo e intempestivo. Il contratto dovrebbe quindi garantire un efficace meccanismo di fruizione delle ferie oltre a stabilirne una tempistica più distesa e meno penalizzante.

Le relazioni sindacali

Il contratto è il luogo privilegiato per corroborare il sistema delle relazioni sindacali. Il dialogo tra parte pubblica e parte sindacale deve essere favorito e reso costante e vanno valorizzati tutti gli strumenti di partecipazione in riferimento ai processi di innovazione e a quelli inerenti alla sicurezza sul lavoro.

In particolare, è necessario individuare nel contratto sia misure che incidano efficacemente sulla procedura e sulla tempistica di rilevazione dello stress lavoro correlato dei dirigenti della scuola da parte del datore di lavoro pubblico, sia previsioni che possano garantire il cosiddetto ‘diritto alla disconnessione’ pur nel contesto dell’impegno di lavoro del dirigente.

Il trattamento retributivo

Il prossimo contratto collettivo nazionale di lavoro deve garantire la prosecuzione del percorso di armonizzazione retributiva che, avviato con il CCNL 2016-2018, ha sancito la perequazione della retribuzione di posizione quota parte fissa.

La retribuzione dei dirigenti della scuola, infatti, continua a rivelarsi gravemente ‘sperequata’ rispetto a quella degli altri dirigenti dell’area istruzione e ricerca. Bisogna incidere ora sul divario esistente nelle voci retributive variabili (retribuzione di posizione quota parte variabile e retribuzione di risultato), che continua a non essere motivato: gli oneri e le responsabilità che incombono sui dirigenti della scuola sono oggettivamente più rilevanti di quelle peculiari dei colleghi dell’area contrattuale, considerata anche la notevole esposizione sociale diretta dei dirigenti delle scuole.

È, inoltre, inaccettabile il disallineamento tra l’annualità del FUN validamente certificato dagli organi di controllo e l’anno scolastico corrente, che determina l’ultrattività dei contratti integrativi regionali. L’effetto che ne deriva destabilizza la concreta retribuzione dei dirigenti scolastici, che, tra l’altro, hanno il pieno diritto di percepire le quote relative a tutte le voci stipendiali indipendentemente dalla data di assunzione in servizio. È necessario, quindi, scongiurare il rischio che si riproponga in futuro la situazione per cui ci troviamo oggi ad accelerare la negoziazione di ben tre contratti integrativi regionali (2019/2020; 2020/2021; 2021/2022) con l’obiettivo di evitare ripetizioni stipendiali prima dell’introduzione delle fasce di complessità nazionali. Così come è necessario introdurre clausole contrattuali adeguatamente cogenti da indurre l’Amministrazione, in

caso di inerzia, a velocizzare la certificazione del fondo anche con riferimento a eventuali profili di responsabilità dirigenziale dei soggetti coinvolti.

La retribuzione di risultato deve essere finalmente attribuita all'esito di una procedura di valutazione dell'operato del dirigente della scuola che tenga conto del rapporto tra obiettivi assegnati ed effettive risorse attribuite e che valorizzi le concrete azioni di competenza del dirigente.

Va promosso un processo sia di incremento del Fondo Unico Nazionale (FUN) sia di stabilizzazione della sua struttura. Il finanziamento degli incarichi di reggenza, in particolare, deve essere integralmente posto a carico della fiscalità generale. Ogni incarico di reggenza conferito, infatti, comporta una sostanziale economia a carico della stessa, mentre parte del compenso corrisposto al dirigente reggente viene posto a carico del FUN, vale a dire del fondo della categoria.

La retribuzione continua, infine, ad essere caratterizzata da un'articolazione immotivatamente frammentata: quota tabellare, retribuzione di posizione fissa, retribuzione di posizione variabile, RIA, assegni ad personam, retribuzione di risultato. È necessario costruire una struttura salariale più semplice, accorpando le voci stipendiali che hanno carattere fisso e continuativo (tabellare e retribuzione di posizione quota parte fissa), per rendere più evidente qual è il compenso minimo che deve essere erogato ad un qualsiasi dirigente pubblico – a prescindere dallo specifico settore – perché questi possa davvero essere definito tale.