



PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

SETTORE ISTRUZIONE

AREA DELLA DIRIGENZA

Linee guida per il CCNL 2016-2018

Considerazioni preliminari

Il ruolo del dirigente pubblico in Italia è caratterizzato dall'assunzione di responsabilità su due fronti: verso l'esterno, egli ha la facoltà di adottare provvedimenti e atti che impegnano l'Amministrazione di appartenenza (talvolta ha, addirittura, un ruolo di rappresentanza legale come nel caso delle istituzioni scolastiche autonome); verso l'interno, assume un ventaglio più o meno ampio di competenze datoriali (gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali) allo scopo di raggiungere gli obiettivi assegnati. Le modifiche ordinamentali veicolate dalla legge 124/2015 – e, soprattutto, dai relativi decreti di attuazione di prossima emanazione – cambieranno senz'altro numerosi aspetti del ruolo ma non scardineranno l'impianto di base, risalente alla legge delega 421/1992.

In particolare, il ruolo dei dirigenti delle scuole è caratterizzato da compiti gestionali molto complessi:

- 1) il numero delle unità di personale in servizio presso ogni scuola è sempre ben superiore a 100 e talvolta a 200; a fronte di ciò, la gestione del personale docente non riesce ancora a liberarsi dal modello amministrativo preautonomistico e dai vincoli organizzativi legati alle competenze degli organi collegiali, risalenti ormai alla normazione del 1974;
- 2) l'esposizione sociale nei confronti della numerosa utenza (studenti e genitori) è molto accentuata;
- 3) l'attribuzione della qualificazione di "datore di lavoro" in materia di tutela della salute e sicurezza sul posto di lavoro, con conseguente assunzione di gravose responsabilità di garanzia primaria nei confronti dei soggetti che, a vario titolo, sono presenti a scuola;
- 4) il dirigente è rappresentante legale della persona giuridica costituita dalla singola istituzione scolastica;
- 5) il dirigente predispone e gestisce un vero e proprio budget;
- 6) il dirigente è titolare delle relazioni sindacali della istituzione scolastica diretta.

In aggiunta a tutto ciò, la recente legge 107/2015 ha introdotto due nuove e notevoli responsabilità, consistenti nel potere-dovere di valutare il personale docente per assegnare il c.d. bonus premiale e nella chiamata dei docenti dall'ambito territoriale.

Il profilo professionale – l'evoluzione degli ultimi anni

Rispetto al 15 luglio 2010, data di sottoscrizione dell'ultimo contratto collettivo nazionale, il dimensionamento della rete scolastica ha portato ad una riduzione del 25% circa dell'organico dei dirigenti a fronte di una popolazione scolastica invariata e di una mole di compiti inesorabilmente



crescente. Il lavoro di ogni dirigente, dunque, è cresciuto in quantità (sono aumentati gli alunni per scuola) e in qualità (sono aumentate le competenze e le responsabilità). Al momento, su tutto il territorio nazionale, operano 8.730 istituzioni scolastiche (di cui 126 C.P.I.A.) che – con circa 1.000.000 di dipendenti e oltre 8 milioni di utenti – sono dirette da soli 7553 dirigenti in servizio.

Come accennato in precedenza, l'ultimo intervento normativo in materia scolastica – la legge 107/2015 – ha portato a maturazione e reso palesi le nuove attribuzioni quali sono state disegnate dalla stratificazione normativa degli ultimi anni individuando, al contempo, ulteriori ambiti di intervento con conseguenti maggiori impegni e responsabilità. Si pensi al maggior lavoro necessario per valutare i docenti al fine di assegnare loro il bonus annuale e soprattutto, dall'anno scolastico 2016-2017, per "chiamare" i docenti dai costituendi ambiti territoriali.

L'attuale complesso di oneri e responsabilità che contraddistingue il ruolo dei dirigenti delle scuole li rende, indiscutibilmente, i dirigenti pubblici dal profilo di maggior complessità (tabella allegata).

L'esigenza di una nuova struttura retributiva

Allo stato attuale, la retribuzione è composta da un (immotivatamente frammentato) insieme di voci: quota tabellare, retribuzione di posizione fissa, retribuzione di posizione variabile, RIA, assegni ad personam, retribuzione di risultato.

Va aggiunto, inoltre, che la retribuzione media dei dirigenti delle scuole soffre di una enorme sperequazione rispetto alle altre dirigenze nonostante l'obiettivo situazione di maggior complessità e responsabilità. Il differenziale esistente con gli altri dirigenti del MIUR è almeno pari a 36.000 euro lordi annui e va imputato, essenzialmente, alle quote di retribuzione accessoria relative alla posizione ed al risultato.

È pertanto necessario pervenire ad una struttura salariale più semplice, accorpendo le voci stipendiali che hanno carattere fisso e continuativo, e che renda 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. Si deve quindi identificare una soglia stipendiale minima, uguale per tutte le dirigenze pubbliche, sotto la quale si configura una sorta di "demansionamento". Tale prospettiva è coerente con le disposizioni di cui alla legge 124/2015.

Alla "nuova" quota tabellare devono essere affiancate una retribuzione di posizione variabile ed una retribuzione di risultato, in (parziale) analogia con quanto avviene nel mondo del lavoro privato che, nello specifico, comprende numerosi "fringe benefits" accessori.

La voce stipendiale relativa alla posizione deve essere posta in effettiva correlazione con la complessità dell'incarico, garantendo che non vi siano sperequazioni sul territorio nazionale. In ragione di questo, occorre individuare al livello contrattuale nazionale i parametri su cui basare la definizione della complessità degli incarichi, attribuendo alla articolazione regionale il compito di assegnare le singole istituzioni scolastiche alle varie fasce – da prevedere in misura pari a tre – e la concreta quantificazione dei relativi importi.

La voce stipendiale relativa al risultato ha la finalità di incrementare l'orientamento ai risultati e la valutazione di questi è stata avviata dalla legge 107/2015 (commi 93 e 94) tramite una specifica disciplina.

È necessario, infine, individuare un meccanismo retributivo per la dirigenza delle scuole che riconosca l'anzianità maturata nel ruolo docente.

Le risorse contrattuali

Il DL 78/2010 all'art. 9 comma 2-bis è intervenuto con un taglio importante del Fondo Unico Nazionale per la retribuzione dei dirigenti. L'incidenza di questa decurtazione ha pesato in maniera significativa sulla categoria atteso che corrisponde in modo proporzionale alla riduzione del personale in servizio.



L'area della dirigenza, in ragione della consistente riduzione del personale in organico (il 25% in 5 anni), ha raggiunto risparmi di spesa che ammontano a circa 150 milioni strutturali (oltre alla decurtazione proporzionale del fondo ex legge 78/2010). Tali economie avrebbero dovuto, in parte, incrementare le risorse destinate all'incentivazione del risultato come previsto dal comma 5 dell'art. 43 della legge 449/1997 e come recepito nei contratti della dirigenza delle scuole (art. 42 comma 2 lett. C, CCNL area V 2001 e contratti successivi). Questa previsione normativa e contrattuale è stata sistematicamente disattesa e le risorse derivanti dalle economie strutturali non sono state assegnate alla contrattazione della dirigenza delle scuole come è invece regolarmente avvenuto per le altre aree e per i comparti.

Il Fondo dovrà essere di nuovo alimentato, anche, dalla RIA dei dirigenti in stato di quiescenza alla data del 1° gennaio 2015 e di quelli messi in quiescenza dal 1° settembre 2015.

Occorre tenere conto, infine, delle risorse stanziare dalla legge 107/2015 che, pur incrementando – a regime – il Fondo dei dirigenti di 35 milioni lordo Stato (equivalenti a poco più di 25 milioni lordo dipendente), non sono sufficienti a compensare le decurtazioni conseguenti all'applicazione del DL 78/2010 secondo l'interpretazione fornita dalla Ragioneria Generale dello Stato.

L'autonomia e il carico di lavoro

La funzione dirigenziale deve potersi esercitare con adeguata autonomia, al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati. Da ciò discende che il dirigente non deve essere destinatario di continue richieste di adempimenti frammentari, da rispettare secondo la tempistica e le scelte imposte da singoli Uffici dell'Amministrazione, oltretutto senza alcuna coordinazione fra loro e senza alcun riguardo per i tempi di funzionamento delle scuole. Una tale prassi rischia di comprimere, da un lato, la libertà di scelta propria della dirigenza oltre il limite della ragionevolezza; per altro verso, rischia di sottoporre il dirigente a "picchi" di lavoro insostenibili per quantità e per intensità. Va tenuto presente che il datore di lavoro del dirigente è unico ed è l'Amministrazione: ma che questa deve esercitare il proprio ruolo secondo una logica unitaria e compatibile con gli obiettivi cui tende. Non è accettabile che ogni ufficio si comporti come l'Amministrazione nel suo complesso e detti a suo piacimento e senza concertazione carichi di lavoro, tempi di adempimento e modalità di accesso ai finanziamenti che devono invece garantire parità di accesso a tutte le scuole.

È pertanto necessario individuare, nel contratto nazionale, delle limitazioni idonee sia a preservarne l'autonomia che a prevenire l'insorgenza di stress psico-fisico.

La valutazione del dirigente, inoltre, deve tenere conto degli obiettivi fissati al momento dell'attribuzione dell'incarico e non della estemporanea congerie di evenienze e di richieste di adempimenti avanzate, spesso, senza una vera funzionalizzazione alle finalità del servizio e secondo una tempistica insostenibile, da una folla di uffici centrali e periferici che si muovono in ordine sparso.

Rimborsi e indennità

Come avviene per tutte le aree dirigenziali, il contratto dovrà prevedere l'erogazione dei buoni pasto – a valere su risorse a carico della fiscalità generale – in considerazione dell'impegno orario quotidiano del dirigente.

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 (unica istituzione scolastica articolata in numerosi plessi, specie se distanti; reggenza di due istituzioni).

Deve essere riconosciuta primaria importanza alla autoformazione del dirigente, prevedendo l'erogazione di un bonus economico in analogia con quanto di recente stabilito per i docenti.

La partecipazione ai lavori delle commissioni preposte alla valutazione degli alunni al termine dei due cicli di istruzione nonché a quelli di altre commissioni deve costituire oggetto di riconoscimento economico in ragione del maggior impegno lavorativo richiesto ai dirigenti.



Il finanziamento degli incarichi di reggenza, infine, deve essere integralmente posto a carico della fiscalità generale data la connessa decurtazione operata sul FUN. Ogni incarico di reggenza conferito, infatti, comporta una sostanziale economia a carico della fiscalità generale, mentre parte del compenso corrisposto al reggente viene posto a carico della categoria, mediante accantonamento sul FUN. Non è ammissibile che il FUN venga ridotto in proporzione alla diminuzione del numero dei dirigenti e che l'indennità di reggenza necessaria per remunerare chi ne fa le veci venga posta a carico dello stesso FUN. Così la categoria paga tre volte: con il taglio degli organici, con l'aumento dei carichi di lavoro e con la decurtazione delle risorse.

Le relazioni sindacali

L'istituto dell'informazione preventiva, in particolar modo sulle materie non più oggetto di contrattazione, deve essere opportunamente potenziato anche con riferimento ai criteri per l'attribuzione e il mutamento degli incarichi nonché per l'assegnazione dell'incarico ai dirigenti di nuova nomina.

Occorre prevedere delle nuove e specifiche forme di garanzia (a partire dalla puntuale informazione) in merito alla valutazione dei dirigenti introdotta dalla legge 107/2015.

I dirigenti all'estero

Occorre prevedere meccanismi di trasparenza in particolare in merito alle procedure di selezione. È inoltre necessario che trovi pieno riconoscimento il diritto alla corresponsione della parte variabile della retribuzione di posizione, in analogia con quanto avvenuto – a livello di giurisprudenza di legittimità – con l'indennità integrativa speciale.

La formazione

La formazione e l'aggiornamento dei dirigenti costituiscono leve strategiche per la crescita delle professionalità e il miglioramento del servizio e non possono, pertanto, essere gestite in maniera unilaterale dall'Amministrazione; in quest'ottica *l'ente bilaterale*, previsto con il CCNL del 2006 (articolo 21, comma 11), deve essere effettivamente costituito e attivato. Le attività di formazione devono essere finanziate anche con risorse extracontrattuali previste in misura non inferiore all'1% del monte salari dei dirigenti (*Patto sociale sulla formazione del 1998*).

I Comitati regionali di garanzia

Il CCNL del 2006 aveva previsto la costituzione di un Comitato regionale di garanzia. Si propone di costituire un unico Comitato nazionale e di attribuire ad esso le relative funzioni.



Tabella comparativa delle responsabilità dirigenziali

Competenze	Dirigenti settore istruzione	Dirigenti amministrativi seconda fascia MIUR
Numero medio di dipendenti	100	5 - 6
Apicale: risponde in prima persona dei risultati	SI	NO
Applicazione regolamento privacy	SI	NO
Assegnazione incarichi triennali personale docente	SI	NO
Assunzione diretta personale supplente	SI	NO
Attuazione norme anticorruzione	SI	NO
Definizione degli indirizzi e delle scelte di gestione e amministrazione	SI	NO
Direzione, coordinamento e controllo attività degli uffici	SI	SI
Gestione appalti	SI	NO
Gestione e partecipazione organi collegiali	SI	NO
Gestione vertenze disciplinari con il personale	SI	NO
Organizzazione dell'attività didattica delle scuole	SI	NO
Promozione della collaborazione con il territorio	SI	NO
Rapporti e contenzioso con il personale dipendente	SI	Alcuni
Rapporti e contenzioso con l'utenza	SI	NO
Rappresentanza dell'Amministrazione in giudizi	SI	NO
Rappresentanza legale	SI	NO
Rappresentanza civile verso il personale	SI	NO
Rappresentanza civile verso alunni	SI	NO
Responsabilità contabile	SI	Alcuni
Responsabilità erariale	SI	Alcuni
Responsabilità gestione previdenziale	SI	NO
Responsabilità per la trasparenza	SI	NO
Responsabilità sostituto d'imposta	SI	NO
Responsabilità sulla sicurezza degli edifici scolastici	SI	NO
Selezione personale docente destinatario di incarico di docenza	SI	NO
Titolarità relazioni sindacali, contrattazione RSU	SI	NO
Valutazione del periodo di prova del personale neoassunto	SI	NO
Verifica legittimità delibere	SI	Alcuni
Valorizzazione del merito del personale, assegnazione del bonus premiale	SI	SI
Retribuzione media annua lorda	57.000	101.000