



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



1

DOCUMENTO



CONSEGNATO AL MINISTRO DELL'ISTRUZIONE
PROF. PATRIZIO BIANCHI



ROMA 4 MARZO 2021



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



Egregio signor Ministro,

è doverosa una premessa, per dirLe che sposiamo senza riserve la necessità, e il Suo impegno, d'investire sulla scuola – in senso ampio, sull'istruzione e formazione – dopo un decennio di tagli che l'hanno impoverita al punto tale da posizionarla sull'ultimo gradino in ambito europeo o comunque con riferimento ai Paesi di risalente confronto.

Nel primo incontro con le associazioni sindacali tenutosi in modalità telematiche il 24 febbraio u.s., Lei giustamente ha ripreso le tematiche espresse nel Suo ultimo libro *Nello specchio della scuola*, ritenuta fondamentale strumento di realizzazione di una cittadinanza attiva e nel contempo fattore di sviluppo equo e solidale, nel quadro di una sostenibilità ecologica che preservi la qualità della vita e non comprometta il futuro delle nuove generazioni.

Apprezziamo le sue puntuali critiche alla filosofia fordista, caratterizzata da frammentazione delle conoscenze, linearizzazione dei processi e gerarchizzazione delle responsabilità; che accentua e cristallizza le disuguaglianze (delle persone e dei territori) e la cui interfaccia è il modello ministeriale-prefettizio di governo della scuola, di persistente casatiana-gentiliana memoria, che ha attraversato indenne la nostra Carta costituzionale e condiziona pesantemente l'attuale – o formale? – assetto autonomistico delle istituzioni scolastiche. Un modello oggi decisamente improponibile in un mondo – come si legge nel Suo libro – pervaso dalle tecnologie di quarta generazione (4G), della connessione continua.

Conveniamo quindi sull'organizzazione di ambienti di apprendimento, reali e virtuali, non circoscritti nella sola aula scolastica, learning centered anziché teaching centered, onde favorire una didattica modulare e curricoli per competenze, funzionali alla risoluzione di problemi complessi.

È dunque un'organizzazione che sposta il focus dalle materie di studio, fondate sui contenuti che si insegnano, tarati sull'inesistente alunno medio, alle discipline di studio: che invece si agiscono nei loro dispositivi interni e generativi, con la precisa definizione dell'oggetto d'indagine, l'impiego di un rigoroso linguaggio tecnico a garanzia di rigore e di controllabilità intersoggettiva, l'uso delle inerenti peculiari metodiche.

Entro tali coordinate è ben comprensibile il Suo proposito di rinforzare la filiera tecnico-professionale in un complessivo ridisegno degli assetti ordinamentali, con la ridefinizione della



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



durata degli studi, dei contenuti e dei curricula, ad un tempo sottoposti a un mirato smagrimento e investiti di una più puntuale valorizzazione delle discipline STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics) in tutti i tipi e indirizzi di studio.

Così come vi è il nostro pieno sostegno per il rilancio delle norme sull'autonomia, dotando le istituzioni scolastiche di risorse finanziarie, umane e – ripensandosi i rapporti tra Amministrazione centrale, regioni, province, comuni – di strutture adeguate perché possano compiutamente onorare la loro mission; e in tempi più distesi, con la prefigurata stipula di Patti di comunità, la cui importanza è ancor più apprezzata laddove si tratta di recuperare le disuguaglianze sociali e culturali, contenendo la dispersione scolastica – sia essa palese o mascherata dal conseguimento di titoli di studio non corrispondenti nella sostanza alle competenze formalmente accertate – e promuovendo condizioni e percorsi per garantire pari opportunità.

E ovviamente concordiamo sulla valorizzazione del personale e sviluppi di carriera, come investimento su sé stessi e contestuale miglioramento della qualità del servizio; che include i dirigenti scolastici, dai quali è giustamente pretesa una preparazione adeguata per nuove funzioni e compiti aggiuntivi, già esercitati per fronteggiare l'emergenza pandemica, ma che d'ora in poi non potranno di certo essere dismessi, atteso che la richiesta di tornare dopo il COVID-19 alla normalità preesistente non può essere la soluzione per riprendere un cammino di sviluppo (pag. 11 del Suo libro).

Su questo Suo esigente programma saremo ben disponibili a confrontarci nei preannunciati diversi tavoli tecnici, formulando le afferenti proposte; nel mentre qui proponiamo alla Sua attenzione le più rilevanti criticità che involgono i dirigenti preposti alla conduzione di istituzioni scolastiche chiamate al pieno esercizio di un'autonomia funzionale che, salvaguardando la libertà d'insegnamento e il pluralismo culturale, realmente si sostanzia “nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della 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” (art.1, commi 1 e 2, D.P.R. 275/1999).

Tanto premesso, indichiamo prima quelli che abbiamo denominato interventi strutturali (I) e poi quelli, per così dire, contingenti ma di pari urgenza (II).

Sede Legale, operativa e amministrativa: Viale Luigi Pinto n. 87 - 71122 FOGGIA

TELEF/FAX 0881748615 - C.F. 94086870717

Mail: dirigentiscuola@libero.it - info@dirigentiscuola.org

PEC: dirigentiscuola@pec.it - Sito: www.dirigentiscuola.org



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



-Indice-

I

Premessa

- 1. Reclutamento, formazione e valutazione del personale**
 - 1.1. Personale della scuola
 - 1.2. Dirigenza scolastica
 - 1.3. Valutazione dirigenziale
- 2. Dimensionamento delle istituzioni scolastiche**
- 3. Reale agibilità della dirigenza scolastica**
 - 3.1. Responsabilità sulla sicurezza
 - 3.2. La razionalizzazione del Testo unico della scuola e revisione degli OO.CC.
 - 3.3. Il *middle management*
 - 3.4. Misure di manutenzione ordinaria (3.4.1. – 3.4.4.)

II

- 1. Adempimenti specifici per l'atto di indirizzo per il rinnovo del CCNL**
- 2. Sanzioni disciplinari**
 - 2.1. Il dirigente scolastico soggetto attivo
 - 2.2. Il dirigente scolastico soggetto passivo
- 3. Gestione del contenzioso scolastico**



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



1. Reclutamento, formazione e valutazione del personale

5

1.1. Una pubblica amministrazione efficiente – nel caso particolare ogni singola istituzione scolastica, ex art. 1, comma 2, D. Lgs. 165/2001 – senza dubbio richiede di attivare e implementare organici sistemi di reclutamento, conformi a Costituzione e senza scorciatoie o sanatorie variamente camuffate e finanche in assenza dei titoli di studio prescritti dalla legge, ora richiamandosi a ragione giustificante l'emergenza; seguiti da mirati percorsi di formazione e ricorrente aggiornamento di tutto il personale: dai dirigenti ai collaboratori scolastici e ulteriori figure di affiancamento e supporto, perché possa compiutamente adempiersi ai sempre più eterogenei compiti alla stessa affidati dalla normativa.

In particolare, per chi deve dirigere le istituzioni scolastiche vanno rivisti i requisiti di accesso pur mantenendosi la provenienza dalla docenza, evidentemente finché piaccia al Legislatore assicurare la confidenza con i processi educativi, l'affinità di linguaggio con i professionisti della formazione che si devono coordinare, la familiarità con i contesti organizzativi.

Così scrive P. ROMEI, *Autonomia e progettualità*, La Nuova Italia, Firenze, 1999, p. 62. Peraltro l'Autore non nasconde – anzi, rimarca – i corrispondenti difetti nell'incapacità di vedere i vizi, nel conservatorismo, nell'autoreferenzialità, nell'attitudine ad accentuare il carattere *domestico* dell'organizzazione; che potrebbero essere sanati, sia pure parzialmente, qualora il Legislatore volesse determinarsi per la liberalizzazione degli accessi. Ma in tal caso restiamo dell'avviso che non dovrebbe sottostimare proprio l'insorgenza del rischio della burocratizzazione, laddove vi sarebbe la naturale tendenza di omologare la scuola alle altre amministrazioni che non svolgono servizi alla persona.

Al riguardo va ripristinato il sistema di reclutamento nazionale ad opera del Ministero dell'istruzione, inteso nella sua struttura centrale, già previsto dal decreto legge 104/2013 e legge di conversione 128/2013, sperimentato nell'ultimo concorso e poi improvvidamente restituito al livello regionale dal decreto legge 126/2019 e legge di conversione 159/2019: col solo effetto d'irrigidirlo, senza alcuna esigenza di sistema, incardinandolo in quelli che sarebbero quasi, e impropriamente, dei piccoli ministeri – gli uffici scolastici regionali – che li si vorrebbe interlocutori con le regioni di riferimento, ma qui su un ambito che fuoriesce dal necessario coordinamento con l'organizzazione del servizio sul territorio, per contro spettando



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



esclusivamente allo Stato assicurare alle istituzioni scolastiche le diverse figure professionali tipiche.

In questo inopinato *revirement* non è dato di comprendere quale sia la cifra qualitativa delle ragioni di “*straordinaria necessità e urgenza*”, che per contro sembrano obiettivamente aggravare l’immagine di una dirigenza *sospesa* – taluno continua ancora a sproloquiare questa essere piuttosto *una forma differenziata dell’unicità della funzione docente* – qualificata, e abusata, come *specificata* e parimenti indeclinata, quando invece essa non è affatto *ex lege* una mera riedizione dell’antecedente figura *direttiva* propria dei vecchi presidi e direttori didattici.

Tale oggettivo svilimento lo si vorrebbe giustificare con il fatto che una “*procedura concorsuale estremamente lunga e complessa è inidonea a sopperire alle criticità delle istituzioni scolastiche*”. Ma l’esperienza ha dimostrato che le lungaggini della procedura e le esplosioni dei contenziosi sono state prodotte proprio quando essa la si è affidata agli uffici scolastici regionali.

1.2. E lo si è accentuato, lo svilimento, sottraendo la dirigenza scolastica, la più *gestionale* tra le dirigenze pubbliche, a ogni rapporto – quanto meno nei percorsi della sua formazione – con la Scuola Nazionale dell’Amministrazione, dotata di *expertise* nelle materie di carattere manageriale, di sviluppo delle risorse umane, di innovazione e digitalizzazione, nonché finanziarie-economico-statistiche, infine con uno sguardo sulle discipline internazionali e in particolare europee, potendo poi la stessa sempre acquisire dall’esterno le professionalità specialistiche necessarie.

Perché si tratta di materie che attingono proprio quelle competenze di regola non adeguatamente possedute da chi proviene dall’obbligata funzione docente e nella cui nuova veste non gli si richiede di essere – riduttivamente – un semplice coordinatore della didattica.

Se si condivide l’assurdità di collaboratori scolastici che diventano, per contratto o per semplici *intese*, assistenti amministrativi e assistenti amministrativi che diventano DSGA, si stimerà che non è meno assurdo pensare, e pretendere, che ora un “*semplice concorso per titoli ed esami*” – com’è scritto nella relazione tecnica al menzionato decreto legge 126/2019 – basti a formare un dirigente “*a tutto tondo e onnisciente, che deve cioè sapere di pedagogia, di organizzazione aziendale, di psicologia, di contabilità, di relazioni sindacali, di gestione del personale, di anticorruzione, di gestione dei sinistri scolastici, di polizze assicurative, di gare e*



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



7

appalti, di finanziamenti comunitari, di contratti pubblici, di relazioni con gli enti locali poco collaborativi (e sovente latitanti e arroganti), di accesso agli atti e trasparenza, di privacy, di gestione di dati sensibili, oltre a relazionarsi ogni giorno con docenti, alunni e genitori sempre più invasivi”(V. TENORE, *Il dirigente scolastico e le sue competenze giuridico-amministrative*, Anicia, Roma, 2017, p. 27).

1.3. Accanto al reclutamento e alla formazione si pone l’irrisolto – e pare irresolubile – problema della valutazione.

L’ultimo organico intervento legislativo in materia – D. Lgs. 150/2009, c.d. riforma Brunetta, sulla valutazione della performance sia individuale che della struttura organizzativa e sull’attribuzione di meriti e premi – esclude (art. 74, comma 4) *“il personale docente della scuola”*, nella a tutt’oggi vana attesa di un decreto della Presidenza del Consiglio, di concerto con i ministeri dell’Istruzione e delle Finanze, che detti i limiti e le modalità di applicazione dell’apposito dispositivo rispetto alla disciplina generale: presumibilmente con riferimento implicito all’articolo 7, comma 2 del D. Lgs. 165/2001, c.d. testo unico del pubblico impiego, a tenore del quale *“Le amministrazioni pubbliche garantiscono la libertà di insegnamento e l’autonomia professionale nello svolgimento dell’attività didattica, scientifica e di ricerca”*.

Ma il coriaceo impeditivo mantra della libertà d’insegnamento non può significare la sottrazione delle prestazioni professionali dei docenti a ogni forma di apprezzamento, in positivo o in negativo. Anche, e soprattutto, perché essa non si configura affatto come diritto soggettivo assoluto (*ius excludendi alios*), essendo all’opposto, per legge, qualificata in termini di funzione (art. 395, D. Lgs. 297/1994) e tale figurando nello stesso contratto collettivo nazionale di lavoro (art. 27 CCNL per il triennio 2016-2018), vale a dire come complesso di facoltà, che combinano diritti e doveri, obbligatoriamente – e correttamente – esercitabili per la realizzazione di un diritto altrui.

Restiamo così fermi nel convincimento che occorre un Suo deciso intervento per risolvere questa persistente omissione, dopo che si è sostanzialmente dissolto il surrogato – sperimentale, *ad tempus* – costituito dal c.d. bonus premiale, messo a punto dalla legge 107/2015 con non poche dosi d’improvvisazione.

Per contro, non esiste e non è prevista una norma speciale per la valutazione del personale amministrativo-tecnico-ausiliario, che può agevolmente essere condotta assumendo



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



8

a canovaccio il mansionario contrattuale; e men che mai per la valutazione della dirigenza scolastica, non essendo in questione nessuna garanzia per la libertà d'insegnamento e di salvaguardia dell'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca (*supra*).

Necessita pertanto, per l'unica dirigenza pubblica a non essere tuttora valutata, superare tutti i sofismi fin qui generosamente partoriti per eludere le stringenti prescrizioni di legge.

Lo impone l'articolo 25, comma 1 del D. Lgs. 165/2001, rubricato *Dirigenti delle istituzioni scolastiche*, statuendo che questi *“rispondono, agli effetti dell'articolo 21, in ordine ai risultati”*: quindi come tutti i dirigenti pubblici. E che la *“specificità delle funzioni”* di cui si deve tener conto, non vale certo a spostare la valutazione su versanti che non siano quelli tipici di tutte le dirigenze pubbliche, ovvero organizzativi e gestionali. Sicché – nel successivo comma 2 dell'articolo 25, citato – essa concerne la gestione unitaria dell'istituzione scolastica e della quale si ha la legale rappresentanza, con responsabilità della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio. In concreto, spettano ai dirigenti scolastici autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane, nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici, dovendo *“in particolare ... organizzare l'attività scolastica (con responsabilità esclusiva, giuridicamente esigibile) secondo criteri di efficienza e di efficacia formativa”*: ciò è a dire che le prestazioni professionali-gestionali vanno correlate, anche per i dirigenti scolastici, alla performance dell'intera *struttura organizzativa* (D. Lgs. 150/2009, cit.).

Dunque e a ben vedere, la *specificità* siccome riferita alla figura del dirigente scolastico è un pleonasma, significando, alla fin fine, che la sua azione incrocia la presenza di soggetti che agiscono con larga discrezionalità tecnico-professionale – il che caratterizza non soltanto la scuola, ma anche altre amministrazioni pubbliche che erogano servizi alla persona – e l'esistenza di organi collegiali non meramente consultivi, bensì deliberanti, peraltro *governati* dal dirigente in posizione di primazia quale presidente, ovvero – nel Consiglio d'istituto – intestatario del potere di proposta; rispetto ai quali organi è doverosamente chiamato a realizzare un efficace raccordo perché possano al meglio esercitare le rispettive competenze.

Ha essa, per converso, una ragione giustificativa se riferita alle peculiarità dell'istituzione scolastica, una *pubblica amministrazione* molto particolare, non assimilabile a un ufficio amministrativo strutturalmente contrassegnato da procedure in prevalenza standardizzate,

Sede Legale, operativa e amministrativa: Viale Luigi Pinto n. 87 - 71122 FOGGIA

TELEF/FAX 0881748615 - C.F. 94086870717

Mail: dirigentiscuola@libero.it - info@dirigentiscuola.org

PEC: dirigentiscuola@pec.it - Sito: www.dirigentiscuola.org



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



quanto piuttosto da quelli che sono stati definiti *legami deboli* o allentati, in cui *l'interpretazione prevale sull'esecuzione*. Sicché nella valutazione del dirigente che la presiede le priorità dovrebbero essere invertite, con il peso predominante che non può essere quello dei *risultati*, attingibili con strumenti eminentemente quantitativi (valutazione di prodotto), bensì dei *comportamenti organizzativi*, rilevabili con un sistema di indicatori e descrittori – formalizzati in anticipo – e la cui frequenza e intensità siano convenzionalmente stimate significative, in termini di *causalità adeguata*, salvo verifica e loro conseguenziale rimessa a punto (valutazione di processo).

Come che sia, non può oltremodo sopportarsi, perché lesiva della dignità professionale, l'umiliazione nel fungere da cavia a cervellotici iperconcettuosi caravanserragli escogitati dal Ministero, eternamente sperimentali e scientemente costruiti per farli fallire, perché aventi il duplice fine di legittimare a tempo indeterminato esperti o presunti tali – anche ex colleghi annidatisi nelle comode stanze di viale Trastevere, comprensibilmente restii al rientro nell'anonimato della ben più faticosa e meno remunerata trincea – e nel contempo di suggellare con l'indelebile marchio di una dirigenza *minor* quella che, ipocritamente, si ammanta di sublime, ma inesistente, *specificità*.

E converrà, signor Ministro, non essere più tollerabile l'ibernazione del problema in quell'autentico cimitero degli elefanti costituito dalle sequenze contrattuali *a futura memoria*: per quel che qui ne occupa previste – anzi, imposte, essendo la sede del tutto impropria perché le procedure di valutazione sono riserva di legge e non materia regolabile ai tavoli negoziali – dagli articoli 5, 7 e Dichiarazione congiunta n. 5 del CCNL; secondo cui la predetta valutazione sarà *“oggetto di uno specifico approfondimento”* con i sindacati rappresentativi della dirigenza scolastica. Sarà, perché l'*approfondimento* non è mai avvenuto: né durante i sei mesi precedenti la dichiarazione dell'emergenza sanitaria, né a tutt'oggi avvalendosi delle strumentazioni telematiche con incontri in remoto.

È perciò pienamente legittimo, e indilazionabile, per noi pretendere che i dirigenti scolastici siano valutati in base alle generali coordinate prescritte dalla normativa primaria esistente, con gli aggiustamenti di stretta indispensabilità, appena sintetizzati, affinché non la snaturino; che dovranno figurare nel provvedimento d'incarico e annesso contratto individuale di lavoro. Per cui il Ministero poteva, e può, sempre e per tempo formalizzare la proposta di un



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



modello di valutazione e su cui far seguire l'immediato – serio, secondo le modalità codificate nel CCNL – confronto.

Di modo che la retribuzione della dirigenza scolastica, così come avviene per tutte le altre dirigenze pubbliche, oltre a dover essere perequata nella posizione di parte variabile, possa completarsi con la voce accessoria della remunerazione di risultato se in esito a una valutazione positiva: a tutt'oggi amputata e sostituita da una mancia con criteri di mero automatismo, quantificata – si fa per dire! – con riferimento alla fascia di complessità dell'istituzione scolastica cui si è preposti (criterio invece legittimo, e sensato, per determinare l'importo della poc'anzi menzionata posizione di parte variabile) e di consistenza così infima da essere corrisposta in un'unica soluzione annuale.

2. Dimensionamento *ottimale*, e strutturale, delle istituzioni scolastiche

Nonostante la Ragioneria generale dello Stato abbia provato fino all'ultimo a cassarlo, l'emendamento dei proponenti parlamentari è riuscito a tradursi nel comma 978, articolo 1 della legge 178 del 30 dicembre 2020 (legge di bilancio per il 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023); che prevede, seppure limitatamente al solo anno scolastico 2021-2022, la riduzione da 600 a 500 alunni (ovvero da 400 a 300 nelle istituzioni scolastiche autonome situate in piccole isole, in comuni montani, in aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche) come parametro di riferimento per l'assegnazione alla scuola di un dirigente titolare e di un direttore dei servizi generali e amministrativi in via esclusiva; con il successivo comma 979 che quantifica le occorrenti risorse finanziarie in 13,61 milioni di euro per l'anno 2021 e in 27,32 milioni di euro per l'anno 2022.

Dunque, dal primo settembre 2021 una cospicua parte delle circa quattrocento odierne istituzioni scolastiche c.d. sottodimensionate avrà un proprio dirigente e un proprio DSGA. Ed è del tutto implausibile che questi, una volta immessi in ruolo, vengano degradati e restituiti alle rispettive graduatorie concorsuali allo spirare del 31 agosto 2022, con le relative sedi che ritornano acefale.

Perciò è ragionevole attendersi – e pretendersi – che, con tempi più distesi e impiegando risorse del *Recovery Fund*, il Governo, da Lei sollecitato, si determini, nel conseguente *Piano*

Sede Legale, operativa e amministrativa: Viale Luigi Pinto n. 87 - 71122 FOGGIA

TELEF/FAX 0881748615 - C.F. 94086870717

Mail: dirigentiscuola@libero.it - info@dirigentiscuola.org

PEC: dirigentiscuola@pec.it - Sito: www.dirigentiscuola.org



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



nazionale di ripresa e resilienza, a dotare tutte le istituzioni scolastiche e in modo strutturale di un'adeguata *governance* interna, in grado di presidiare con sistematicità i processi organizzativi funzionali allo scopo ad esse assegnato dalla legge.

E nel dotarle altresì dell'altrettanta reale capacità di un'efficace interlocuzione con la *governance* esterna, includente le altre istituzioni scolastiche insistenti sul territorio, secondo lo schema delle reti, e gli uffici periferici dell'Amministrazione. Che possano al meglio provvedere *“alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa nel rispetto delle funzioni delegate alla Regione e dei compiti e funzioni trasferite agli enti locali ...”*, non meno a tal fine dovendo interagire *“tra loro e con gli enti locali, promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione”* (comma 1, art. 1, D.P.R.275/1999, cit.).

Indubbiamente, non esiste un'astratta dimensione di per sé ottimale delle istituzioni scolastiche, poiché – secondo una recente sentenza del TAR Lazio, n. 13687/2020, richiamante sul punto la coeva pronuncia del Consiglio di Stato, n. 1215/2020 – *“i parametri normativi in materia sono tendenziali e flessibili, proprio per consentire un migliore adeguamento delle strutture scolastiche alle sempre cangianti e molteplici esigenze dell'utenza”*, spettando *“all'Amministrazione, nell'esercizio della propria discrezionalità, ragionevolmente adattarli alla situazione concreta nella cura dell'interesse pubblico ad essa affidato”*.

E *ragionevole* ben potrebbe essere l'assunzione dei parametri medi di 500 alunni e di 300 nelle zone in deroga per la determinazione del numero complessivo delle istituzioni scolastiche nazionali.

Se non è verosimile far corrispondere le nuove istituzioni scolastiche, che si vogliono tutte per definizione *normo-dimensionate*, agli attuali quarantamila e più plessi scolastici o luoghi di erogazione del servizio, non potranno neanche tollerarsi mega-istituti che possono arrivare ai duemila studenti e a trecento e oltre tra docenti e personale ATA, *naturaliter* ingovernabili sui canonici e compresenti versanti gestionale, dei rapporti con il territorio, educativo-didattico: sicché il nanismo delle une e il gigantismo delle altre darebbero corpo al medesimo singolare



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



effetto di un'offerta formativa non rispondente ai reali bisogni delle studentesse e degli studenti.

Sul chi e sul come procedere, è necessario svincolarsi da quell'autentico garbuglio, ancor più rivelatosi nella fase emergenziale, che radica nella pasticciata riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione, con la sua opaca distribuzione delle competenze di legislazione esclusiva e concorrente tra Stato, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano; alla cui stregua spetta allo Stato la provvista del personale (dirigenti, docenti, ATA), mentre alle regioni e alle menzionate due province autonome è rimessa in via esclusiva l'organizzazione sui territori del servizio d'istruzione e d'istruzione e formazione professionale.

E l'organizzazione include primariamente il dimensionamento delle istituzioni scolastiche e formative.

Si sa però che, in luogo di un comportamento collaborativo degli attori istituzionali, si è piuttosto prodotto un endemico e tuttora irrisolto conflitto, con la continua chiamata in causa della Corte costituzionale nel non agevole compito di dirimerlo.

Da qui lo stallo: libere le regioni nel mantenere scuole inferiori ai parametri nazionali; libero lo Stato di negare (legge n. 183 del 12 novembre 2011, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, Legge di stabilità 2012) un proprio dirigente e un proprio DSGA nel caso di meno di 600 alunni, ridotti a 400 nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche (ora, rispettivamente e *provvisoriamente*, 500 e 300).

O che sia esso essenzialmente dovuto all'inerte indifferenza delle regioni o alle loro difficoltà di sottrarsi alle pressioni locali, spesso di segno contrapposto, dovrà giocoforza intervenire lo Stato con lo strumento normativo dei *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP), concernenti "i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (Cost., art. 117, 2° comma, lett. m), anche in materia d'istruzione e formazione: rientranti nella sua potestà legislativa esclusiva e – diversamente dalle *norme generali sull'istruzione* – non cedibili, non figurando la fattispecie nelle previsioni del terzo comma dell'articolo 116.

Sede Legale, operativa e amministrativa: Viale Luigi Pinto n. 87 - 71122 FOGGIA

TELEF/FAX 0881748615 - C.F. 94086870717

Mail: dirigentiscuola@libero.it - info@dirigentiscuola.org

PEC: dirigentiscuola@pec.it - Sito: www.dirigentiscuola.org



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



Il punto di aggancio può rinvenirsi nel Capo III del D. Lgs. 226/2005 (c.d. Riforma Moratti), che detta i livelli essenziali delle prestazioni, sia pure per i soli percorsi d'istruzione e formazione professionale (per la semplice ragione che per le scuole del primo ciclo e per il sistema dei licei vi era la copertura delle predette *norme generali*, anch'esse spettanti alla competenza esclusiva dello Stato).

In particolare, sull'abbrivo del suo articolo 21 (*"Livelli essenziali delle strutture e dei relativi servizi"*), può ben includersi *expressis verbis* il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche come imprescindibile elemento quali-quantitativo onde assicurare, anche per questo aspetto, la dimensione unitaria nazionale del sistema di istruzione e formazione, coniugando i principi di sussidiarietà e di differenziazione con quello coesistente di adeguatezza.

E senza poi dimenticare ciò che ha sancito la Corte costituzionale nella sentenza 200/2009: la stessa che, correggendo il Legislatore (legge 183/2011, cit.), ha sì riconosciuto alle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano il potere esclusivo sull'organizzazione del servizio scolastico nei territori di pertinenza. Ma nel contempo ha precisato che, al di là dei LEP, non è affatto precluso – anche nelle materie di competenza esclusiva delle regioni, quelle originarie e quelle eventualmente cedute – l'intervento statale nella *"creazione di strutture organizzative omogenee"*, sempre al fine della salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale. Ciò in quanto *"l'attività unificante dello Stato, in omaggio al principio cardine di unità e indivisibilità della Repubblica"*, può ben dispiegarsi ad ampio (potenzialmente illimitato) spettro. E questo proprio in base al principio di sussidiarietà; che, con i complementari principi di differenziazione e di adeguatezza, risulta dotata di una *"attitudine anche ascensionale"*, con il corollario di rendere legittima *extrema ratio* una *"deroga al riparto delle competenze non solo legislative, ma pure amministrative"*. Ciò è a dire che lo Stato può tranquillamente servirsi anche del solo strumento regolamentare.

3. Reale *agibilità* della dirigenza scolastica

I dirigenti scolastici sono dirigenti pubblici preposti, in posizione apicale, alla conduzione di *pubbliche amministrazioni* (art. 1, comma 2, D. Lgs. 165/2001, cit.), con esclusiva



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



responsabilità dei risultati, giuridicamente esigibile: che però, per poter essere fatta valere, richiede la sussistenza delle condizioni che la correlino ai loro effettivi poteri d'intervento.

Altrimenti li si espone a una responsabilità oggettiva o da mera posizione, contraria ai principi di civiltà giuridica e alla nostra Costituzione.

3.1. Continua a guadagnare rilevanza mediatica lo stato di fatiscenza di molti edifici scolastici, stante l'inerzia – pur non necessariamente colpevole – degli enti proprietari. Sicuramente è *anche* questione di risorse finanziarie, che ora possono – e devono – essere reperite nel *Recovery Plan*.

Ma intanto occorre un celere intervento normativo, sinora sempre promesso e poi sistematicamente disatteso, di modifica del D. Lgs. 81/2008 riguardo chi – in che misura e con quali modalità – deve ottemperare ai relativi obblighi di sicurezza. Ciò al fine di circoscrivere e precisare, in termini tassativi, le responsabilità dei dirigenti scolastici, privi di poteri di spesa e di strutture tecniche di supporto; e non meno contenere a misura dell'indispensabile la produzione della miriade di certificazioni impropriamente loro richieste.

Sulla sicurezza abbiamo già rappresentato ai Suoi predecessori avvicendatisi in questa legislatura non essere appaganti le note del Dicastero che richiamano circolari dell'INPS e la generica ottemperanza ai doveri d'ufficio, per tenere i dirigenti scolastici esenti da responsabilità penale se applicano i protocolli e le linee guida governative; a fronte di una consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione che, tra le maglie di una vieppiù intricatissima e debordante produzione normativa dettata dall'emergenza, troverà sempre qualche elemento di colpevolezza del *datore di lavoro*: per esempio nell'aver consentito al sovraffollamento di aule o di non aver rispettato i minuziosi e sempre vigenti parametri tecnici su spazi *pro-capite*, cubature, aerazione, vie di fuga, e altro elencando, in edifici palesemente deficitari.

Serve dunque e per intanto, benché non abbia effetto risolutivo, l'emanazione di una direttiva che operi una precisa, funzionale, ricognizione delle eterogenee produzioni normative fin qui parossisticamente accavallatesi, fornendo indicazioni chiare susseguenti alla recrudescenza del virus nelle sue nuove varianti, quasi a mo' di vademecum, spogliate di ogni inutile ridondanza e omettendosi i rituali richiami alla salvifica autonomia scolastica, i cui connotati giuridici devono darsi per acquisiti.



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



Contestualmente e da subito, lasciando perdere fantasiosi scudi penali, che nella sostanza significherebbero legittimazione a commettere quello che comunque l'ordinamento considera un reato, va promosso un intervento analogo a quello positivizzato nell'articolo 590-*sexies* del codice penale per le professioni sanitarie, al di cui tenore la ritenuta imperizia non è punibile se si sono rispettate le raccomandazioni di linee guida definite e pubblicate a norma di legge; o, meglio ancora, di assumere la soluzione presente nel Regolamento della polizia statale emanato dal Ministero dell'interno n. 127/2019, nel disporre che la responsabilità del datore di lavoro è limitata ai suoi effettivi poteri.

3.2. Necessiterebbero poi provvedimenti amministrativi e/o la promozione di interventi legislativi per eliminare le incrostazioni e le aporie di una normativa cresciuta a dismisura per accumulazione e ad opera di fonti disomogenee, nel cui ambito – come peraltro figura nell'Atto di indirizzo politico-istituzionale per il 2021 della già ministra Azzolina, priorità 10 – procedere alla semplificazione del corpus normativo scolastico, in particolare alla revisione *razionalizzatrice* del D. Lgs. 297/1994, c.d. Testo unico della scuola, a partire dagli organi collegiali, istituiti e/o riordinati con il D.P.R. 416/1974, attuativo di un'espressa previsione della legge delega 477/1973, quali strumenti di partecipazione democratica nel caratterizzare la scuola come comunità e interagente con la più vasta comunità sociale e civica, sui cui si dirà più avanti.

Trattasi di disposizioni a tutt'oggi *formalmente* vigenti, quindi imponendosi l'obbligo di rispettarle. Ma il rimarcato avverbio vuol segnalare la persistenza di un duplice problema, dopo che la legge 59/1997 ha, contestualmente, conferito alle istituzioni scolastiche un nuovo assetto autonomistico e ai loro già presidi, direttori didattici e figure affini la qualifica dirigenziale.

Per il primo aspetto, la loro originaria funzione deve allinearsi al vincolo cui soggiacciono le pubbliche amministrazioni (e tali sono le istituzioni scolastiche, ex articolo 1, comma 2, D. Lgs. 165/2001, cit.), di adottare procedure e strumenti di verifica e valutazione della produttività del servizio e del raggiungimento degli obiettivi (art. 21, comma 9, legge 59/1997, cit.).

Per il secondo aspetto, il loro e unico componente di diritto non può più essere – riduttivamente – qualificato un semplice coordinatore *primus inter pares*. Perché il dirigente scolastico è il garante dell'efficienza-efficacia-economicità dell'offerta formativa progettata ed



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



erogata dall'istituzione scolastica, di cui è soggetto di vertice e perciò – giova ribadirlo – inciso dalle conseguenti responsabilità giuridicamente esigibili. E in ragione di ciò gli sono attribuite esclusive competenze di gestione e di micro-organizzazione, che esercita con *i poteri del privato datore di lavoro*.

Nafragati tutti i tentativi di assicurare in via legislativa l'armonizzazione *di sistema*, compreso l'ultimo della legge 107/2015, nell'unica delle nove deleghe non onorata, ha finora supplito la giurisprudenza del Consiglio di Stato, a partire dal parere 9/1999 in Adunanza generale; secondo cui le pregresse disposizioni attributive di potere agli organi collegiali e ad altri soggetti istituzionali, ogniqualvolta siano confliggenti con gli autonomi poteri di direzione, coordinamento e organizzazione, devono intendersi attratte dalle prerogative della nuova figura dirigenziale.

Però, come ogni interpretazione, anche autorevole, essa resta precaria per definizione e continua generatrice di conflitti, essendone eloquente riprova le numerose diffide che ricevono i dirigenti scolastici; alla cui intelligenza e alla cui sensibilità è, in definitiva, ancora affidato il compito di non comprimere – che poi è obbligo di valorizzarle – le prerogative del Consiglio d'istituto, del Collegio dei docenti e dei vari consigli di classe: ora, rispettivamente e riassuntivamente, cointestatarci – ovvero compartecipati, con differenti modalità e strumenti – del *governo* dell'istituzione scolastica riguardo la complessiva offerta formativa e di elaborazione e conduzione della didattica: a partire dall'atto dirigenziale d'indirizzo propedeutico al Piano triennale dell'offerta formativa, che la legge 107/2015 impone, per altro verso, di negoziarlo, in via formale e informale, con i soggetti, istituzionali e non, ivi indicati; prioritariamente con il Collegio dei docenti, che poi dovrà elaborarlo, e con il Consiglio d'istituto, che dovrà approvarlo con formale delibera.

E insieme alla revisione razionalizzatrice del Testo unico della scuola, occorrerà procedere alla redazione di un altrettanto Testo coordinato del contratto di comparto, *“che armonizzi, in un unico articolato coerente, tutte le norme pattizie vigenti”*, nella circostanza frenandosi la tendenza a esorbitare dai propri limiti per invadere gli ambiti riservati alla legge, anche se qualificata *imperativa*, o alle fonti pubblicistiche.

3.3. Non è più procrastinabile, nella riconfigurazione dell'intera *governance* delle istituzioni scolastiche, l'incardinamento nelle medesime – per legge, anche recuperando i contenuti di non poche proposte affacciate nell'ultimo ventennio – di un *middle management*



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



fin qui accanitamente osteggiato in nome di una malintesa *unicità della funzione docente*, ovvero istituzionalizzare figure intermedie di comprovata specifica professionalità, in luogo di quei labili surrogati, *varie ed eventuali*, abusivamente introdotti nei contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto scuola.

17

Un *middle management* va primariamente impiantato sul versante della didattica.

Esso eserciterebbe precise funzioni, con ampi poteri istruttori e correlate responsabilità, nel quadro dell'unità d'indirizzo del dirigente scolastico, che così potrà azionare i suoi poteri di impulso-coordinamento-controllo sulla *prestazione fondamentale* – l'insegnamento: *recte*, l'organizzazione dell'insegnamento – senza disperdersi in dettagli operativi, di spicciola o minuta manutenzione, nelle quotidiane urgenze rappresentategli e sempre per la decisione di ultima istanza. E senza potersi rifugiare – anche volendolo – in quel mostro della *burocrazia difensiva*.

Occorre, insomma, superare il modello *a pettine*: un vertice cui formalmente è intestato ogni potere decisorio, con relative responsabilità, a fronte di una massa indistinta e fungibile che non si assume nessuna specifica responsabilità e non ne risponde, potendo in qualunque momento tirarsi liberamente fuori.

Indubbiamente, un passo avanti, lungo un percorso da sempre accidentato, si è avuto con la pluricitata legge 107/2015, il cui comma 83 consente al dirigente scolastico di costruirsi uno *staff* di supporto sia alla didattica che, estensivamente, all'organizzazione, impegnando sino al 10% dei docenti dell'organico dell'autonomia. Ma non c'è nessuna garanzia che ogni istituzione scolastica abbia le figure di cui necessita, né che le stesse posseggano adeguate competenze, anche per l'assenza di differenziati, e istituzionalizzati, percorsi formativi *ad hoc*.

Un'autentica inversione di tendenza occorre invece nei riguardi della stessa legge sulla *Buona scuola*, che, in concorso con la legge 190/2014, ha desertificato il personale ATA, nel mentre è imprescindibile rinforzarlo e qualificarlo, a cominciare dal DSGA.

Devesi obiettivamente considerare che la gestione amministrativa e contabile e i correlati adempimenti inerenti la contrattualistica, la gestione della sicurezza, l'attuazione della trasparenza e dell'accesso agli atti..., che assorbono il dirigente, solo *coadiuvato* dal DSGA, non è la soluzione più idonea per il corretto funzionamento gestionale delle scuole autonome. Trattandosi di ambiti involgenti non improvvisate competenze professionali, queste dovrebbero essere presidiate da una tecnostruttura *servente* sotto la diretta responsabilità del DSGA,



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



vincolato agli indirizzi e alle direttive di massima del dirigente scolastico, e che si avvale di personale appositamente selezionato per concorso: dai prefigurati, e rimasti virtuali, coordinatore amministrativo e coordinatore tecnico, ai riqualificati assistenti amministrativi e assistenti tecnici, sino ai collaboratori scolastici il cui profilo dovrebbe parimenti essere rivisto.

Liberato dalle tante incombenze improprie, ma pure necessarie della burocrazia, il dirigente scolastico potrà concentrarsi sull'organizzazione dell'attività educativa e didattica nei luoghi istituzionali predisposti dall'ordinamento: nel Consiglio d'istituto, nel Collegio dei docenti, nei consigli di classe e nei dipartimenti, ovvero nei gruppi di progetto o nei gruppi di studio, di ricerca-azione; e potrà seguire in maniera sistematica la suddetta attività didattico-educativa per apprezzarla sulla scorta di coordinate di natura tecnica-professionale deducibili dalle fonti normative, siccome contestualizzate e formalizzate nei documenti programmatici e progettuali dell'istituzione scolastica. Così dandosi tra l'altro un innegabile senso alla sua obbligata provenienza dalla funzione docente.

Va inoltre considerato che l'introduzione, a livello di sistema, del *middle management* aprirebbe prospettive di carriera (non solo) ai docenti, atteso che non pare che abbiano poi tanto interesse per l'unico percorso oggi disponibile, se ai concorsi a dirigente scolastico – non ingannino i numeri, all'apparenza straripanti – fa domanda di partecipazione meno del 5% della potenziale platea, e tra i vincitori – ultimo e inusitato fenomeno – non pochi rinunciano appena hanno contezza della difficoltà e delle responsabilità nell'essere gli unici dirigenti *universali* nel panorama della restante dirigenza pubblica – quella *vera* ! – e peraltro a fronte di una retribuzione di neanche la metà di quanto percepito dai *colleghi* dirigenti amministrativi, felicemente *generici* e non *specifici*, e dai dirigenti tecnici di pari seconda fascia e dipendenti dal medesimo datore di lavoro (Ministero dell'istruzione), benché, in quanto soggetti non apicali di pubbliche amministrazioni, privi della congerie di responsabilità che invece incidono, e sommergono, i *figli di un dio minore*.

3.4. Per intanto, ovviamente, sono tutt'altro che irrilevanti misure di *manutenzione ordinaria*, come da elenco che di certo non può dirsi completo.

3.4.1. Ripristinare la filosofia dei mai decollati *Centri servizi per lo sviluppo delle istituzioni scolastiche autonome*, da un lato specializzandoli in compiti di supporto, consulenza e assistenza tecnica alle istituzioni scolastiche, di regola deficitarie, se non del tutto prive, delle indispensabili competenze *esperte* in materia di sicurezza, contrattualistica, finanziamenti



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



comunitari, privacy; dall'altro direttamente allocandovi tutte le incombenze di nessuna diretta attinenza al fine istituzionale delle scuole, quali le pratiche di stipendi, pensioni, buonuscita, graduatorie *et alia*, con un'innovazione informatica che eviti duplicazioni, lungaggini e inceppamenti della macchina amministrativa.

3.4.2. Costituire una struttura di coordinamento delle direzioni generali del Ministero e rispettive articolazioni: la sola che si interfacci con le istituzioni scolastiche affinché non siano invase da plurime, e non di rado contraddittorie, richieste di dati, documenti, monitoraggi *et similia*, spesso imposti all'ultimo momento e spesso già posseduti dall'Amministrazione.

3.4.3. Porre un freno all'emanazione di circolari, note, risposte a FAQ non ravvisate strettamente necessarie. Che in luogo di chiarire reali o presunte disposizioni oscure della norma primaria finiscono per complicare e/o gratuitamente appesantire l'azione del dirigente scolastico e delle serventi strutture amministrative oramai prossime al collasso.

3.4.4. Insieme al Dipartimento della funzione pubblica vigilare i vari tavoli negoziali in cui, dilatandosi oltre misura l'istituto del confronto sulle materie che non sono oggetto di contrattazione in senso tecnico, lo si usa dai sindacati di comparto per la disapplicazione di norme imperative e laddove si tratti di neutralizzare i poteri della *controparte datoriale*, in funzione di sempre più ramificate tutele impiegate del personale, facenti premio sulla funzionalità del servizio e sui diritti dell'utenza.

Emblema dell'abuso dei tavoli negoziali è l'inserimento nel CCNL, sezione scuola, della *Comunità educante*, ricalco dell'antica formula *Comunità scolastica*, con cui è rubricato l'articolo 3, comma 2 del D. Lgs. 297/1994 (ma, come già annotato, risalente al D.P.R. n. 416 del 1974, articolo 1), dove si legge che la scuola deve darsi *"il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica"* e *"nel rispetto degli ordinamenti della scuola dello Stato e delle competenze e delle responsabilità proprie del personale ispettivo (all'epoca personale della scuola e non della struttura ministeriale), direttivo (ora dirigenziale, ma surrettiziamente astretto nel comparto scuola) e docente"*.

Nell'articolo 24 del testo negoziale, sezione scuola – che poi si è tentato di replicare fino all'ultimo, furtivamente nascondendola tra le pieghe del Codice disciplinare, nel CCNL di area – si legge invece, saccheggiando e reiterando i contenuti dei vigenti testi normativi e ordinamentali, che la scuola è una comunità educante di dialogo, di ricerca, di esperienza



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



sociale informata ai valori democratici e volta alla crescita della persona in tutte le sue dimensioni ...". E alla comunità educante "appartengono ... il dirigente scolastico, il personale docente ed educativo, il DSGA e il personale amministrativo, tecnico e ausiliario, nonché le famiglie, gli alunni, gli studenti che partecipano alla comunità nell'ambito degli organi collegiali previsti dal D. Lgs. 297/1994".

Non deve sovvenire un particolare acume per comprendere che con la creazione della comunità educante, intesa come attributo ontologico di ogni istituzione scolastica – riuscita nel comparto e mancata nell'area dirigenziale –, ci si è proposti il medesimo scopo: nel primo caso annacquare il presunto potere autocratico del dirigente, nel secondo rinforzarne la specificità siccome alla medesima comunità appartenente e da essa, in definitiva, derivandone la propria legittimazione.

Solo che, trascorrendo dalle libere elucubrazioni all'imperio del diritto, la fantasiosa comunità educante diviene, prosaicamente, pubblica amministrazione, a un tempo ente dotato di una propria soggettività, ma entro i limiti dell'autonomia funzionale, e organo dello Stato, cioè di un più vasto apparato amministrativo deputato alla produzione di un pubblico servizio su tutto il territorio nazionale e presidiato da solidi vincoli istituzionali giuridicamente statuiti. E come suo rappresentante legale e primo garante, il dirigente scolastico deve ottemperare al dispositivo sempre codificato nell'articolo 1, comma 2 del D.P.R. 275/1999 (Regolamento dell'autonomia) e all'esplicito obbligo di adottare "procedure e strumenti di verifica e valutazione della produttività scolastica e del raggiungimento degli obiettivi", cui è preordinata la stessa "libertà d'insegnamento" (art. 21, comma 9, legge 59/1997): ben prima che si affacciassero sulla scena l'abborrita, e semi-abortita, performance brunettiana (D. Lgs. 150/2009, cit.) e la supposta deriva aziendalistica della scuola ad opera dell'ancor più odiata legge 107/2015 che ha fatto da seguito.

Perciò in nessun caso, e men che mai quando si atteggi a contrapposizione polemica, la comunità educante può definirsi, e pretendersi, una conviviale comunità autoconsistente e autoreferenziale, adusa a celebrare i riti di una democrazia scolastica quale fine in sé, ovvero libera di scegliersi i fini, sciolta da qualsivoglia vincolo che non sia quello che sovranamente si determini di autoimporsi.



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



II

21

1. Adempimenti specifici propedeutici all'Atto di indirizzo per il rinnovo del CCNL d'area

Secondo la deturpata prassi di provvedervi dopo la scadenza, non può più attendersi il rinnovo del CCNL 2019-2021 per l'area dirigenziale Istruzione e Ricerca, assicurando ai *parenti poveri* ancora stazionanti nel retro-bottega lo stanziamento delle risorse finanziarie per completare la perequazione retributiva di parte variabile e quella di risultato.

A significarLe, signor Ministro, quanto non si possa più abusare dalla pazienza di fedeli servitori dello Stato, oltre che Suoi dipendenti, voglia considerare che i dirigenti preposti alla conduzione di un'istituzione scolastica:

a) sono organi di vertice, con rappresentanza legale e rilevanza esterna, di un'amministrazione pubblica, la singola istituzione scolastica siccome dotata di autonoma soggettività giuridica, quindi distinta benché non separata (e non contrapposta) dallo Stato-amministrazione (nello specifico, il Ministero dell'istruzione), a tenore dell'art. 1, comma 2, D. LGS. 165/2001 (e altresì art. 14, comma 7-bis, D.P.R. 275/1999);

b) nei limiti dell'autonomia *funzionale* dell'istituzione scolastica e nel rispetto dei vincoli di sistema (del Sistema pubblico nazionale di istruzione e formazione) per il doveroso (non già libero) perseguimento del comune scopo istituzionale (istruire, educare e formare), non soggiacciono ad alcun rapporto di gerarchia in senso stretto (art. 14, comma 7, D.P.R. 275/1999, circa la regola della definitività delle loro determinazioni), sussistendo solo un rapporto di gerarchia funzionale con il direttore generale dell'Ufficio scolastico regionale, dal quale ricevono il conferimento dell'incarico contestualmente all'assegnazione degli obiettivi specifici integranti quelli istituzionali, e dal quale sono valutati nell'ambito della responsabilità dirigenziale;

c) travalicano il generale principio codificato nell'art. 4 del D. LGS. 165/2001 per la dirigenza ministeriale, che vuole istituzionalmente separate le funzioni di indirizzo politico e amministrativo dalle funzioni di gestione, invece esercitandole entrambe: attraverso l'emanazione dell'atto di indirizzo per le attività della scuola e delle scelte di gestione e di amministrazione sulle quali è definito il Piano triennale dell'offerta formativa, poi elaborato dal Collegio dei docenti e approvato dal Consiglio d'istituto (art. 1, comma 4, legge 197/2015), e tramite il potere di proposta nel Consiglio d'istituto (artt. 8-10, D. LGS. 297/1994) e, più



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



ampiamente, di presidenza dei Consigli di classe (art. 5), del Collegio dei docenti (art. 7), del Comitato di valutazione (art. 11);

d) sono, naturalmente, responsabili della generale e unitaria gestione delle risorse strumentali e finanziarie (in ciò avvalendosi del direttore dei servizi generali e amministrativi, assegnandogli gli obiettivi e impartendogli le relative direttive di massima, ex art. 25, comma 5, D. LGS. 165/2001), e delle risorse umane, con l'obbligo di valorizzarle e conseguenziale interfacciamento con non meno di sessanta-settanta soggetti professionali, ma che possono tranquillamente raddoppiarsi;

e) devono attivare e coordinare i rapporti con gli enti locali e con *le diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti nel territorio* (art. 3, comma 4, D.P.R. 275/1999), compresi famiglie e studenti: il che è a dire sovraesposti socialmente nei confronti di un'utenza, diretta e indiretta, potenzialmente illimitata;

f) esercitano le funzioni già di competenza dell'Amministrazione centrale e periferica (ex Provveditorati agli studi) relative alla carriera scolastica e al rapporto con gli alunni-studenti, all'amministrazione e gestione del patrimonio e delle risorse, nonché allo stato giuridico ed economico del personale che non siano riservate, da specifiche e numerate disposizioni, all'Amministrazione centrale e periferica (ora uffici scolastici regionali e dipendenti ambiti territoriali), oltre alle attribuzioni già rientranti nella competenza delle istituzioni scolastiche nel loro assetto pre-autonomistico (art. 14, comma 1, D.P.R. 275/1999): con i relativi provvedimenti dotati del carattere di definitività, escluse le specifiche disposizioni in materia di disciplina del personale e degli alunni-studenti;

g) sono titolari delle attività negoziali sulla base di un autonomo bilancio e, di regola, senza altro vincolo di destinazione che quello prioritario per lo svolgimento di attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie dell'istituzione scolastica interessata, come previste e organizzate nel Piano triennale dell'offerta formativa (art. 2, comma 3, D.I. 129/2018);

h) in forza della loro qualificazione, giuridica e penalistica, di datori di lavoro, sono anche titolari delle relazioni sindacali (art. 25, comma 2, D. LGS. 165/2001) e, ampiamente, assoggettati a tutte le norme di tutela dei lavoratori in materia di comportamento antisindacale, ex legge 300/1970, di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (D. LGS. 81/2008), di *privacy* (D. LGS.196/2003): con dirette e personali responsabilità penali e amministrative, trattandosi per lo più di norme sanzionatorie fondate sul principio della personalità,



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



quand'anche depenalizzate alla stregua della legge 689/1981. In definitiva, devono pagarsi un avvocato!

23

Sono poteri, e gravami, con altre incombenze aggiuntesi nell'epoca del *Coronavirus*, incomparabili, per qualità e per quantità, con quelli che investono i Suoi dirigenti amministrativi e i Suoi dirigenti tecnici di pari livello. Ragion per cui, signor Ministro, non pensa sia giunta l'ora di sanare questa ingiustizia?

Perché, a distanza di oltre vent'anni dall'ingresso della dirigenza scolastica nell'ordinamento giuridico e dall'inutile succedersi di tornate contrattuali rinviati sempre *alla prossima*, non tollereremo più gli anodini *graduali allineamenti* o consimili ipocrite formule dilatorie.

PrendendoLa in parola quando ha affermato che intende investire sulla scuola e sui suoi dirigenti, ci aspettiamo, come suole dirsi, un *cambio di passo* o una radicale *discontinuità* nel momento in cui predisporrà quanto di competenza, ex articolo 41, comma 3 del D. Lgs. 165/2001, per l'integrazione dell'atto d'indirizzo del Ministro per la pubblica amministrazione, per essere inviato all'Aran e conseguente apertura del tavolo negoziale. Dove, oltre la parte economica, dovranno essere in particolare rivisti:

a) la disciplina della mobilità territoriale, anche per contenere i disastri che l'apparato amministrativo del Ministero ha prodotto nell'assegnazione delle sedi ai vincitori dell'ultimo concorso, con il – largamente prevedibile, ma snobbato – contenzioso che ne è seguito e che ha registrato la sistematica soccombenza dell'Amministrazione, destinato a riaccendersi nella prossima tornata delle altre nomine;

b) l'esorbitante apparato disciplinare, un'autentica ragnatela che si interseca, sovrapponendovisi, alle disposizioni pubblicistiche a *scatole cinesi* che con immane fatica si leggono, e (ma non è detto) si comprendono, negli articoli 54-55 *novies* del D. Lgs. 165/2001 e s.m.i.: laddove una recidiva generica può esporre al licenziamento il dirigente scolastico che sia incorso nel biennio in un'infrazione anche lieve.

2. Sanzioni disciplinari

La materia va considerata dal duplice punto di vista del dirigente quale soggetto attivo oppure soggetto passivo, e dovrà investire anche il Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio.



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



2.1. Per il primo aspetto la Corte di Cassazione, con una serie di ordinanze – 20845/2019, 28111/2019, 3226/2019 – ha richiamato il principio di diritto fissato dalla propria giurisprudenza in materia di sanzioni disciplinari irrogabili dal dirigente scolastico, con il supporto della Corte costituzionale (51/2014, 268/2016, 197/2018); alla cui stregua questi può ben comminare al personale ATA sanzioni disciplinari sino alla sospensione dal servizio e dallo stipendio per non più di dieci giorni, siccome previste nel CCNL; ma, allo stato, non può superare la censura per il personale docente, oltre la quale deve rimettere gli atti al competente ufficio per i procedimenti disciplinari, sino a quando non venga introdotta, dalla legge o dal CCNL, la fattispecie tipica della sospensione dal servizio e dallo stipendio sino a dieci giorni, atteso che a tutt’oggi continuano ad applicarsi qui *“le norme di cui al Titolo I, Capo IV della parte III del D. Lgs. 297/1994”*, che contemplano – dopo l’avvertimento scritto e la censura – la sanzione della *“sospensione dall’insegnamento fino a un mese”*; che non è *ex litteris* nella disponibilità del dirigente scolastico.

È noto, ma forse si dimentica, che l’articolo 29 del nuovo CCNL del comparto Istruzione e Ricerca ha rinviato a una specifica sessione negoziale a livello nazionale la definizione della tipologia delle infrazioni disciplinari e delle relative sanzioni per il personale docente ed educativo: sempre *a futura memoria*.

Difatti, si sarebbe dovuta concludere entro il mese di luglio 2018. E invece, come del resto nel precedente CCNL, è anch’essa abortita, essendosi arrestata al primo e unico incontro del 18 dello stesso mese all’ARAN, al termine del quale le sigle sindacali di comparto firmatarie del CCNL hanno emesso un comunicato per ribadire in via pregiudiziale *“la totale indisponibilità a definire la materia qualora dovesse permanere il vincolo della legge Madia (id est: art. 55-bis, comma 9-quater del D. Lgs. 165/2001, come novellato dal D. Lgs. 75/2017), previsto peraltro solo nel comparto scuola, che assegna al dirigente scolastico la competenza ad irrogare la sanzione disciplinare fino a 10 giorni di sospensione, mentre in tutti gli altri comparti pubblici l’irrogazione di tale sanzione è affidata a un apposito ufficio per i procedimenti disciplinari”*. Ne deriva quindi *“l’inopportunità di definire un codice disciplinare che, in assenza di un’auspicata e opportuna modifica del quadro normativo, non potrebbe tener conto debitamente delle particolarità e specificità del lavoro docente, a cui va garantita pienamente la libertà d’insegnamento”*.



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



L'Amministrazione deve dunque, per intanto, diramare le inerenti disposizioni, risolvendo l'orientamento errabondo dei diversi uffici scolastici regionali, per chiarire se i dirigenti scolastici devono attenersi al predetto indirizzo giurisprudenziale oppure alle indicazioni risalenti all'organica circolare n. 88/2010 e quindi procedere a infliggere ai docenti sanzioni disciplinari sospensive nel massimo di dieci giorni.

Dopo di che, certa l'indisponibilità dei sindacati di comparto, si dovrà promuovere un intervento legislativo che disegni, pure per i docenti, la fattispecie tipica di una sanzione disciplinare della sospensione dal servizio e dallo stipendio sino a dieci giorni, di competenza del dirigente scolastico.

2.2. Da tempo in non pochi uffici scolastici regionali, sia pure con differente intensità, va in scena un copione consolidato.

Sindaci, genitori, docenti, personale ATA e sigle sindacali che li rappresentano inviano denunce e/o esposti contro i dirigenti scolastici, a tacere dei fogli anonimi: che prontamente sono riportate dalla stampa con la consueta enfasi.

E l'Amministrazione, posta sotto pressione, risponde con le indagini ispettive, che durano settimane con ripetute visite a tutto campo che mettono a soqquadro la scuola, con effetti devastanti, psicologici e fisici, per i dirigenti. E alla fine qualcosa da imputare loro si trova sempre.

Inesorabilmente l'Ufficio per i procedimenti disciplinari ivi incardinato si attiva con la contestazione di addebito, spesso redatta in copia conforme e incollandovi a piene mani interi pezzi di testi normativi, cui segue la prevedibile – perché già prevista – sanzione, spropositata o comunque non lieve, a prescindere dalla consistenza dei fatti, se i fatti poi devono realmente ritenersi sussistenti.

Nelle rare evenienze in cui il procedimento nei confronti del dirigente si conclude con l'archiviazione per l'infondatezza delle segnalazioni, nessuna conseguenza disciplinare si produce sui denunciati docenti e personale ATA, evidentemente ritenendosi che possono ben (continuare a) offendere, calunniare, magari aggredire fisicamente i loro *datori di lavoro* e chiederne finanche la rimozione.



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



Dicevamo di questa incivile prassi, della quale abbiamo avuto prova in diversi uffici scolastici regionali e in particolare nel Veneto, dove era avvenuto il suicidio del dirigente scolastico Vittore Pecchini, lasciato solo dall'Amministrazione a subire il martellante concentrico attacco alla persona – una vera e propria demonizzazione *ad hominem* – delle sigle sindacali di comparto, rappresentative e non; che, dopo aver aizzato docenti, studenti, genitori e l'intera *comunità educante* nella sua massima dilatazione possibile, hanno imposto all'Ufficio scolastico regionale di rimuovere lo sventurato collega, replicando la consumata strategia con cui pochi anni prima avevano costretto la titolare di quella stessa scuola a scappar via nottetempo.

E sempre nel Veneto si è verificata l'allucinante vicenda di una collega colpita dalla sanzione massima edittale di tre mesi di sospensione perché, in una difficile situazione che vedeva coinvolto un collaboratore scolastico in presunti atti di pedofilia consumati nei confronti di un'alunna, avrebbe fatto decadere i termini – a giudizio della responsabile dell'ufficio per i procedimenti disciplinari – della relativa azione, quando invece quest'ultima poteva – e doveva, ma non lo ha fatto! – comunque procedere, sanando qualche errore formale in cui pure era incappata la dirigente scolastica, perché in possesso di tutti gli atti e a mente dell'articolo 55-bis, comma 9-ter del D. Lgs. 165/01, sul punto novellato dal D. Lgs. 75/2017, che fa salva *“la violazione dei termini e delle disposizioni sul procedimento disciplinare”* ad esclusione dei termini, perentori e non ordinatori, per la contestazione di addebiti e per la conclusione del procedimento disciplinare: termini che sussistevano tutti abbondantemente e ben *“compatibili con il principio di tempestività”*.

A distanza di poco più di un anno la stessa sfortunata collega, evidentemente presa di mira con un accanimento degno di miglior causa, ha subito – in seguito ai soliti esposti e al solito urlati dalla stampa – un'ispezione disposta dal direttore generale appropriatosi illegittimamente di poteri istruttori spettanti in via esclusiva all'ufficio per i procedimenti disciplinari (comma 6, art. ult. cit.), durata quasi un mese e con ripetute visite nella scuola, rivoltata come un calzino per accertare ogni genere di manchevolezze, palesemente al di fuori del circoscritto mandato ricevuto dagli occhiuti inquirenti e in assenza della dirigente scolastica perché crollata psichicamente e fisicamente. Andando a stringere, le si è contestato di non aver predisposto l'orario provvisorio delle lezioni in un plesso nei primi quattro giorni d'inizio anno scolastico e di non aver avvisato le famiglie di uno sciopero con i canonici cinque giorni di anticipo. E si è ritenuto di doverla, ancora una volta, sanzionare con quattro mesi di



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



sospensione, vicini al massimo edittale di sei mesi e abissalmente lontani dal minimo dei tre giorni: quando la sua colpa – se di colpa si può parlare – è stata quella di non aver fatto da manovale e di essersi fidata di docenti tutt'altro che collaborativi e di un ufficio di segreteria che vedeva un assistente amministrativo come incaricato DSGA, che aveva preso servizio da meno di due settimane, e di assistenti amministrativi assegnati alla scuola alla spicciolata nell'arco temporale dal 7 al 13 settembre 2020.

Dopo il Veneto, il Piemonte. Dove il direttore generale, dopo essere stato avviato il procedimento disciplinare, ha sospeso in via cautelare il dirigente in assenza dei presupposti di legge, nella sostanza perché si era rifiutato – senza ordine di servizio, che sarebbe stato palesemente privo di fondamento giuridico – di archiviare due procedimenti disciplinari nei confronti di intoccabili docenti suo ufficio.

Più *fortunata* una dirigente nel Lazio, dove un suo docente scrive mail, esposti, articoli di giornale diffamandola e calunniandola, perché colpevole di aver rimosso una serie di irregolarità. Con l'USR che dispone una serie di sistematiche visite ispettive massacrandola. E che, ovviamente, non ha mai sottoposto a procedimento disciplinare il docente, neanche dopo aver dovuto prendere atto dell'infondatezza delle sue accuse.

E, per il momento, possiamo arrestarci qui, dopo averci posto la domanda se nella mente di queste persone alberghi l'idea che – quali che siano le censure movibili ai malcapitati di turno – debba, sempre e anzitutto, essere tutelata la loro sfera personale e la loro dignità di servitori dello Stato; unitamente alla consapevolezza che, venendosi meno a questo dovere, è intaccata la stessa integrità e la stessa positiva immagine dell'Amministrazione *in loco*.

Non sappiamo, signor Ministro, se vorrà emanare una direttiva ai dipendenti uffici nel territorio per richiamarli a corretti comportamenti istituzionali. Noi di certo stiamo completando una raccolta analitica, con evidenze a corredo, al termine della quale formalizzeremo la richiesta di un'indagine ispettiva a Suoi dipendenti uffici, che faccia luce sui comportamenti di soggetti che lì vi operano, per essere sanzionati come meritano una volta accertatane l'antidoverosità.

3. Gestione del contenzioso scolastico

Persiste l'abusata prassi di affidare, in automatico, ai dirigenti scolastici la conduzione del contenzioso per tutto quel che, in qualche misura, chiama in causa o appena lambisce la loro



Di.S.Conf. - Dirigentiscuola
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



scuola, anche con ricorsi seriali ai vari giudici del lavoro e non solo per le sanzioni disciplinari che abbiano inflitto o per gli atti di gestione compiuti.

Pare che l'esclusivo riferimento canonico sia l'articolo 416-bis del codice di procedura civile, che consente all'Amministrazione di stare in giudizio con propri dipendenti nelle controversie da rapporto di lavoro, sebbene limitatamente al primo grado e sempreché non vengano in rilievo questioni di massima o aventi notevoli riflessi economici, tali da indurre l'Avvocatura dello Stato ad assumere direttamente la causa.

Si tralascia però la norma speciale significata nell'articolo 12 del D. Lgs. 165/2001, che impone alle amministrazioni pubbliche di organizzare la gestione del contenzioso del lavoro, anche creando appositi uffici, in modo da assicurare l'efficace svolgimento di tutte le attività giudiziali e stragiudiziali inerenti le controversie. E le amministrazioni pubbliche sono qui gli uffici scolastici regionali nelle loro articolazioni territoriali, quindi i destinatari della delega dell'Avvocatura dello Stato; ma da questi girata con disinvoltura ai dirigenti scolastici, con la motivazione – quando c'è – della diretta conoscenza dei fatti relativi a operazioni svolte nell'ambito della loro funzione istituzionale, o con equivalenti clausole di stile.

Sicché Le chiediamo di emanare una direttiva perché si chiarisca che il solo obbligo del dirigente scolastico è di rimettere ai predetti uffici per il contenzioso una relazione sui fatti di causa e afferente corredo documentale; nel mentre risulta invece destinatario di una singolare sub-delega da parte dei medesimi, benché privi di qualsivoglia titolo per poterla conferire, con cui si impone di stilare la memoria difensiva e depositarla nella cancelleria del Tribunale, di costituirsi in giudizio, di comparire in udienza, di svolgervi la difesa dell'evocata Amministrazione: che è il Ministero dell'istruzione per il tramite del direttore generale dell'USR.

È ben vero che quest'ultimo può rilasciare formale delega al dirigente scolastico, ma deve essere precisa e non generica, cioè motivata nelle ragioni organizzative che la giustificano, sì da non eludere la lettera e la *ratio* della norma che vuole affidare l'intera gestione del contenzioso lavoristico a *dipendenti* dell'Amministrazione, non necessariamente in possesso di qualifica dirigenziale ma provvisti delle necessarie e specifiche competenze tecniche.