**IL DIRIGENTE SCOLASTICO**

**NEL QUADRO DELLE ATTUALI RIFORME**

**Mario Falanga[[1]](#footnote-1)**

**Dirigenza statale**

La norma istitutiva della *dirigenza statale* è contenuta nell´art. 19 del D.P.R. n. 748/1972 secondo i principi fissati dalla L. 18 marzo 1968, n. 249 come modificata dalla L. 28 ottobre 1970, n. 775.

Nell'ambito delle carriere direttive delle Amministrazioni dello Stato sono individuate tre qualifiche: dirigente generale; dirigente superiore e primo dirigente. I compiti stabiliti dall’art. 2 riguardano la direzione, con connessa potestà decisoria, lo studio e la ricerca, la consulenza, la progettazione, poteri di vigilanza e di controllo, per assicurare la legalità, l'imparzialità, l'economicità, la speditezza e la rispondenza al pubblico interesse dell'attività dei dipendenti uffici; la rappresentanza dell'Amministrazione e dei suoi interessi, la responsabilità per i risultati della gestione.

È configurata per i dirigenti dello Stato un nuovo *genus*di responsabilità, quella di risultato (o dirigenziale o manageriale, come anche si è detto), distinto dalle responsabilitá previste per i dipendenti pubblici, penale, civile e amministrativa.

Nel corso degli anni ’80 è intenso il dibattito sul riordino della pubblica amministrazione, avvertita come distante dalle esigenze dei cittadini e rigida nelle sue strutture burocratiche e di erogazione dei servizi pubblici. Entra in crisi il modello di gestione gerarchica delle funzioni amministrative.

Nel successivo decennio sono varate le grandi leggi di riforma che hanno inciso e incidono il tessuto amministrativo pubblico del Paese.

**La prima privatizzazione del lavoro pubblico**

La crisi economica degli anni ‘90 crea drammaticamente le condizioni per l’*abbandono del modello pubblicistico* nelrapporto di lavoro**.** In particolare la ricordata L. delega n. 421/1992 prevede l’applicazione graduale del Codice civile e delle leggi sul lavoro al pubblico impiego; la creazione di un’Agenzia tecnica per la rappresentanza delle pubbliche amministrazioni; il passaggio alla soggezione del giudice ordinario; separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa. L´art. 2, lett. g), della legge n. 421 delega il Governo all´emanazione di uno o più *decreti lgs* ivi in ordine all´“affidamento ai dirigenti di *autonomi poteri di direzione, vigilanza, controllo* e in particolare di *gestione risorse* umane, finanziarie e strumentali”; e in ordine alla “separazione tra i compiti di direzione politica e quelli di direzione amministrativa” che porta alla caduta del modello gerarchico ed alla nascita della relazione direzionale.

La direzione politica o di indirizzo politico afferisce ai poteri del Governo mentre la direzione amministrativa che si sostanzia nell’attività di gestione afferisce all’area dirigenziale. Indirizzo politico e attività amministrativo-gestionale sono azioni distinte e tuttavia non sempre nettamente separabili. Sulla base della L. 421/1992 è stato emanato il D.Lgs. n. 29/1993, nel medesimo anno modificato dai decreti legislativi n. 470 e n. 546, sulla razionalizzazione dell’organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego. È la norma che pone la c.d. *privatizzazione del pubblico impiego*, nel convincimento che gli istituti di diritto privato (giuslavoristici) potessero migliorare il lavoro pubblico dipendente.

La *privatizzazione* porta con sé intensi cambiamenti nell´organizzazione del lavoro pubblico, quali: caduta della supremazia speciale della pubblica amministrazione; parità contrattuale tra lavoratori-dipendenti e pubblica amministrazione; contratti nazionali con poteri di delegificazione; distinzione tra potere d'indirizzo politico e potere di gestione; devoluzione al giudice ordinario delle cause in materia di lavoro; passaggio dal modello gerarchico al modello direzionale.

Nell´organizzazione del lavoro pubblico entrano in contatto e si intersecano due regimi, due tipi di governace: quello delle regole di diritto pubblico e quello delle regole di diritto privato, ovvero dell´alternanza tra funzione e gestione, organizzazione degli uffici e gestione dei rapporti di lavoro, giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria. Nonostante la diversitá dei regimi operativi nell´organizzazione del lavoro, funzione e gestione perseguono un eguale obiettivo, il *risultato*, cioè l´*interesse generale* di cui il dirigente è responsabile. Il punto di incontro tra le finalità istituzionali dell´amministrazione e lo svolgimento del rapporto di lavoro é costituito dalla responsabilità di risultato che grava sul dirigente.

**La seconda privatizzazione. Legge n. 59/1997**

La L. n. 59/1997 conferisce delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Regioni ed agli enti locali per la riforma della pubblica amministrazione. In ordine alla dirigenza statale la L. n. 59/1997 ha recato queste novità:

a. *contrattualizzazione* anche per la dirigenza generale;

b. istituzione di un *ruolo unico dirigenziale* distinto in due fasce;

c. istituzione del c.d. *sistema delle spoglie*, rinnovo e revoca degli incarichi per responsabilità nei risultati;

d. previsione di una specifica *dirigenza per le istituzioni scolastiche* autonome con personalità giuridica, dirigenza distinta dalla *dirigenza amministrativa*.

Nuove disposizioni in materia di dirigenza amministrativa, di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, sono emanate con D.Lgs n. 80/1998 in attuazione dell'art. 11, c. 4, della L. n. 59/1997. In particolare, gli articoli da 10 a 10 del decreto n. 80/1998 ha disposto:

- la contrattualizzazione anche per la dirigenza generale dello Stato; regime di diritto privato del rapporto di lavoro anche ai dirigenti generali ed equiparati;

- l'istituzione di un *ruolo unico*, suddiviso in due fasce;

- il c.d. *sistema delle spoglie*, cioè la revoca di alcuni incarichi dirigenziali al momento del succedersi di un governo politico ad altro;

- devoluzione al giudice ordinario di tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Altre modifiche sull´asseto della dirigenza statale recano il D.Lgs n. 378/1998 e il D.P.R. n. 150/1999 che ha disciplinato le modalità di costituzione e tenuta del *ruolo unico* della dirigenza delle amministrazioni statali.

Nel 2001 entra in vigore il D. Lgs 30 marzo 2001, n. 165, adottato su delega della L. n. 340/2000, art. 1, c. 8; il decreto n. 165 è noto come *testo unico del pubblico impiego* perché raccoglie in modo sistematico tutte le disposizioni in materia di lavoro pubblico dipendente inclusa la dirigenza scolastica. L’art. 72, c. 1, lett. t) abroga il D.Lgs n. 29/1993.

Nel frattempo, altre disposizioni in materia di riordino della dirigenza amministrativa vengono emanate; la L. n. 145/2002, c.d. legge Frattini, reca novità che riguardano lo scambio di esperienze e l’interazione tra pubblico e privato, *pantouflage*; l’abolizione del ruolo unico dei dirigenti dello Stato e l’istituzione per ciascuna amministrazione di un distinto ruolo dei dirigenti, e ciò per garantire la specificità tecnica del personale.

**La terza privatizzazione. Legge n. 15/2009**

Una nuova riforma del lavoro pubblico dipendente è intervenuta con L. n. 15/2009 e D.Lgs applicativo n. 150/2009 con l´obiettivio di **migliorare la produttività del lavoro pubblico, l´efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Queste disposizioni legislative, note come “riforma Brunetta” dal nome del ministro proponente, segnano un´inversione di tendenza, tutt´ora attiva, nella disciplina della pubblica amministrazione, nel senso che frenano il processo di decentramento avviato negli anni ´90 del secolo scorso e iniziano un *nuovo processo di centralizzazione* amministrativa. Le norme delegate introducono diversi cambiamenti nella funzione dirigenziale e modificano ed integrano molte disposizioni del D.Lgs n. 165/2016.**

Il Dlgs. 150/2009 attua i contenuti della legge delega n. 15 su diversi aspetti dell´organizzazione del lavoro: definizione degli ambiti riservati alla legge e alla contrattazione collettiva; definizione degli standardqualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi; incentivazione della qualità della prestazione lavorativa (merito e premi); selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera; affermazione del riconoscimento dei meriti e dei demeriti; selettività e valorizzazione delle capacità e del rafforzamento della autonomia e responsabilità della dirigenza; incremento dell’efficienza del lavoro pubblico e contrasto alla scarsa produttività e all’assenteismo; trasparenza dell’operato delle amministrazioni pubbliche, misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* individuale e organizzativa.

**Dirigenza scolastica. Norma istitutiva e profilo funzionale**

La dirigenza scolastica, come sopra detto, è istituita dalla L. delega n. 59/1997 in concomitanza con l´attribuzione alle istituzioni scolastiche dell´autonomia funzionale e della personalitá giuridica (art. 21, c. 16); la dirigenza scolastica è distinta dalla *dirigenza amministrativa* ed è disciplinata dal D.Lgs n. 59/1998 che introduce nel D.Lgs n. 29/1993 gli artt, 25-bis, 25-ter e 28-bis, in seguito rifluiti nel D.Lgs n. 165/2001, art. 25. Altra fonte di disciplina della dirigenza è quella contrattuale, *ccnl* 2006/2009 - Area V, art. 14.

Il profilo giuridico della dirigenza scolastica è costruzione di norme statali e norme contrattuali; e si articola in un fascio di competenze di natura amministrativa, gestionale, negoziale e meta-didattiche finalizzate a:

- assicurare la *gestione unitaria* dell'istituzione;

- dirigere e coordinare risorse umane; il coordinamento garantisce contemporaneamente sia l´autonomia dei soggetti della scuola (oo.cc. e docenti) sia la possibilità di un loro indirizzo unitario a determinati fini comuni;

- valorizzare risorse umane;

*- organizzare* l'attività scolastica secondo *criteri di efficienza e di efficacia formative*;

*- promuovere gli interventi per assicurare la qualità dei processi formativi;*

*- assicurare* la collaborazione delle risorse culturali, professionali, sociali ed economiche del territorio, per l'esercizio della libertà di insegnamento, intesa anche come libertà di ricerca e innovazione metodologica e didattica, per l'esercizio della libertà di scelta educativa delle famiglie e per l'attuazione del diritto all'apprendimento da parte degli alunni;

- effettuare la valutazione del personale assegnato nel rispetto del principio del merito (art. 39, D.Lgs n. 150/2009, e art. 17, c. 1, lett. e-bis, D.Lgs n. 165/2001);

- adottare atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno;

- condurre la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

Il dirigente scolastico esercita le funzioni del ruolo nel rispetto delle competenze degli organi collegiali (art. 16, c. 2, D.P.R.n. 275/1999) e risponde in ordine ai risultati dell’azione svolta (art. 25, c. 1, D*.* Lgsn. 165/2001). Il profilo dirigenziale disegnato nell’art. 25 del D. Lgs n. 165/2001 è stato richiamato dall’art. 14 del ccnl Area V,2006/2009.

La formazione e l´aggiornamento professionale sono un diritto per il dirigente scolastico e un dovere per l´amministrazione; le attività di formazione hanno l´obiettivo di assicurare il costante adeguamento delle competenze dirigenziali allo sviluppo del contesto culturale, tecnologico e organizzativo ed a consolidare una cultura di gestione orientata al risultato e all´innovazione.

La dirigenza scolastica partecipa alla funzione dirigenziale statale, ma da questa ne rimane distinta perché recante un proprio profilo funzionale. Questa *distinzione* è dichiarata, e posta, dalla stessa disposizione istitutiva della dirigenza scolastica; l´art. 21, c. 16, della L. n. 59/1997, dispone infatti che “i contenuti e le *specificità* della qualifica dirigenziale sono individuati con decreto legislativo integrativo delle disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29”; delega attuata con l´approvazione del D.Lgs n. 58/1998.

**Competenze della dirigenza scolastica.**

Sono di natura *amministrativa* (atti e provvedimenti, accordi di programma), *datoriale* o gestionale (atti gestionali di natura imprenditoriale afferenti a istituti contrattuali, assenze del personale, procedimenti disciplinari, assegnazione docenti alle classi, conferimento incarichi, etc.), *contrattuale* (atti negoziali, contratti, etc.), *meta-didattica* (responsabilitá di risultato in ordine al successo formativo degli allievi e al sostegno/sviluppo della libertá d´insegnamento).

La competenza meta-didattica o organizzativo-pedagogica si articola in una pluralità di azioni, che sono, alla luce delle norme in vigore, queste:

a) la *direzione*, *coordinamento*, e *valorizzazione* delle risorse umane (art. 21, c. 16, L. n. 59/1997);

b) la *romozione di interventi atti ad assicurare la qualità dei processi formativi* e la collaborazione delle risorse culturali, professionali, sociali ed economiche del territorio;

c) l´*assicurazione* della *gestione unitaria* dell'istituzione scolastica quale comunitá educativa;

d) l´*organizzazione dell’attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia formative* (art. 25, c. 2, D*.* Lgs n. 165/2001);

e) la *gestione del servizio scolastico* orientata all’*obiettivo della qualità dei processi formativi*.

La “Buona scuola”. Legge n. 107/2015

La legge conferma il *processo di centralizzazione amministrativa* avviato con la legge n. 15/2009; l´autonomia statutaria non è concessa alle istituzioni scolastiche, ma sono rafforzatui i poteri amministrativi e datoriali del dirigente scolastico su piú versanti; il dirigente è ritenuto ganglio vitale dell´azione del Governo sul territorio.

In particolare egli ha potere d´indirizzo, gestione e amministrazione sul piano triennale dell´offerta formativa; individua il personale da assegnare ai posti dell’organico dell’autonomia; garantisce un’efficace ed efficiente gestione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e materiali di cui risponde in ordine ai risultati; garantisce altresí il buon andamento del sistema scolastico pubblico; svolge compiti di direzione, gestione, organizzazione e coordinamento; valorizza il proprio personale assegnando annualmente una *somma* sulla base di *motivata valutazione e* dei criteri individuati dal Comitato per la valutazione dei docenti (art. 1, c. 127). La *somma* ha natura di *retribuzione accessoria*; é definite *bonus* (art. 1, c. 128);

Può individuare nell’ambito dell’organico dell’autonomia fino al 10 per cento di docenti che lo coadiuvano in attività di supporto organizzativo e didattico dell’istituzione scolastica (art. 1, c. 83).

A partire dall’anno scolastico 2016/2017, per la copertura dei posti dell’istituzione scolastica, il dirigente scolastico propone gli incarichi ai docenti di ruolo assegnati all’ambito territoriale di riferimento, prioritariamente sui posti comuni e di sostegno, vacanti e disponibili, per garantire il regolare avvio delle lezioni, anche tenendo conto delle candidature presentate dai docenti medesimi e della precedenza nell’assegnazione della sede.

Decolla la valutazione triennale dei dirigenti scolastici, affidata ad appositi *nuclei* che terranno conto di quanto fatto per la “*valorizzazione dell‘impegno e dei meriti professionali del personale dell’istituto, sotto il profilo individuale e negli ambiti collegiali*”(art. 1, c. 93, lett. b). La valutazione della dirigenza è dichiarata dal legislatore come «indifferibile esigenza» *ad unum* con la «realizzazione del sistema nazionale di valutazione» (art. 1, c. 94, L. n. 107/2015).

**La riforma Madia, legge n. 124/2015**

La riforma della pubblica amministrazione e della dirigenza, introdotta con L. n. 124/2015, riprende il processo di centralizzazione amministrativa e rordina la dirigenza pubblica; sono previste numerose deleghe al Governo, ben 14, per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, la dirigenza pubblica, l´aggiornamento del codice dell´amministrazione digitale (digitalizzazione della p.a.), il riordino della conferenza di servizi, la disciplina del lavoro pubblico, la semplificazione del procedimento amministrativo.

Il riordino della dirigenza pubblica ha l´obiettivo di creare un vero e proprio “*mercato della dirigenza*” per favorire le aspirazioni dei migliori e per dotare l´Amministrazione di competenze di valore; e di istituire ruoli unici significa costituire un dirigente pubblico che sia “dirigente della Repubblica” che superi la singola amministrazione.

Nei ruoli della dirigenza unica dello Stato non c´è posto per la dirigenza scolastica, di cui è fatta salva la sola specialitá del corso-concorso.

La Corte costituzionale con sentenza n. 351/2016 ha dichiarato incostituzionali diverse parti della legge n. 124/2015. Il Parlamento dovrá riscrivere in profonditá la riforma della pubblica amministrazione, bloccata sul nascere.

**Dirigenza scolastica oggi**

Tre sono gli elementi di struttura, connessi ma distinti, della dirigenza scolastica:

- elemento *amministrativo,* retto dal principio di principio di legalitá / adempimento formale (diritto pubblico);

- elemento *manageriale,* inerente alla gestione delle risorse umane, delle relazioni sindacali, della contrattualitá (datore di lavoro; diritto comune);

- elemento di *leadership educativa*, che si concreta nell´azione di direzione di comunitá educanti, attuazione dei profili dell´autonomia funzionale, attuazione della libertá di insegnamento, responsabilitá di risultato educativo (principio di discrezionalitá).

**BIBLIOGRAFIA**

M. Falanga, *Elementidi dirittoscolastico*, La Scuola, Brescia 2013

M. Falanga, *Il Regolamento dell'autonomia scolastica. Lettura e commento*, La Scuola, Brescia 2003, 2aed.

A. Catelani–M. Falanga, *La scuola pubblica in Italia*, La Scuola, Brescia 2011.

M. Falanga, *Il diritto scolastico,* Brescia 2017 (di prossima pubblicazione).

1. Docente di *Istituzioni di diritto pubblico* nella Libera Universitá di Bolzano. [↑](#footnote-ref-1)