

L'EQUIPARAZIONE RETRIBUTIVA DELLA DIRIGENZA SCOLASTICA: PROSSIMA LA PRIMA UDIENZA

- Francesco G. NUZZACI -

Il 24 novembre p.v. si terrà la prima udienza davanti al giudice del lavoro di Brindisi, con la discussione del primo di un corposo numero di ricorsi di dirigenti scolastici salentini al fine di ottenere la perequazione interna di una categoria, assurdamente assoggettata a tre regimi retributivi pur nello svolgimento della medesima funzione!, e l'equiparazione retributiva con la dirigenza amministrativa e con la dirigenza tecnica del medesimo datore di lavoro; sicuramente meno complesse, con la seconda che non è neanche dirigenza, in senso proprio, bensì solo attributaria di «posizione dirigenziale», priva di poteri (e responsabilità) di gestione perché priva di personale da gestire e priva di ufficio o struttura organizzativa.

E' la prima, significativa e concreta tappa di un contenzioso risolutamente avviato sin da quando – e non è stato difficile risultare, purtroppo, tristi profeti – si era inequivocabilmente compreso che il CCNL 2006-09, poi sottoscritto dalla pentiade rappresentativa (sic!) il 15 luglio 2010, avrebbe consumato l'ennesima presa per i fondelli: quattro spiccioli, traduzione monetaria dei pregressi tassi d'inflazione programmata al ribasso, raccattati dopo mesi e mesi di estenuanti ma finte trattative – finte perché le cifre erogate non sono aumentate neanche di un euro rispetto a quanto inizialmente messo sul piatto dall'amministrazione – e spacciate per un risultato che il pudore dell'ultimo momento ha derubricato in «accettabile». E' seguito il subitaneo abbandono della minacciata via giudiziaria da parte delle generaliste corazzate CGIL e CISL, pure minoritarie nella dirigenza scolastica e tuttavia le vere padrone degli infiniti, ed inutili, tavoli negoziali; con UIL e SNALS a fare da contorno e con l'ANP, relativamente maggioritaria nella categoria, ridottasi a firmare comunicati congiunti da loro dettati, dopo quattro anni di inazione in cui ha coltivato, in orgogliosa solitudine, l'illusione che un governo «amico» potesse tirar fuori dal magico cilindro equiparazione interna e perequazione esterna. Di più, consapevole – l'ANP – del *bluff* di CGIL e CISL, si era premurata in anticipo a diffidare i «venditori di fumo» e a rendere edotti – facendosi forte di un parere *pro veritate* commissionato ad un illustre giuslavorista, profumatamente pagato – i sempre più depressi colleghi (iscritti e non) che perequazione ed equiparazione potevano trovare soluzione solo con il contratto e non affidandosi al giudice, «non suscettibili, per difetto di giurisdizione e per incompetenza, di essere affrontate e risolte da un giudice del lavoro»!!!!

Lasciamo alla valutazione dei dirigenti scolastici quanto sia «accettabile» un contratto che allarga in cifra assoluta, anziché restringere, la forbice retributiva con le dirigenze amministrativa e tecnica (facile: il tasso di inflazione è uguale per tutti, ma le basi che lo hanno tradotto in moneta cospicuamente differenziate) e quanto sia «accettabile» la contorta, e per molti versi sublime, dichiarazione congiunta n. 1, allegata all'accordo sottoscritto, «di rinviare al prossimo rinnovo contrattuale [e sono quattro!], nel rispetto delle

autonome determinazioni del comitato di settore l'ulteriore esame delle connesse problematiche e la definizione delle più opportune soluzioni, nella direzione del riallineamento retributivo». E, giusto a voler puntualizzare, il prossimo rinnovo contrattuale non è quello del triennio 2010-2012, perché se ne potrà (iniziare a) parlare non prima del 2014, in seguito all'ultima manovra tremontiana che, bloccando, sia per la parte economica che per la parte normativa, la contrattazione sino a tutto il 2013, ha altresì mandato virtualmente al macero l'«epocale» riforma Brunetta.

Ma torniamo al ricorso, sui cui contenuti ci siamo soffermati in questa rivista ai primi di maggio del corrente anno (*Sull'equiparazione retributiva della dirigenza scolastica: autorevoli pareri e prosaici fraintendimenti*).

Noi «venditori di fumo» attendiamo il 24 novembre, consapevoli – naturalmente – che l'esito non sarà risolutivo. Chi soccomberà ricorrerà in appello e poi al vaglio della corte di cassazione. Ma non finirà qui, perché la partita decisiva potrebbe giocarsi a Strasburgo davanti alla corte europea di giustizia, anche se non necessariamente.

E il giudice comunitario va alla sostanza delle cose, senza farsi irretire da mere qualificazioni formali, perché i suoi parametri di giudizio sono il divieto di discriminazione tra funzioni lavorative «comparabili», nonché la piena ed effettiva tutela delle posizioni giuridiche soggettive. E se si va alla sostanza è ben difficile rinvenire una ragione giustificativa che inchioda la dirigenza scolastica ad un trattamento retributivo che, nel tempo, in luogo di restringere ha dilatato le distanze con le meno complesse, *ex lege*, dirigenza amministrativa e dirigenza tecnica, di pari seconda fascia, che però arrivano a percepire una remunerazione quasi doppia.

Ma alla sostanza può – e dovrebbe – ancor prima appellarsi direttamente il giudice nazionale, applicando – in una materia congiuntamente regolata da fonti interne e da fonti comunitarie – queste ultime che – com'è noto – prevalgono su leggi, contratti, accordi nazionali (e financo su disposizioni costituzionali purché non elevabili a principi fondamentali); pertanto disapplicabili se introducono o perpetuano discriminazioni tra soggetti «comparabili» (cosa che, nel caso di specie, non pare essere dubbia) non fondate su ragioni oggettive. E tali ultime non sono i, presunti o reali, vincoli di bilancio, peraltro reiterati da dieci anni (e da tre contratti collettivi nazionali) sì da essere privi del carattere dell'eccezionalità (che – se sussistente – giustificerebbe una discriminazione).

Ragioni, comunque e pur sempre, sottoponibili al pieno, autonomo apprezzamento del giudice: ciò che è avvenuto in un recente caso portato alla cognizione della magistratura del lavoro di Siena.

E' una sentenza del 27 settembre 2010 che, pronunciando sulla domanda principale del ricorso, ha proprio richiamato il diritto comunitario nello statuire la trasformazione in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato di una serie di contratti a tempo determinato stipulati con una docente senza sostanziale

soluzione di continuità, con assunzione dal 1° settembre sino al termine delle attività didattiche (30 giugno) e poi riassunzione dal successivo 1° settembre.

Ne abbiamo discusso in un contributo per il numero di dicembre della rivista «Scuola & Amministrazione» (Francesco G. Nuzzaci, *Una sentenza rivoluzionaria: in ruolo senza concorso?*).

Al fine che qui ne occupa, nella parte motiva della sentenza emessa dal giudice del lavoro toscano va rimarcato un passaggio cruciale, suscettibile di estensiva applicazione; che è sempre lo stesso: a parità di posizioni-funzioni in concreto equivalenti siccome comparabili, deve prevalere la norma comunitaria armonizzatrice, improntata al divieto di discriminazione e alla conseguente piena ed effettiva tutela del lavoratore.

In ragione di ciò è stata respinta l'obiezione della convenuta amministrazione, allegante a fondamento del proprio operato, l'esistenza di un contratto collettivo nazionale di lavoro regolativo delle supplenze, dal giudice considerata «un argomentare formalistico che non sfiora le istanze sostanziali di tutela antiabusiva in materia». Come è stato respinto l'ipotetico ostacolo insormontabile costituito dall'espresso divieto legale (art. 36, quinto comma, d.lgs. 165/01) a che, comunque, uno o più rapporti di lavoro a termine possano trasformarsi in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, con salvezza del solo risarcimento del danno; perché tale divieto legale non si appalesa congruo quanto all'effettività della tutela, nei riguardi della ricorrente, e alla dissuasività, nei confronti dell'amministrazione, che di fatto si sentirebbe legittimata in una sorta di «licenza di precarizzare». Così come, ed infine, è stata respinta la, presunta, barriera dell'articolo 97 cost. – della regola generale del concorso quale strumento ordinario di reclutamento, peraltro, e per l'appunto, derogabile dalla legge – perché non è un principio fondamentale; mentre lo è la tutela del lavoro – lavoro che *fonda* la repubblica, ex art. 1, cost. - , protetto «in tutte le sue forme e applicazioni», ex art. 35, cost., nonché strumento con cui si realizzano i valori individuali e familiari, ex artt. 2 e 36 cost.

Orbene, se in forza del divieto di discriminazione di lavoratori che svolgono, per quantità e qualità, la medesima funzione di colleghi a tempo indeterminato è stato addirittura mutato uno *status* giuridico (ed economico), a *a fortiori* l'armonizzazione imposta dal diritto comunitario potrà e dovrà rimuovere - per via giudiziaria – un'evidente discriminazione tra «lavoratori» **più che** «comparabili», con la disapplicazione di tutti i (dei tre sinora stipulati) contratti della quinta area della dirigenza scolastica.

Restiamo ostinatamente convinti – e il lettore ci perdonerà l'ostinazione con cui riproponiamo le nostre argomentazioni – che il giudice del lavoro non potrà non considerare che il dirigente scolastico:

- a) è organo di vertice, con rappresentanza legale e rilevanza esterna, di un'amministrazione pubblica, qual è ogni istituzione scolastica, distinta benché non separata dallo stato-amministrazione (nello specifico il MIUR), a tenore dell'art. 1, comma 2, d.lgs. 165/01 (cfr. altresì l'art. 14, comma 7-bis, d.p.r. 275/99);

- 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 dello scopo istituzionale (istruire, educare e formare), il dirigente scolastico non soggiace ad alcun rapporto di gerarchia (cfr. art. 14, comma 7-bis, d.p.r. 275/99, circa la definitività delle sue determinazioni) né al generale principio – codificato nell'art. 4 del d. lgs. 165/01 per tutta la dirigenza pubblica, compresa quella di prima fascia – che vuole separate le funzioni di indirizzo politico e amministrativo dalle funzioni di gestione. Benché le prime siano formalmente intestate – per quanto di rispettiva pertinenza – agli organi collegiali, è pur vero che il dirigente scolastico vi incide nella sostanza in virtù del potere di proposta nel consiglio d'istituto (artt. 8-10, d. lgs. 297/94) e, più ampiamente, di presidenza dei consigli di classe (art. 5), del collegio dei docenti (art. 7), del comitato per la valutazione del servizio dei docenti (art. 11). Il che è a dire che egli, sul piano dell'effettività, è anche organo di governo. Se ne ha testuale riscontro nell'articolo 25, comma 6, d. lgs. 165/01, in cui è scritto che «il dirigente presenta periodicamente al consiglio di circolo o d'istituto [organo d'indirizzo politico per antonomasia, in quanto esponente della c.d. comunità scolastica] motivata relazione sulla direzione e il coordinamento dell'attività formativa, organizzativa e amministrativa al [solo] fine di garantire la più ampia informazione e un efficace raccordo per l'esercizio delle competenze degli organi della istituzione scolastica»; mentre è valutato, nell'ambito della responsabilità dirigenziale, dal direttore dell'ufficio scolastico regionale (rappresentante *in loco* del MIUR), deputato altresì all'assegnazione di specifici obiettivi integranti quelli istituzionali significati nella norma generale in sede di conferimento dell'incarico;
- c) è, naturalmente, responsabile della **generale ed unitaria** gestione delle risorse strumentali e finanziarie (in ciò avvalendosi del direttore dei servizi generali e amministrativi, già responsabile amministrativo, assegnandogli gli obiettivi e impartendogli le relative direttive di massima: art. 25, comma 5, d. lgs. 165/01) e delle risorse umane, con l'obbligo di valorizzarle, e conseguenziale interfacciamento con non meno di 60-70 soggetti professionali (ma che possono sfiorare i 150), in esito al dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche ex d.p.r. 233/98 (di regola aventi una popolazione scolastica tra i 500 e i 900 alunni);
- d) deve attivare, e coordinare, i rapporti con gli enti locali e con le «diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti nel territorio» (art. 3, 4° comma, d.p.r. 275/99), compresi famiglie e studenti: il che è a dire direttamente sovraesposto socialmente nei confronti di un'utenza potenzialmente illimitata;
- e) esercita le funzioni già di competenza dell'amministrazione centrale e periferica relative alla carriera scolastica e al rapporto con gli alunni, all'amministrazione e gestione del patrimonio e delle risorse nonché allo stato giuridico ed economico del personale non riservate, da specifiche disposizioni, all'amministrazione centrale e periferica, oltre alle attribuzioni già rientranti nella competenza delle

istituzioni scolastiche (art. 14, comma 1, d.p.r. 275/99) con gli inerenti provvedimenti dotati del carattere di definitività, escluse le specifiche disposizioni in materia di disciplina del personale e degli studenti (art. 14, comma 7, d.p.r. 275/99, *supra*);

- f) è titolare delle attività negoziali sulla base di un autonomo bilancio e, di regola, senza altro vincolo di destinazione che quello prioritario per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie dell'istituzione scolastica interessata, come previste ed organizzate nel piano dell'offerta formativa (art. 1, comma 2, d.l. 44/01);
- g) in forza della sua qualificazione giuridico-penalistica (e penalistica) di datore di lavoro, è, ancora, titolare delle relazioni sindacali (art. 5, comma 2, d. lgs. 165/01) ed, ampiamente, è assoggettato a tutte le norme di tutela dei lavoratori in materia di comportamento antisindacale, ex legge 300/70 (con afferente legittimazione processuale), di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro ex d. lgs. 81/08, di privacy ex d. lgs. 196/03: con dirette e personali responsabilità penali e amministrative, trattandosi per lo più di norme sanzionatorie quand'anche depenalizzazione alla stregua della legge 689/81 (deve, insomma, pagarsi un avvocato).

Si vedano, per contro, le funzioni dei dirigenti (non scolastici) elencate nell'art. 17 del d. lgs. 165/01, congiuntamente al d.p.r. 17/09 (Regolamento recante disposizioni di riorganizzazione del ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca), in particolare gli articoli 8 e 10. Vi si legge che i dirigenti formulano proposte ed esprimono pareri al direttore generale; attuano i [singoli e specifici] progetti e le inerenti gestioni ad essi assegnati, unitamente all'adozione dei relativi atti e provvedimenti amministrativi; svolgono tutti gli altri compiti ad essi delegati, sempre dal direttore generale; coordinano e controllano l'attività dei dipendenti uffici [*rectius*: dei presidi territoriali dell'unico organo-ufficio di livello dirigenziale generale ovvero dei settori interni in cui lo stesso è organizzato], con poteri sostitutivi in caso di inerzia; provvedono alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai propri (meri) uffici. Trattasi, come è ben evidente, di una dirigenza cui sono estranei tutti (o quasi) quei profili di complessità (e di responsabilità) propri della dirigenza delle istituzioni scolastiche: di una dirigenza non connotata dall'immedesimazione organica con un autonomo (ed autoconsistente) organo-ufficio pubblico a rilevanza esterna, senza un autonomo bilancio da gestire, datrice di lavoro – se datrice di lavoro – alquanto soft, priva di esposizione sociale, avvalentesi dell'opera di qualche decina di persone (e spesso molte di meno) per l'esercizio di competenze raramente autonome e/o precostituite *ex lege* bensì prevalentemente delegate e/o di supporto per la realizzazione di obiettivi e programmi circoscritti, ben scanditi, in definitiva semplici (si vedano sui siti degli uffici scolastici regionali i rispettivi organigrammi e, a mo' di esempio, le disposizioni organizzative emanate dal direttore generale dell'USR Puglia, prot. AOODRPU 8519/usc. del 30 settembre 2008).

La dirigenza tecnica poi è addirittura priva di una struttura fisica da governare e l'esercizio della funzione è determinato con apposito atto d'indirizzo del ministro (art. 9, d.p.r. 17/09, cit.), essa esplicandosi in un

contributo di promozione nonché nel coordinamento di attività di aggiornamento del personale della scuola, nelle proposte e pareri in tema di programmi d'insegnamento, di sussidi didattici e tecnologie di apprendimento, di iniziative di sperimentazione, di assistenza tecnica e consulenza alle istituzioni scolastiche, infine attendendo ad ispezioni disposte dall'amministrazione (art. 397, comma 3, d. lgs. 297/94), ovvero – nella più sintetica riformulazione dell'art. 19, comma 10, d. lgs. 165/01 – in attività ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi speciali previsti dall'ordinamento: laddove qui è difficile rinvenire i tipici contenuti, strutturali e funzionali, di qualsivoglia dirigenza (dunque, nella sostanza, è una «non dirigenza», o dirigenza *quoad pecuniam*). E vi è di più. Perché i dirigenti (non scolastici) sono sottoposti alla direzione, coordinamento e controllo del direttore generale, anche con potere sostitutivo sui loro singoli atti, in quanto unico titolare di organo-ufficio e loro gerarchicamente sovraordinato, a mente dell'art. 16, d. lgs. 165/01 circa le funzioni dei dirigenti di uffici dirigenziali generali. Il che – a ben riflettere – significa più tutele e meno responsabilità.

La maggiore complessità della dirigenza scolastica – che dovrebbe (dovrà) riverberarsi su un trattamento economico **effettivamente** correlato alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità – emerge altresì dal differente sistema di reclutamento. Per l'accesso alla generale dirigenza pubblica l'articolo 28 del d. lgs. 165/01, integrato dal regolamento ex d.p.r. 272/04, prevede come canale ordinario un concorso per esami indetto da ogni pubblica amministrazione, eventualmente preceduto da una prova di preselezione, cui possono partecipare i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni muniti di laurea e che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio. Le prove scritte sono due (con facoltà dell'amministrazione, da menzionare espressamente nel bando, di una terza prova scritta per specifiche sezioni tecniche) cui segue un colloquio individuale in caso del loro avvenuto superamento, infine un periodo di formazione non selettivo. Per contro, all'aspirante dirigente scolastico il successivo articolo 29 – *lex specialis* – impone (*rectius*: imponeva, perché e per il futuro è stato riscritto, a misura «umana» dal già citato d.p.r. 140/08) un ben più pesante dispositivo, dettagliato (e complicato) *ad hoc*, in chiaro eccesso di potere, dal finora unico ed autoconsistente bando concorsuale emanato (d.d.g. del 22-11-2004):

- possesso di laurea e sette anni (non cinque) di servizio nel ruolo docente;
- preselezione per titoli con effetto di sbarramento, cioè tale da vanificare il possesso dei requisiti di legge (ora invece i titoli saranno valutati in esito al superamento di tutte le prove concorsuali, libere prove di preselezione comprese: resta comunque un concorso per esami e **titoli**);
- due prove scritte (stesura di un saggio e predisposizione di un progetto);
- un colloquio di gruppo, se superato il quale segue un colloquio individuale;
- ammissione a un periodo di formazione, previo posizionamento utile nella graduatoria formatasi sulla base del punteggio conseguito nelle prove scritte e orali;

- ulteriore esame finale, e selettivo, ancora con prova scritta e prova orale, compiuto il periodo di formazione;

- e finalmente ... o forse non ancora.

Forse il 24 novembre, o su di lì, ci sarà qualche sorpresa. E non solo per i «venditori di fumo».