

La Legge 107/2015 e la valorizzazione del merito del personale docente

Antonello Giannelli - Dirigente Tecnico MIUR

L'introduzione della premialità in favore del personale docente, operata dalla Legge 107/2015, offre ai Dirigenti Scolastici uno strumento gestionale molto avanzato rispetto alla ordinaria concezione del salario accessorio nel comparto scuola. Esso, se correttamente utilizzato, è in grado di migliorare significativamente l'efficacia del servizio d'istruzione. Se ne presenta qui una prima analisi, unitamente ad alcuni suggerimenti di natura operativa.

Introduzione

Nella gestione del personale, tanto nel settore del lavoro pubblico che in quello privato, la possibilità di remunerare il maggior impegno costituisce da sempre una delle principali leve di miglioramento della produttività. Con riferimento al servizio pubblico dell'istruzione, per produttività deve necessariamente intendersi, su scala nazionale, il generale miglioramento dei livelli di apprendimento, la riduzione delle disuguaglianze territoriali e sociali nella preparazione degli studenti, la riduzione della dispersione e, in senso lato, il miglioramento dell'efficacia del servizio.

Per favorire l'instaurarsi di questo processo virtuoso, il comma 126 della Legge 107/2015 ha istituito un fondo nazionale, alimentato da un primo stanziamento di 200 milioni di euro per il 2016, con il preciso scopo di valorizzare il merito del personale docente. Il fondo sarà ripartito in proporzione alla dotazione organica dei docenti, tenendo conto anche di specifici fattori correttivi (complessità, aree a rischio). Si tratta, indiscutibilmente, di una considerevole innovazione ma è opportuno ricordare che già sei anni addietro, con l'emanazione del Decreto Legislativo 150/2009 – e, specificatamente, con riferimento alle norme di cui al Titolo II “Misurazione, valutazione e trasparenza della performance” ed al Titolo III “Merito e premi” del decreto – era stato implementato, nel nostro ordinamento, il principio della meritocrazia nel lavoro pubblico.

In realtà, l'attuazione di quelle disposizioni al settore scolastico non ha avuto seguito: ciò in virtù della norma (articolo 74, quarto comma) dello stesso Decreto Legislativo che rinviava la determinazione di limiti e modalità per applicarle all'insegnamento, nonché alla ricerca, ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale provvedimento fu effettivamente emanato – si tratta del DPCM 26 gennaio 2011, pubblicato sulla G.U. n. 116 del 20 maggio 2011 ed entrato in vigore il 4 giugno 2011 – ma, a sua volta, rinviava la definizione del sistema di misurazione e valutazione della performance specifico per le scuole ad un ulteriore provvedimento di competenza del MIUR, mai predisposto.

Volendo affrontare la questione in modo più sottile, si dovrebbe considerare che la norma di rinvio riguardava solo le attività di docenza e ricerca – e lo faceva al condivisibile fine di rispettare la particolare tutela ad esse offerta dall'articolo 33 della Costituzione – e non quelle a carattere amministrativo, tecnico e ausiliario proprie del personale ATA (nonché dello stesso personale docente, quando impegnato in attività diverse dall'insegnamento) che, pertanto, avrebbero dovuto essere sottoposte alla valutazione prevista dal D.Lgs. 150/2009. Abbastanza inspiegabilmente, però, la normativa di valorizzazione del merito non è mai stata applicata neanche a questa

Il comma 126 della Legge 107/2015 ha istituito un fondo nazionale, alimentato da un primo stanziamento di 200 milioni di euro per il 2016, con il preciso scopo di valorizzare il merito del personale docente

categoria di personale e tutto ciò ha comportato, alla fine, l'esclusione di tutto il popoloso comparto scuola (oltre un milione di dipendenti!) dalla possibilità di essere gestito secondo un'ottica meritocratica, impedendo ai dipendenti più meritevoli di accedere ad una frazione più consistente di salario accessorio. La Legge 107, invertendo la logica adottata in passato, consente oggi di "premiare" i docenti ma esclude il personale ATA dall'attribuzione del "bonus".

La valutazione della docenza, d'altronde, pone problemi oggettivi di non poco conto in quanto il valore aggiunto di un insegnamento davvero efficace è rilevabile solo prendendo in considerazione l'intero percorso di crescita culturale e intellettuale del discente ormai adulto. Ciò nonostante, come sarà illustrato in seguito, è comunque possibile definire alcune condotte virtuose, adottabili (e sicuramente già adottate) da molti docenti, idonee ad influenzare positivamente la formazione degli studenti.

L'opportunità offerta dal bonus premiale, infatti, è in grado di rinnovare le prassi didattiche e organizzative delle istituzioni scolastiche ma solo se sfruttata adeguatamente e al massimo delle sue possibilità. Si tratta di una sfida che il nostro sistema scolastico non può permettersi di ignorare o di perdere, data la alta posta in gioco.

Il ruolo del comitato di valutazione

Il comma 129 della Legge 107 ha riscritto l'articolo 11 del testo unico dell'istruzione (il D.Lgs. 297/1994) che, a sua volta, definisce la composizione e le competenze del comitato per la valutazione dei docenti

Per comprendere il funzionamento della procedura premiale, è innanzitutto necessario osservare che il comma 129 della Legge 107 ha riscritto l'articolo 11 del testo unico dell'istruzione (il D.Lgs. 297/1994) che, a sua volta, definisce la composizione e le competenze del comitato per la valutazione dei docenti, organo collegiale istituito decenni addietro ma considerevolmente rinnovato a seguito di questo intervento legislativo.

Ai fini che qui interessano, il comitato è formato da sette componenti: il dirigente scolastico in funzione di presidente, due docenti scelti dal collegio dei docenti, un docente scelto dal consiglio di istituto, due genitori (se si tratta di scuola del primo ciclo) oppure un genitore ed un alunno (se si tratta di secondo ciclo) scelti dal consiglio di istituto, un esperto esterno (docente, dirigente scolastico oppure dirigente tecnico) scelto dall'Ufficio Scolastico Regionale. In accordo alle regole generali, applicabili a tutti gli organi collegiali, di cui all'articolo 37 del testo unico:

- il comitato è validamente costituito anche nel caso in cui non tutte le componenti abbiano espresso la propria rappresentanza;
- le sedute sono valide se è presente "la metà più uno" dei componenti in carica;
- le decisioni sono assunte a maggioranza assoluta dei voti regolarmente espressi, dovendo con ciò intendersi che i voti di astensione non hanno rilievo;
- in caso di parità prevale il voto del presidente.

Il comitato è tenuto a individuare – il comma 3 del riscritto articolo 11, infatti, usa la voce verbale "individua" che non lascia spazio a scelte di senso contrario – i criteri per la valorizzazione dei docenti. Tale individuazione, però, non è libera ma deve essere vincolata ai tre ambiti di cui allo stesso comma 3 il cui testo è riportato qui di seguito:

Il comitato individua i criteri per la valorizzazione dei docenti sulla base:

- a) della qualità dell'insegnamento e del contributo al miglioramento dell'Istituzione Scolastica, nonché del successo formativo e scolastico degli studenti;
- b) dei risultati ottenuti dal docente o dal gruppo di docenti in relazione al potenziamento delle competenze degli alunni e dell'innovazione didattica e metodologica, nonché della collaborazione alla ricerca didattica, alla documentazione e alla diffusione di buone pratiche didattiche;
- c) delle responsabilità assunte nel coordinamento organizzativo e didattico e nella formazione del personale.

L'individuazione dei criteri

Come si può constatare, i tre ambiti sono a loro volta distinguibili in sotto-ambiti, tutti da porre in relazione con le parole “sulla base” che ne sono il presupposto sintattico, e dunque l'intero comma 3 può essere riscritto in una forma più facilmente leggibile:

Il comitato individua i criteri per la valorizzazione dei docenti sulla base:

- a1) della qualità dell'insegnamento;
- a2) del contributo al miglioramento dell'Istituzione Scolastica;
- a3) del successo formativo e scolastico degli studenti;
- b1) dei risultati ottenuti dal docente o dal gruppo di docenti in relazione al potenziamento delle competenze degli alunni;
- b2) dell'innovazione didattica e metodologica;
- b3) della collaborazione alla ricerca didattica, alla documentazione e alla diffusione di buone pratiche didattiche;
- c1) delle responsabilità assunte nel coordinamento organizzativo e didattico;
- c2) delle responsabilità assunte nella formazione del personale.

Esaminando la terminologia scelta dal legislatore (qualità dell'insegnamento, miglioramento, successo formativo e scolastico) si conclude che i primi tre sotto-ambiti – quelli derivanti dall'analisi della lettera a del comma 3 – sono riconducibili ad una visione relativamente più tradizionale della didattica. I successivi tre – derivanti dall'analisi della lettera b del comma 3 – sono inquadrabili in un visione più moderna (potenziamento delle competenze, innovazione, ricerca didattica). Gli ultimi due sotto-ambiti sono palesemente riconducibili a due specifiche tipologie di attività: il settimo è riferibile alle funzioni dei coadiutori del dirigente di cui al comma 83 della Legge – ove essi sono definiti proprio come “docenti che lo coadiuvano in attività di supporto organizzativo e didattico” – e l'ottavo fa riferimento alla funzione di tutor dei docenti in anno di prova.

I criteri devono essere utilizzabili dal dirigente per orientarsi nella scelta tra le infinite osservazioni possibili nella successiva attività di valutazione e per ancorare quest'ultima a parametri quanto più oggettivi possibile. A tale scopo, potrà essere utile partire dal Rapporto di autovalutazione dell'istituzione scolastica che contiene un esplicito riferimento alle varie declinazioni degli esiti dell'apprendimento. Si potrebbe prevedere, ad esempio, che la presenza di un “significativo” miglioramento (da quantificare), durante il corso dell'anno, dei risultati ottenuti dagli studenti di una data classe in una disciplina o in un ambito disciplinare possa essere considerato come elemento di valutazione positiva in favore del relativo docente (o dei docenti coinvolti nell'ambito). Un ruolo fondamentale potrebbe essere svolto dall'introduzione di prove comuni e anonime per classi parallele, effettuando le correzioni senza conoscere l'identità degli autori per garantire la massima oggettività e attendibilità dei risultati. Oppure, si potrebbero prendere in considerazione le innovazioni didattiche (classe capovolta, didattica laboratoriale, didattica per progetti, webquest...) implementate da un docente o da un gruppo di docenti che hanno ottenuto un riscontro “significativamente” positivo (da definire e quantificare anch'esso). O ancora, si potrebbe fare riferimento al lavoro dei docenti che hanno “significativamente” (sempre quantificando un livello di “prestazione” minima da prendere in considerazione) ridotto la dispersione scolastica di una o più classi passando da un anno all'altro. Un ulteriore esempio può consistere nel ritenere come elemento positivo una qualificata documentazione delle attività che hanno consentito di raggiungere certi obiettivi, a scopo di diffusione delle buone pratiche. Anche qui, il criterio scelto dovrebbe specificare i parametri da osservare e definirne la soglia minima. Con riferimento ai collaboratori del dirigente, si potrebbe definire il livello minimo di “collaborazione” da fornire per essere presi in considerazione ai fini della premialità. Con riferimento al tutor, si

I criteri individuati dal comitato di valutazione devono essere utilizzabili dal dirigente per orientarsi nella scelta tra le infinite osservazioni possibili nella successiva fase di valutazione

La principale innovazione del bonus premiale consiste nel fatto che può essere utilizzato solo per compensare una prestazione lavorativa superiore, per qualità o per conseguimento di risultati o per assunzione di responsabilità, rispetto a quella ordinaria

potrebbe definire la qualità minima della documentazione relativa alla osservazione ed al confronto con il docente in anno di prova.

In altri termini, la formulazione testuale del comma 3 del riscritto articolo 11 del testo unico, specie se “esplosa” e analizzata come suggerito in precedenza, appare già di buon dettaglio ed è idonea a suggerire come individuare dei criteri di ulteriore specificazione delle prestazioni potenzialmente meritevoli di essere premiate.

L'innovazione “giuslavoristica” introdotta dal bonus

È importante realizzare che la principale innovazione del bonus premiale consiste nel fatto che esso, a differenza del fondo dell'istituzione scolastica (FIS), può essere utilizzato solo per compensare una prestazione lavorativa superiore, per qualità o per conseguimento di risultati o per assunzione di responsabilità, rispetto a quella ordinaria ma che la sua erogazione è svincolata da qualsiasi considerazione rispetto al numero di ore lavorate. In altre parole, il bonus può essere riguardato come un compenso corrispettivo ad un impegno o ad una collaborazione nel lavoro di livello superiore al minimo dovuto. L'utilizzo del FIS, invece, richiede una stretta corrispondenza con il numero di ore di attività aggiuntiva prestata, siano esse di insegnamento o funzionali all'insegnamento (quest'ultime retribuibili anche a forfait).

Per apprezzare appieno la portata giuridica di questa novità, almeno nel settore pubblico, risulta utile ricordare che ogni lavoratore dipendente è tenuto a collaborare con la parte datoriale, come previsto dall'articolo 2094 del codice civile, ed è tenuto a “usare la diligenza richiesta dalla natura della prestazione dovuta” come previsto dal primo comma dell'articolo 2104. Quest'ultima norma, in particolare, definisce la cosiddetta “diligenza tecnica” e la rende ben differente dalla “diligenza del buon padre di famiglia” prevista dall'articolo 1376 del codice per le obbligazioni non riconducibili al lavoro subordinato. La diligenza tecnica richiede, per sua natura, un impegno più elevato al punto che una prestazione lavorativa carente sotto tale profilo integra un illecito disciplinare ed è sanzionabile ai sensi dell'articolo 2106. In altri termini, il nostro ordinamento prevede, come principio generale, la punibilità disciplinare di un impegno nel lavoro subordinato inferiore a quello dovuto.

La grande innovazione introdotta dalla Legge 107, pur limitatamente alla funzione docente, consiste proprio nella possibilità di premiare, in parte, l'impegno superiore a quello, minimale, che è dovuto per obbligazione contrattuale e, in parte, il conseguimento di risultati. Corre l'obbligo di sottolineare che la prestazione di lavoro del personale che non ricopre qualifica dirigenziale, come quello docente, è caratterizzata dalla “obbligazione di mezzi”, e quindi da un'obbligazione di diligenza e perizia, a differenza della prestazione di lavoro dirigenziale che ha come carattere costitutivo la “obbligazione di risultato”.

Si tratta di una novità che, pur nella relativa modestia della cifra stanziata per il 2016 – 200 milioni a livello nazionale – introduce l'opportunità, sempre attesa e desiderata dai più, di premiare i numerosi docenti che profondono nel loro lavoro una dedizione straordinaria e accettano di buon grado l'assunzione di responsabilità, su incarico del dirigente, superiori a quelle ordinariamente riferibili alla qualifica di appartenenza.

Il ruolo del Dirigente Scolastico

Il Dirigente Scolastico ha il potere-dovere di valutare tutti i docenti con cadenza annuale e di assegnare loro il bonus

Il comma 127 della Legge attribuisce con chiarezza al dirigente scolastico il potere-dovere di valutare (tutti) i docenti con cadenza annuale e di assegnare loro il bonus. Il comma 128 ne stabilisce la natura di retribuzione accessoria. Va sottolineato che eventuali istanze volte a richiedere la valutazione del proprio operato, presentate da singoli docenti, risultano prive di efficacia proprio perché la valutazione rientra tra le attività dirigenziali obbligatorie nei confronti di tutti. Né, tantomeno, sussiste alcun obbligo di motivazione nei confronti di situazioni che, secondo l'apprezzamento

dirigenziale, non meritano l'erogazione del bonus. La valutazione dirigenziale positiva, invece, deve essere obbligatoriamente motivata e deve basarsi sui criteri deliberati in sede di comitato di valutazione. È bene osservare che l'onere di motivazione trae la sua ragion d'essere dai principi generali di corrispettività e di responsabilità dirigenziale severamente codificati nel D.Lgs. 165/2001:

- art. 7, c. 5 “Le Amministrazioni Pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese”;
- art. 45, c. 4 “I dirigenti sono responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori”.

Una erogazione non dovuta può essere oggetto di giudizio per responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti mentre una erogazione incongrua può essere oggetto di giudizio davanti al Giudice del lavoro. Entrambe le azioni giudiziarie si incentrerebbero sulla condotta dirigenziale ma è bene ricordare che la prima riguarderebbe la persona fisica del dirigente mentre la seconda riguarderebbe la persona giuridica datoriale rappresentata dal dirigente. Anche questa, però, in caso di soccombenza dell'Amministrazione, potrebbe portare ad una successiva azione di rivalsa giuscontabile nei confronti del dirigente. Come si può facilmente constatare, la responsabilità del dirigente nell'attribuzione del bonus è piena e non trasferibile ad altri soggetti.

Le precedenti considerazioni risultano essenziali per comprendere quale siano i confini entro i quali si deve mantenere l'individuazione dei criteri da parte del comitato: ogni invasione della sfera di discrezionalità gestionale propria del dirigente li renderebbe inefficaci e inutilizzabili in quanto egli risponde “in solitudine” del proprio operato e, pertanto, ha titolo ad assumere “da solo” le decisioni di propria pertinenza.

Non sarà superfluo, a tale riguardo, sottolineare che l'individuazione dei criteri non costituisce un presupposto di legittimità per l'attività del dirigente, consistente appunto nella valutazione dell'operato dei docenti e nell'erogazione motivata del bonus. Ragionando a contrario, si giungerebbe a conclusioni assurde: per un verso, l'inerzia di un organo collegiale risulterebbe paralizzante nei confronti dell'azione dirigenziale (impossibile perché il dirigente è comunque responsabile unico della gestione e dei risultati del servizio) e, per l'altro, sarebbe compresso fino all'annullamento il diritto soggettivo dei docenti più impegnati a vedersi riconoscere e remunerare il loro maggiore impegno (suscettibile di ricorso al Giudice del lavoro).

I criteri, dunque, sono da intendersi come regole di orientamento che il dirigente deve utilizzare per individuare i fatti sintomatici delle prestazioni lavorative degne di considerazione e di valutazione potenzialmente positiva piuttosto che come limitazioni della sua sfera decisionale.

A conclusione di queste riflessioni, non si può fare a meno di ricordare che, per espressa previsione del comma 130 della Legge, il MIUR istituirà un Comitato tecnico scientifico che provvederà, in base ad apposite relazioni degli Uffici Scolastici Regionali sui criteri adottati dalle varie istituzioni scolastiche al termine del triennio 2016/2018, ad elaborare delle linee guida per la valutazione del merito dei docenti a livello nazionale, previo confronto con le parti sociali e le rappresentanze professionali. Tali linee guida, infine, potranno essere periodicamente aggiornate in base a quanto rappresentato dagli stessi Uffici Scolastici Regionali.

Una erogazione non dovuta può essere oggetto di giudizio per responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti mentre una erogazione incongrua può essere oggetto di giudizio davanti al Giudice del lavoro