

Quello che qui di seguito pubblichiamo è il parere che lo studio legale del Prof. Romeo, docente universitario del "Diritto del Lavoro" ha reso al Sindacato Nazionale dei Dirigenti Scolastici in merito alla procedura di valutazione dei dirigenti messa in atto dal Ministero.

*Il prof. Romeo individua nell'intero meccanismo diversi elementi di illegittimità; in particolare il giurista parla di una ipotesi di "costrittività organizzativa" che potrebbe determinare pericolose critiche nell'espletamento del lavoro ed evidenti disagi dovuti a condizioni organizzativo ambientali da "burn-out"*



In riferimento al parere legale che mi è stato richiesto dallo SNADIS, riguardante gli eventuali profili di illegittimità del SI.VA.DI.S. (acronimo di Sistema di Valutazione dei Dirigenti Scolastici), com'è noto predisposto dal Ministero dell'Istruzione al fine di una "pesatura" della dirigenza, mi corre l'obbligo segnalare i seguenti rilievi.

**1.** Preliminarmente si avverte che con l'introduzione della rotazione degli incarichi dirigenziali, di cui all'art. 19 D.Lgs. n. 165/01, così come modificato dalla L. n. 145 del 15/07/2002, il legislatore ha inteso perseguire – nel preminente interesse generale al raggiungimento degli obiettivi fissati per l'organizzazione dei pubblici uffici dall'art. 97 Cost. – il dichiarato scopo di evitare la cristallizzazione degli incarichi apicali. Parimenti, la ratio della norma è nel senso di arricchire le doti culturali e professionali dei dirigenti interessati, ma sempre nel rispetto delle regole della trasparenza degli uffici e della riservatezza, al fine di evitare pregiudizi derivanti da condizionamenti ambientali.

Sulla questione ha già statuito la giurisprudenza, cfr. Cons. Stato, Sez.VI, 24/10/2002, n.5867, in Foro Amm. CDS, 2002, 2574, che ha particolarmente insistito sulla necessità di evitare pregiudizi derivanti da condizionamenti ambientali.

Altra giurisprudenza, sempre sotto il profilo di carattere generale, ha statuito che "in sede di graduazione delle posizioni dirigenziali e di conseguente attribuzione dei valori economici, l'amministrazione datrice di lavoro svolge un'attività che si concreta non in una scelta ovvero in una valutazione comparativa tra soggetti ben individuati, ma in una semplice "graduazione" delle

posizioni organizzative senza alcun riferimento ai singoli dirigenti preposti alle diverse strutture. (Cons. Stato, Sez.IV, 08/06/2000, n.3259, in Foro Amm., 2000, 2121)".

Premessi questi aspetti di carattere generale, è interessante considerare la compatibilità degli stessi con il SI.VA.DI.S.. Ferma, infatti, la complessità di adottare misure idonee è qui opportuno vagliare, sotto il profilo strettamente giuridico, sino a che punto vi sia conformità con le regole generali approntate dall'ordinamento.

2. Orbene, al fine di cogliere eventuali profili di illegittimità del testo riguardante il SI.VA.DI.S., è utile richiamare in questa sede che le operazioni di verifica dei risultati ed i criteri di valutazione sono contenuti nel c.c.n.l. per il personale dell'area V della dirigenza scolastica. Più in particolare, all'art. 27 del richiamato contratto è previsto che l'Amministrazione predisponga meccanismi e strumenti di monitoraggio di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolte, e ciò in relazione ai programmi ed agli obiettivi da perseguire correlati alle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili, tenuto conto della specificità dell'istituzione scolastica. La norma aggiunge, poi, al 5° comma, che dovranno essere valorizzati aspetti di autovalutazione continua e al 6° comma la necessità di indicare elementi e parametri sui quali si dovrà fondare il giudizio di apprezzamento, ma sempre nel rispetto dei contenuti della complessa funzione dirigenziale.

La richiamata disposizione del contratto collettivo rinvia, poi, ai principi di cui al D. Lgs. n. 286/99, ed è il caso di segnalarne, ai nostri fini, gli artt. 1 e 5. Per quanto riguarda la prima norma, in essa sono previsti i principi generali di controllo interno, allo scopo di garantire la legittimità e la regolarità dell'azione amministrativa e verificarne l'efficacia e l'efficienza, nonché l'economicità, nell'intento di realizzare un'ottimizzazione dei costi. Diversamente, l'art. 5 del D. Lgs. n. 286/99 interviene specificamente sulle problematiche della valutazione del personale con incarico dirigenziale, in coerenza a quanto stabilito dalla contrattazione collettiva e valutati i risultati dell'attività e della gestione svolta.

Quindi, sia la contrattazione collettiva che il D. Lgs. n. 286/99 nulla stabiliscono a proposito di quelli che devono essere i criteri della valutazione dei dirigenti scolastici che vengono, invece, lasciati alla discrezionalità dell'Amministrazione la quale dovrà approntare idonei paradigmi di riferimento.

Parimenti nessun apporto, sempre sul tema che qui ci occupa, è dato dalla norma di cui all'art. 25 del D. Lgs. n. 165/01 che interviene sull'istituzione e l'esercizio delle competenze del dirigente scolastico. Quest'ultima disposizione evidenzia la centralità della formazione, come asse portante della professionalità dei dirigenti scolastici, ma nulla dice a proposito dei necessari criteri di valutazione sugli stessi.

Premessi questi necessari riferimenti, non è revocabile in dubbio che il SI.VA.DI.S. dovrà essere vagliato e analizzato alla luce delle regole generali, mancando nell'ordinamento regole di specifico contenuto.

Orbene, sotto tale profilo il sistema che qui si prende in esame non sembra conforme ai principi di una valutazione dei risultati, in quanto (cfr. pag. 6) sembra riguardare lo sviluppo e l'innovazione dell'intero sistema scolastico, nonché avere ingerenza sulle competenze del dirigente scolastico. Più in particolare, si rileva l'inidoneità della valutazione "a promuovere la crescita delle competenze dei responsabili di istituto".

Ma, v'è di più. Non appare legittimo che i dirigenti scolastici debbano rispondere in ordine ad un miglioramento continuo, atteso che il parametro di riferimento previsto dalla contrattazione collettiva e dalla normativa di riferimento è quello dei risultati, non già quello di uno svilente e mortificante controllo sulla "qualità" della prestazione. Senza tacere che perplessità sorgono a proposito dei criteri di valutazione (cfr. pag. 13), ove sono individuati 3 livelli di standard definiti: da migliorare, di apprezzamento e di eccellenza. Sul punto si segnala, in particolare, la contraddittorietà (rectius: l'impossibilità) dello standard di eccellenza corrispondente "ad una prestazione al di sopra di ogni aspettativa". Una tale espressione non consentirebbe mai il conseguimento del predetto standard, attesa l'estrema straordinarietà dell'eccellenza, non collegata a parametri di sinallagmaticità e, quindi, di corrispettività, ma al verificarsi di eventi al di fuori di ogni aspettativa. Quindi, un tale livello rischia di rimanere inattuato.

l'eccellenza con il raggiungimento di obiettivi superlativi, dall'altro, più modestamente, viene confermata al conseguimento degli obiettivi assegnati (ma, allora non sono al di là di ogni aspettativa!), con la conseguenziale valutazione che questi ultimi, di per sé, potrebbero configurarsi come eccessivi rispetto alla normalità della prestazione.

Censurabile è, poi, la circostanza che i dirigenti valutati debbano svolgere un'attività analiticamente descritta a pag. 5 dei criteri generali, attività che prevede: a) la compilazione della prima parte del fascicolo di valutazione e la preparazione del piano di azione; b) la discussione e "l'accordo" con il valutatore degli obiettivi di miglioramento annuali, per ogni area di attività, condividendone la scheda degli obiettivi; c) la realizzazione degli obiettivi di miglioramento concordati; d) l'interazione con il valutatore di prima istanza, in occasione di visite e colloqui; e) la preparazione e l'invio di documentazioni standard. Tutto ciò all'inizio dell'anno scolastico, mentre per la fine dell'anno i valutati sono tenuti a compilare la parte di autovalutazione e a partecipare al colloquio in "feed back", con azione di formazioni di supporto programmate.

Orbene, tali fasi nel processo di valutazione incidono pesantemente sulla professionalità del dirigente, con evidenti situazioni di costrittività organizzativa, peraltro fortemente stigmatizzata da una circolare INAIL di cui si farà cenno nel prosieguo.

**3.** Ulteriori considerazioni critiche possono essere espunte a proposito degli orientamenti e delle linee guida della valutazione stessa. Su tale aspetto il sistema offerto va ben oltre ogni logico proponimento, allorché vorrebbe incentivare incontri-colloqui con il valutatore per concertare gli obiettivi da conseguire che, contraddittoriamente, sono stati già assegnati e negoziati con l'Amministrazione, in forza dell'incarico affidato.

La verità è che emerge una situazione "di costrittività organizzativa" che potrebbe determinare pericolose criticità nell'espletamento del lavoro ed evidenti disagi dovuti a condizioni organizzativo-ambientali da burn out. Su questo profilo è utile richiamare la circolare n. 71 del 17/12/03 dell'INAIL, che stigmatizza rispetto a talune condizioni organizzativo-ambientali di lavoro, potenzialmente in grado di determinare patologie psichiche ai lavoratori. E' di estremo interesse riportare taluni passi salienti della precitata circolare.

"Secondo un'interpretazione aderente all'evoluzione di organizzazione dei processi produttivi ed alla crescente attenzione ai profili di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, la nozione di causa lavorativa consente di ricomprendere non solo la nocività delle lavorazioni in cui si sviluppa il ciclo produttivo aziendale (siano esse tabellate o non) ma anche quella riconducibile all'organizzazione aziendale delle attività lavorative.

I disturbi psichici quindi possono essere considerati di origine professionale solo se sono causati, o concausati in modo prevalente, da specifiche e particolari condizioni dell'attività e della organizzazione del lavoro.

Si ritiene che tali condizioni ricorrano esclusivamente in presenza di situazioni di incongruenza delle scelte in ambito organizzativo, situazioni definibili con l'espressione "costrittività organizzativa".

Le situazioni di costruttiva organizzativa più ricorrenti sono riportate di seguito, in un elenco che riveste un imprescindibile valore orientativo per eventuali situazioni assimilabili.

- Marginalizzazione dalla attività lavorativa;
- svuotamento delle mansioni;
- mancata assegnazione dei compiti lavorativi, con inattività forzata;
- mancata assegnazione degli strumenti di lavoro;
- ripetuti trasferimenti ingiustificati;
- prolungata attribuzione di compiti dequalificanti rispetto al profilo professionale posseduto;
- prolungata assegnazione di compiti esorbitanti o eccessivi anche in relazione ad eventuali condizioni di handicap psico-fisici;
- impedimento sistematico e strutturale all'accesso a notizie;
- inadeguatezza strutturale e sistematica delle informazioni inerenti l'ordinaria attività di lavoro;
- esclusione reiterata del lavoratore rispetto ad iniziative formative, di riqualificazione e aggiornamento professionale;
- esercizio esasperato ed eccessivo di forme di controllo.”

Ad analizzare la tabella sopra riportata, risulta di tutta evidenza che il sistema di valutazione de quo finisce per collidere con le statuizioni della circolare richiamata.

Il contrasto, poi, diventa macroscopico solo a considerare i criteri generali di riferimento, atteso che, nella declaratoria del Ministero, il sistema di valutazione viene inteso come “uno strumento per stimolare il miglioramento del servizio delle istituzioni scolastiche”, andando ben oltre il ruolo e la funzione che gli è attribuita dalla legge e dalla contrattazione collettiva.

I contrasti divengono ancora più palesi allorché, nella declaratoria delle caratteristiche, si inserisce che il sistema, oltre i risultati, deve valorizzare anche la qualità dei programmi e dei processi di miglioramento avviati dal dirigente scolastico.

Incredibilmente, poi, come oggetto di valutazione, nel surrettizio intendimento che la stessa sia rivolta ad obiettivi estranei al servizio del dirigente, si aggiunge che attraverso di essa potrà essere possibile apprezzare “anche le competenze organizzative dei dirigenti scolastici”. L'uso della congiunzione coordinante “anche” cela emblematicamente un intendimento ultroneo rispetto all'oggetto della valutazione e, quindi, in contrasto con i principi di legalità sopra espressi.

Incromprendibile appare, inoltre, l'esclusione del ricorso “ad una griglia di comportamenti organizzativi” che, invece, potrebbero essere il presupposto per una omogeneità della valutazione stessa.

4. Ferme le perplessità sulla legittimità del processo di valutazione sopra spiegate, non è dato riscontrare, però, anomalie riguardo la circostanza che il responsabile del sistema di valutazione possa essere un pari grado del dirigente da valutare. Sul punto ci permettiamo di riportare una decisiva sentenza del T.A.R. Lazio che emblematicamente legittima una tecnica di valutazione "peer review", cioè vale a dire una revisione da parte dei propri pari.

"In tema di selezione dei progetti presentati per il cofinanziamento dei programmi di ricerca di interesse nazionale, disciplinata dal d.m. 23 gennaio 2001 n. 10 e relativa nota illustrativa, dalle "Istruzioni per il revisore" di cui al bando del 2001 e dal "Documento operativo del Comitato dei Garanti", è legittima la tecnica di valutazione "peer review" (revisione da parte dei propri pari), non riconducibile a forme di attività collegiale o in comparazione, la quale si basa sulla "opinion" di revisori esterni di riconosciuta competenza ed indipendenza, a cui viene garantito l'anonimato e non predeterminati nel numero, ai quali vengono poste specifiche domande danti luogo a punteggi e qualifiche; tale tecnica, infatti, assolve ai precetti di parità di trattamento e riduzione dell'arbitrio, nel contempo assicurando un'azione amministrativa più adeguata ai risultati da raggiungere ed alla sua celerità. (T.A.R. Lazio, Sez.III, 30/10/2002, n.9306, Foro Amm. T.A.R., 2002)".

La decisione sopra riportata, quindi, sia pure per un caso analogo, rende legittima una valutazione basata su "opinion" di dirigenti di pari grado, attesa la funzione sottintesa nel processo di valutazione. La condizione è che si tratti di valutatori di riconosciuta competenza e indipendenza, i quali ovviamente non abbiano cointeresse, sia pure riflesso e/o indiretto, ad adottare una valutazione anziché un'altra. Ora, seguendo il suggerimento della sentenza del TAR Lazio sopra riportata, per tali caso occorrerebbe garantire l'anonimato, attraverso valutazioni su schede ove non risulti il nome e profili di identificazione del dirigente da valutare.

**5.** Per passare, poi, ad un altro argomento, è il caso di chiarire che, dalla lettura dei criteri generali e a proposito della formulazione da parte dell'Amministrazione di appartenenza, non risulta comprensibile quali siano gli standard di riferimento, atteso che la declaratoria qui in esame si limita solo a statuire che all'esito è attribuito un livello standard per ogni area di attività, ma senza indicarne in maniera analitica i contenuti. Criptico appare, poi, il principio che il dirigente generale regionale debba effettuare la valutazione finale, con la possibilità di procedere all'approvazione della valutazione in prima istanza, oppure esprimere una valutazione difforme. In tal caso non si comprendono quali debbano essere i criteri di riferimento, atteso che il dirigente regionale è estraneo al contesto e l'eventuale difformità dalle valutazioni espresse in quella istanza potrebbero costituire conferimento di un potere abnorme: un eccesso di discrezionalità, che determinerebbe un vero e proprio arbitrio in quanto, ripetiamo, il dirigente generale è avulso alla situazione effettuale.

Illogica e incomprensibile è la considerazione finale, espressa a pag. 11 dei criteri generali, secondo la quale la valutazione di sintesi per il primo anno non verrà formulata. A ben vedere, una tale previsione ha l'effetto di ricondurre l'intera procedura ad una vera e propria superfetazione (rectius: totale inutilità del sistema).

Perplessità, sorgono, poi, a proposito della rappresentazione schematica del processo di valutazione, attesa l'impossibilità di una raffigurazione ex ante di un procedimento tutto affidato sulla concretezza del contesto, che non può schematicamente rinchiudersi all'interno di steccati prestabiliti.

Car punto specifico come richiesto riportare un interessante pronuncia del T.A.R. Lombardia.

“Nel nuovo assetto ordinamentale della dirigenza pubblica, quale risultante dalla legislazione nazionale e regionale di settore, gli incarichi dirigenziali sono graduati non in relazione alla qualifica posseduta, che è unica per tutti i dirigenti, ma in ragione della complessità della struttura e del grado di responsabilità connesso alla relativa conduzione; pertanto, poiché il criterio di fondo per il conferimento dei relativi incarichi si risolve nella valutazione della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare in relazione alle attitudini e alla capacità del singolo dirigente, si impone la previa definizione dei requisiti attitudinali richiesti per il conferimento dell'incarico di direzione in rapporto alle singole strutture, senza che con ciò il detto conferimento debba scaturire da valutazioni comparative di tipo concorsuale tra i candidati, e si impone, non essendo consentito dal sistema far discendere la nomina da una scelta essenzialmente e solo fiduciaria e, quindi, insindacabile, una motivazione idonea a dare contezza della logicità della scelta effettuata in relazione ai richiamati criteri obiettivi e predeterminati e del rispetto degli oneri istruttori e procedurali imposti dalla legge o da eventuali autolimitazioni dell'autorità amministrativa. (T.A.R. Lombardia Milano, Sez.II, 03/09/1998, n.2095, Trib. Amm. Reg., 1998, I, 3999)”.

La massima sopra riportata ha il pregio di stigmatizzare eventuali valutazioni comparative di tipo concorsuale, che non possono trovare accesso nel procedimento de quo. In tal senso anche T.A.R. Umbria, 06/02/1995, n.19, in Foro Amm., 1995, 1685.

**6.** Per mero tuziorismo e al fine di fornire un parere più ampio possibile è utile precisare che nel testo del SA.VA.DI.S. non si ravvisano violazioni alla privacy, bensì profili di costrittività organizzativa. D'altro canto, secondo la giurisprudenza amministrativa “non è configurabile un diritto alla "privacy" nei riguardi di atti che hanno per oggetto l'erogazione di pubblico denaro e ai quali, per evidenti ragioni di trasparenza, deve essere garantita adeguata pubblicità, anche in mancanza di una norma che specificatamente disponga in tal senso. Inoltre, l'art. 1, comma 5°, d.lg. 30 luglio 1999 n. 286, nella parte in cui esclude dal diritto di accesso le "attività di valutazione e controllo strategico", si riferisce alle attività, interne agli uffici, preordinate alla verifica della misura in cui gli stessi hanno realizzato i programmi a ciascuno di essi assegnati; pertanto, esso non trova applicazione relativamente agli atti estranei e antecedenti al controllo. (T.A.R. Puglia, Sez.I, 21/03/2000, n.1162, Ragiusan, 2000, f. 197, 56)”.

Per quanto riguarda, invece, l'ultimo quesito richiesto dallo SNADIS, vale a dire verificare se il SI.VA.D.I.S possa prefigurare un'ipotesi di mobbing, la risposta non è di facile soluzione. Infatti, se è certamente vero che taluni profili del sistema qui in esame sono censurabili perché prospettano ipotesi di costrittività organizzativa, non è altrettanto pacifico che la situazione, allo stato attuale, possa definirsi come tale ipotesi. In merito alla problematica non è trascurabile segnalare che il fenomeno del “mobbing” – utilizzato in etologia con il significato di “assalire, aggredire e provocare molestie morali” – si realizza solo in concreto, vale a dire nello specifico di ipotesi nelle quali le molestie morali si determinano nei confronti di un soggetto. Senza poter tacere della difficoltà di un onere probatorio incombente sul dirigente scolastico perseguitato.

Ciò, in verità, non impedisce la semplice pubblicazione di un testo, volto a prefigurare il futuro sistema di valutazione dei dirigenti scolastici, pur con le censure che ho prima evidenziato, costituisca un'ipotesi di "mobbing". Infatti, allo stato attuale siamo ancora in una fase meramente progettuale e non incidente nella sfera giuridico-soggettiva del singolo dirigente, il quale potrebbe denunciare situazioni di persecuzione solo nel concreto di un'ingerenza dei valutatori all'interno della sua sfera personale e con articolate situazioni di pressioni psicologiche o di fenomeni di "bossing" (l'espressione deriva dal verbo inglese to boss, che significa "spadroneggiare").

Quindi, nell'attualità non è possibile che si profili una situazione di vero e proprio mobbing. In verità, in un prossimo futuro, il dirigente scolastico soggetto alla valutazione potrebbe agire in tal senso, a tutela della sua posizione giuridico-soggettiva. Tuttavia, l'azione potrebbe essere correttamente intrapresa solo alla condizione che egli non si sottoponga volontariamente alla valutazione, ma agisca per sua libera scelta. Ma, v'è di più: è necessario che si prefigurino tutte le caratteristiche della persecuzione, al fine di poter sperare su un risultato positivo dell'azione giudiziaria.

Infine, sotto il profilo della qualificazione giuridica, può essere utile rilevare che la scheda di valutazione dei titoli è un atto endoprocedimentale e come tale privo di diretta immediata capacità lesiva. Per un caso analogo cfr. T.A.R. Sicilia Catania, Sez.III, 27/11/2002, n.2302, in Foro Amm. TAR, 2002, f. 11.

**7.** In conclusione le critiche sopra evidenziate dimostrano l'inadeguatezza del sistema e le contraddizioni circa una piena attuazione della riforma sul pubblico impiego, nonché la mancanza di concreti risultati operativi. Emerge, infatti, uno stato di diffusa incertezza riguardo alle metodologie e ai criteri da adottare per le valutazioni e, persino, non nascosti dubbi da parte dell'Amministrazione interessata sulla stessa utilità della nuova tipologia qui esaminata. D'altro canto, il tutto è pervaso da un disorientamento diffuso, da incertezze e da una confusione istituzionale, in quanto risulta faticosa la ricerca di parametri obiettivi.

La verità è che dal quadro di insieme traspare una mancata effettuazione di qualsiasi concreta attività di valutazioni della dirigenza scolastica, attività che, con il necessario apporto di criteri oggettivi, avrebbe dovuto costituire il presupposto per la attribuzione della indennità di risultato. Sul punto specifico, si segnala una recente decisione della Corte dei Conti che, a proposito di un caso analogo, si esprime nel senso sopra indicato (cfr. C. Conti, Sez.contr., 28/05/2002, n.19/G, in Foro Amm. CDS, 2002, 2638).

Nel convincimento di avere risposto al quesito, rimango a disposizione per ulteriori chiarimenti.

Catania, lì 19/01/04

*Prof. avv. Carmelo Romeo*