



La leadership educativa del Dirigente scolastico tra vincoli e possibilità

The school manager's educational leadership between constraints & possibilities

Nicola Lupoli
Libera Università di Bolzano
nicola.lupoli@unibz.it

ABSTRACT

The article examines school managers' educational role, considered as a "special" dimension of their function as authentic agents of educational development, to which technical and managerial conceptions are subordinated.

Il contributo esamina il ruolo educativo del Dirigente scolastico considerato quale dimensione "speciale" della funzione, autentico agente di sviluppo formativo cui vanno subordinate le concezioni tecniche e manageriali.

KEYWORDS

Management, Educational Leadership, School-Business, Educational Community, Collegiality.

Management, Leadership Educativa, Scuola-Azienda, Comunità Educativa, Collegialità.

1. Il ruolo del Dirigente scolastico rappresenta un'area di crescente rilevanza all'interno di un discorso ampio, interdisciplinare e non concluso sulle finalità, l'organizzazione e i modelli educativi della scuola, che coinvolge le storiche discipline pedagogiche e socio-educative e, sempre più, quelle economiche, giuridiche, sociologiche e dell'organizzazione. Nonostante le sollecitazioni di un ricco dibattito alimentato negli ultimi anni da molti campi disciplinari, la vigente legislazione scolastica non sembra considerare la Dirigenza in tutta la sua complessità sistemica, appiattendola (anche con una mole crescente di trasferimenti di funzioni e adempimenti burocratici) sempre più in una funzione amministrativo-gestionale. Una semplice lettura della Legge n. 107 del 13 luglio 2015, concernente la "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti", mostra quanto sia ancora radicata la propensione delle burocrazie ministeriali a trasferire modelli gestionali e processi di coordinamento aziendalistici in campo scolastico.

È in questa logica che il ruolo del Dirigente scolastico è stato modificato, nonostante il dissenso dei più rappresentativi Sindacati di categoria¹ e di gran parte delle Associazioni professionali che accusano di trasformare il Dirigente scolastico in un burocrate statale da valutare in base al principio delle *performance* che lo stesso ideatore² aveva riconosciuto non applicabili alla scuola, data la specificità del contesto e la diversa natura giuridica. In parziale continuità con la L. 59/97, il D.L.vo n. 59/98, il DPR n. 275/99 e il D.L.vo n. 165/01, le competenze e i compiti del D.S. sono stati ridefiniti nell'ambito di una "dichiarata" più completa attuazione dell'autonomia e nel rispetto delle competenze degli OO.CC. La Legge n. 107, al comma 78, attribuisce al Dirigente scolastico il ruolo di "responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali, dei risultati del servizio"³ e "della valorizzazione delle risorse umane". Egli è altresì nominato garante di una "efficace ed efficiente gestione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e materiali e [...] del] buon andamento nel rispetto degli elementi comuni del Sistema Scolastico Pubblico" attraverso "compiti di direzione, gestione, organizzazione e coordinamento".

Le novità più rilevanti, riguardano l'incremento di potere (e di collegate responsabilità) attribuito al D.S., che penalizza il Consiglio di Istituto e il Comitato per la valutazione dei docenti e riduce il contributo dei docenti e dei genitori. Al Dirigente sono, infatti, attribuite:

- La definizione degli indirizzi per le attività della scuola e delle scelte di gestione e di amministrazione (comma 14), competenze già spettanti al Consiglio d'Istituto (art. 3 del D.P.R. 275/1999), cui resta solo la facoltà dell'approvazione (resta, invece, al Collegio dei docenti, il compito di elaborare il Piano, tenendo conto degli indirizzi del DS);

1 Sullo sfondo del provvedimento – denunciano i Sindacati - v'è l'intenzione del Ministro "di far regredire la gestione delle scuole in senso verticistico e burocratico; una deriva che non salvaguarda l'autonomia scolastica, intesa come libertà d'iniziativa, tutela della libertà di insegnamento e apprendimento, pluralismo culturale in un ambiente indipendente ed autonomo, e rende di fatto il dirigente scolastico funzionale e dipendente dal potere Esecutivo". Comunicato unitario dei Coordinatori Nazionali dell'Area V – Dirigenti Scolastici. CGIL, CISL, UIL, SNALS, Roma, 10 maggio 2016.

2 Renato Brunetta, già Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione dal 2008 al 2011.

3 Come già previsto dall'art. 25 del D.L. vo 165/01.

- Il conferimento⁴ di incarichi triennali ai docenti di ruolo dell'ambito territoriale di riferimento⁵ sui posti comuni e di sostegno vacanti e disponibili, scelti sulla base della pertinenza con il Piano triennale dell'offerta formativa, del curriculum, delle esperienze e delle competenze professionali (comma 18);
- La valutazione del personale docente in periodo di formazione e prova, previo parere del comitato per la valutazione dei docenti⁶ e sulla base dell'istruttoria del docente tutor del neoimpresso (comma 117);
- L'attribuzione di un bonus premiale⁷ ai docenti meritevoli, sulla base dei criteri individuati dal comitato di valutazione (comma 127).

Al comma 93 dell'art. 1 della L. n. 107/15 sono indicati i criteri degli obiettivi che il Dirigente è tenuto a perseguire, sulla qualità del cui conseguimento sarà compiuta la sua valutazione annuale. Il comma sarà integrato dagli indicatori contenuti nella Direttiva n. 36/16 e nelle sue successive modificazioni e integrazioni, in continuità con le norme precedenti⁸. Criteri e obiettivi sono definiti in coerenza con le priorità del sistema educativo nazionale di istruzione e di formazione, così come definite a livello legislativo, normativo e dagli atti di indirizzo e dalle direttive del Ministro. Nel citato comma 93 il contributo del Dirigente al miglioramento del servizio è valutato sulla base di indicatori che declinano numerosi criteri generali concernenti:

- Le sue competenze gestionali ed organizzative;
- La correttezza, trasparenza, efficienza ed efficacia della sua azione;
- La capacità di valorizzare l'impegno e i meriti professionali del personale nei vari ambiti;
- Il suo apprezzamento da parte della comunità professionale e sociale;
- La promozione del successo formativo e scolastico degli studenti e il miglioramento dei processi organizzativi e didattici attivando sistemi di autovalutazione, valutazione e rendicontazione sociale;
- La direzione unitaria della scuola⁹;

4 Con le modalità indicate nei commi da 79 a 83 della L. n. 107/15.

5 Ci si riferisce alle reti tra istituzioni scolastiche, già previste dall'art. 7 del DPR n. 275/99, ora distinte in reti di ambito e reti di scopo, sono normate dall'art.1 della L. 107/15, commi 70, 71, 72 e 74, e disciplinate dalla Nota ministeriale n. 2151 del 7 giugno 2016 che detta le Indicazioni per la loro formazione.

6 Vedasi il comma 129 della L. n. 107/2015, che ha modificato il comitato per la valutazione dei docenti relativamente ai compiti, alla composizione e alla durata.

7 Idem, commi 126 e 128.

8 Per una più esauriente ricostruzione si vedano: il D.L.vo n. 150/09 concernente l'“Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”, articolo 25: “Attribuzione di incarichi e responsabilità. 1. Le amministrazioni pubbliche favoriscono la crescita professionale e la responsabilizzazione dei dipendenti pubblici ai fini del continuo miglioramento dei processi e dei servizi offerti. 2. La professionalità sviluppata è attestata dal sistema di misurazione e valutazione costituisce criterio per l'assegnazione di incarichi e responsabilità secondo criteri oggettivi e pubblici”; il D.L.vo n. 165/01 “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”; il DPR n. 80/13, “Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione” (GU Serie Generale n. 155 del 4-7-2013). Entrato in vigore il 19/07/2013; la Direttiva n. 36/16 “Valutazione dei Dirigenti scolastici”.

9 Già prevista dall'articolo 25-bis del D.L.vo n. 29/93, introdotto dal D.L.vo n. 59/98.

- La costruzione di una comunità scolastica collaborativa e la tessitura di rapporti con il contesto sociale e la rete di scuole.

2. La Direttiva n. 36/16, con l'intento di promuovere la valorizzazione e il miglioramento professionale dei D.S. e della qualità del servizio scolastico, disciplina il procedimento valutativo della trasparenza, efficienza ed efficacia delle azioni organizzative e gestionali poste in essere in relazione agli obiettivi assegnati e ai risultati ottenuti, tenendo conto della "specificità delle proprie funzioni"¹⁰. La valutazione (annuale) richiama le disposizioni già contenute negli artt. 21 e 25 del D.L.vo n. 165/01, relativo alle "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche". In particolare, l'art. 25 comma 2, assegna al D.S.: la rappresentanza legale dell'istituzione scolastica, la titolarità delle relazioni sindacali, la gestione delle risorse finanziarie e strumentali e la responsabilità dei risultati del servizio, senza però assicurare un adeguato supporto giuridico e amministrativo¹¹. Il profilo delinea, così, una (super) professionalità che include ampie e svariate conoscenze, abilità e competenze: giuridiche, amministrative, burocratiche, pedagogiche, didattiche, progettuali, gestionali, valutative, relazionali...

A ciò va aggiunto l'errore fondamentale di confondere la scuola con le altre amministrazioni pubbliche, o addirittura con le aziende, non considerando le strutturali differenze tra i loro compiti e funzioni, e quello delle "improprie" mansioni assegnate, di conseguenza, ai D.S. e alle istituzioni scolastiche. La scuola non è né una fabbrica né un ufficio; non genera prodotti o servizi con standard prefissati e quantitativamente misurabili, ma attiva *processi qualitativi* il cui esito non è predeterminabile. Se, da un lato, è evidente l'obbligo di adottare in tutti gli uffici pubblici (comprese le segreterie scolastiche) procedure standardizzate prive di vizi di legittimità (subordinate a principi e norme di imparzialità, correttezza, buon andamento) dall'altro, è ancor più evidente che il compito della scuola è quello di erogare istruzione ed educazione, un "servizio" di natura immateriale, condizionato da numerose variabili, i cui percorsi e risultati non possono essere né standardizzati né prevedibili. I processi formativi escludono, per loro natura, itinerari e esiti omogenei. Nessuna causalità meccanica può essere attribuita a un *organismo* complesso, dinamicamente aperto, innervato da molteplici fattori interdipendenti (le norme, le risorse, i meccanismi interni, l'organizzazione, il contesto esterno, le variabilità soggettive ...). Per garantire la *missione* del sistema scolastico, che resta quella di "educare istruendo", occorre, dunque, sottrarsi alla pura logica aziendale.

Auspiciando una riforma che trasformi l'attuale Direttore amministrativo in Dirigente amministrativo, che assume tutti i compiti di natura amministrativa e burocratica, bisogna riconoscere che il carico attuale di lavoro del DS è eccessivo, aggravato anche dal disastroso stato strutturale degli edifici e dal sovrapporsi di riforme, direttive, circolari... Ciò nonostante, non può non essere chiesto al Dirigente di promuovere, motivare, coordinare e supportare una cultura didattica e organizzativa che abbia come fulcro il diritto all'apprendimento degli stu-

¹⁰ Cfr. D.L.vo 165/01, art. 25, comma 1.

¹¹ Le responsabilità non attinenti agli aspetti didattici ed educativi dovrebbero essere immediatamente rimosse, a cominciare da quelle relative alla sicurezza.

denti. Va qui rinnovata un'alleanza tra Ds e docenti incrinata dalle recenti riforme che hanno determinato dinamiche divisive e conflittuali tra docenti e dirigenti e tra i docenti. La letteratura di settore sottolinea da decenni che l'efficienza e l'efficacia dell'azione educativa è direttamente proporzionale alla qualità della rete di relazioni sociali e umane presenti nella scuola (Ellerani, 2017), una vera e propria "comunità" (Wenger, 2006) il cui buon funzionamento è particolarmente collegato all'impegno condiviso dei membri, che deriva da un'intenzionalità educativa comune cementata da rapporti di fiducia.

3. L'eccesso di attribuzione al D.S. di "poteri" di indirizzo, controllo e valutazione in ambito didattico, oltre a confliggere palesemente con l'art. 33 della Costituzione (L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento) e svilire i ruoli del Collegio dei docenti e del Consiglio d'Istituto, non favorisce il richiesto e necessario "clima positivo" (Parricchi, 2005) nelle scuole e alimenta riscontrabili fratture, disimpegno e conflittualità.

Al contrario, un Dirigente focalizzato sul sostegno delle dimensioni educative è condizione fondamentale per dare impulso all'innovazione didattica e garantire la qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento (Scurati, 1995). Se, nell'ottica di un suo ruolo di regia all'interno di una *leadership* diffusa, il Dirigente riesce a sottrarsi a un comportamento ispirato solo al *management*, ai suoi confini gerarchici e distanze emotive, all'attenzione per il "prodotto", diviene in grado:

- Di creare visione e strategia, un ambiente culturale fondato su valori condivisi;
- Di dedicare attenzione alle persone e sostenerne lo sviluppo delle capacità (Margiotta, 2016);
- Di esprimere empatia;
- Di affermare i principi di diversità, motivazione, discontinuità nell'ottica del cambiamento (Quaglino, 2007).

In questa logica, è riduttivo limitare la funzione del Dirigente al *management*. *Management* e *leadership* educativa non sono termini contrapposti perché afferiscono a diversi ambiti: l'uno richiama la gestione delle funzioni amministrativo-gestionali e organizzative, l'altro quelle pedagogico-didattiche e relazionali. Ma non sono neanche equivalenti: il primo si basa sul principio di efficienza, il secondo su quello di efficacia; il primo termine rappresenta, cioè, il livello organizzativo aziendale che agisce in funzione del secondo. Il problema non sta nella natura complementare dei termini, bensì nella lotta per prevalenza dell'uno o dell'altro riconducibile a diverse concezioni della scuola e della dirigenza.

Nonostante la L. 107 esistono ancora validi presupposti giuridico-normativi, di natura anche costituzionale, per restituire alla Dirigenza scolastica un ruolo educativo. Nelle stesse citate *Linee guida* sulla valutazione dei D.S.¹² si rileva una rinata attenzione pedagogica del Ministero, finalizzata a determinare un processo virtuoso di ottimizzazione del contesto di insegnamento/apprendimento e della sua sistemica complessità, riscontrabile anche in altri documenti ministeriali. La Direttiva orienta i poteri del D.S. verso l'ottica di una *leadership* diffusa, che richiede una necessaria concertazione:

12 Linee guida per l'attuazione della Direttiva n. 36 del 18 agosto 2016 sulla valutazione dei dirigenti scolastici, registrata dalla Corte dei Conti in data 02/09/2016.

- Con i docenti, costituzionalmente titolari della libertà di insegnamento, intesa anche come libertà di ricerca e innovazione metodologica e didattica¹³;
- Con le famiglie, garantendone l'esercizio della libertà di scelta educativa;
- Con gli studenti, per l'attuazione del loro diritto all'apprendimento.

Le norme più recenti sembrano, dunque, offrire nuove opportunità di realizzare ambienti di insegnamento/apprendimento in grado di generare conoscenze, comportamenti, prospettive di crescita individuali e collettive. La facoltà concessa al DS di assumere i nuovi docenti sulla base di curricoli funzionali alla realizzazione del progetto dell'Istituto, di scegliersi i suoi collaboratori, di attribuire loro funzioni specifiche di promozione e coordinamento delle innovazioni deliberate, di attivare collaborazioni "con le risorse culturali, professionali, sociali ed economiche del territorio", di avvalersi in sinergia con altre scuole (reti di ambito e/o di scopo) di ulteriori potenzialità formative nella possibile cornice di un finalmente realizzabile sistema formativo integrato (Frabboni, 2015), apre, infatti, spazi virtuosi per migliorare l'efficienza e l'efficacia dei processi formativi, trasformando la scuola in fertile ambiente di apprendimento, generativo di capacità (Margiotta, cit.) utili allo sviluppo della comunità e di ogni singolo, irripetibile soggetto-Persona.

Riferimenti bibliografici

- Ellerani, P. (2017). *Costruire l'ambiente di apprendimento*. Teramo: Lisciani.
- Frabboni, F. (2015). *La Didattica: Scienza della Formazione*. In Brocca B., Frabboni F., Lupoli N. & Wallnöfer G., *Sguardi incrociati sull'educazione*. Trento: Erickson.
- Margiotta, U. (2016). *La scuola come laboratorio per la formazione dei talenti* in Escolano B.A., *La cultura empirica della scuola. Esperienza, memoria, archeologia*. Ferrara: Edizioni Volta la Carta, vol. 3, pp. 241-255.
- Parricchi, M. (2005). *Cultura delle risorse umane nelle organizzazioni educative*, in Scurati C. (a cura di), *Strutture di professionalità per la dirigenza scolastica*. Brescia: La Scuola.
- Quaglino, G.P. (2007). *Scritti di formazione (1976-2006)*. Vol. 4: *Leadership e cambiamento*. Milano: FrancoAngeli.
- Scurati, C. (1995). *La dirigenza scolastica. Vicende sviluppi e prospettive*. Brescia: La Scuola.
- Wenger, E. (2006). *Comunità di pratica. Apprendimento, significato e identità*. Milano: Cortina.

13 Art. 33, comma 1 della Costituzione.