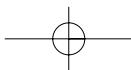
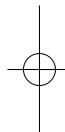
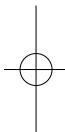
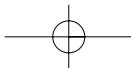
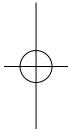




I Seminari





Associazione TreeLLLe

Per una società dell'apprendimento continuo

Profilo sintetico dell'Associazione

TreeLLLe - per una società dell'apprendimento continuo, è un'Associazione non profit e ha come obiettivo il miglioramento della qualità dell'education (educazione, istruzione, formazione) nei vari settori e nelle fasi in cui si articola. Attraverso un'attività di ricerca, analisi e diffusione degli elaborati offre un servizio all'opinione pubblica, alle forze sociali, alle istituzioni educative e ai decisori pubblici, a livello nazionale e locale. Inoltre, anche attraverso esperti internazionali, TreeLLLe si impegna a svolgere un'attenta azione di monitoraggio sui sistemi educativi e sulle esperienze innovative di altri paesi.

In particolare si pone come "ponte" per colmare il distacco che sussiste nel nostro paese tra ricerca, opinione pubblica e pubblici decisori, distacco che penalizza l'aggiornamento e il miglioramento del nostro sistema educativo.

L'Associazione è rigidamente apartitica e agovernativa: la peculiarità e l'ambizione del progetto stanno nell'avvalersi dell'apporto di personalità di diverse tradizioni e sensibilità culturali che hanno oggi bisogno di confrontarsi e dialogare in una sede che non subisca l'influenza della competizione e delle tensioni politiche. I Soci Fondatori sono garanti di questo impegno.

Il presidente è Attilio Oliva, promotore dell'iniziativa e coordinatore delle attività e delle ricerche. Il Forum delle personalità e degli esperti, con il suo Comitato Operativo, è composto da autorevoli personalità con competenze diversificate e complementari. L'Associazione si avvale dei suggerimenti e contributi di Eminent Advisor (politici, direttori di quotidiani, rappresentanti di enti e istituzioni, nazionali e internazionali) che, peraltro, non possono essere ritenuti responsabili delle tesi o proposte elaborate da TreeLLLe.

Gli elaborati sono firmati da TreeLLLe in quanto frutto del lavoro di gruppo di esperti nazionali e internazionali.

Temi strategici

L'Associazione si propone di affrontare ogni anno uno o due temi strategici di grande respiro che danno luogo ai Quaderni: questi rappresentano il prodotto più caratterizzante della sua attività. Sui singoli temi si forniscono dati e informazioni, si elaborano proposte, si individuano questioni aperte, con particolare attenzione al confronto con le più efficaci e innovative esperienze internazionali.

Temi di attualità

L'Associazione prevede inoltre attività dedicate a particolari temi di attualità. Su questi temi vengono organizzati Seminari internazionali e si producono Ricerche (anche in collaborazione con altri Enti).

Diffusione delle pubblicazioni

Per ogni tipo di attività si prevede la pubblicazione in specifiche collane dedicate ("Quaderni", "Seminari", "Ricerche", etc.). Le pubblicazioni, da 5000 a 20.000 copie, sono diffuse sulla base di mailing list "mirate" e/o su richiesta nei limiti della disponibilità. I testi sono scaricabili dal sito www.treelle.org.it

Enti sostenitori

L'attività dell'Associazione è finanziariamente sostenuta da più Fondazioni italiane di origine bancaria che, coerentemente ai loro scopi istituzionali, decidono erogazioni a sostegno di progetti o dell'attività istituzionale. Dalla sua costituzione ad oggi, l'Associazione ha ottenuto, in momenti diversi, contributi dalla Compagnia di San Paolo di Torino, e dalle Fondazioni Monte dei Paschi di Siena, Cassa di Risparmio di Reggio Emilia "Pietro Manodori", Cassa di Risparmio in Bologna, Cassa di Risparmio di Genova e Imperia, Cassa di Risparmio di Roma.

Chi fa parte dell'Associazione

Presidente

Attilio Oliva

Comitato Operativo del Forum

Attilio Oliva, Dario Antiseri, Carlo Callieri, Carlo Dell'Aringa,
Tullio De Mauro, Giuseppe De Rita, Domenico Fisichella,
Angelo Panebianco, Clotilde Pontecorvo.

Forum delle personalità e degli esperti

Luigi Abete, Guido Alpa, Dario Antiseri, Federico Butera, Carlo Callieri,
Aldo Casali, Lorenzo Caselli, Sabino Cassese, Elio Catania, Alessandro Cavalli,
Innocenzo Cipolletta, Carlo Dell'Aringa, Tullio De Mauro, Giuseppe De Rita,
Umberto Eco, Domenico Fisichella, Luciano Guerzoni, Mario Lodi,
Roberto Maragliano, Angelo Panebianco, Clotilde Pontecorvo,
Sergio Romano, Domenico Siniscalco, Giuseppe Varchetta, Umberto Veronesi.

Eminent Advisor dell'Associazione

Giulio Anselmi, Ernesto Auci, Guido Barilla, Enzo Carra, Ferruccio De Bortoli,
Antonio Di Rosa, Giuliano Ferrara, Franco Frattini, Stefania Fuscagni, Lia Ghisani,
Lucio Guasti, Ezio Mauro, Mario Mauro, Dario Missaglia, Luciano Modica, Gina Nieri,
Andrea Ranieri, Giorgio Rembado, Carlo Rossella, Fabio Roversi Monaco,
Marcello Sorigi, Piero Tosi, Giovanni Trainito, Giuseppe Valditara, Benedetto Vertecchi,
Vincenzo Zani.

Assemblea dei Soci fondatori e garanti

Fedele Confalonieri, Gian Carlo Lombardi, Luigi Maramotti,
Pietro Marzotto, Attilio Oliva, Marco Tronchetti Provera
(*Segretario Assemblea*: Guido Alpa).

Collegio dei revisori

Giuseppe Lombardo (*presidente*), Vittorio Afferni, Michele Dassio.

Collaboratori e Assistenti

Paola Frezza, Osvaldo Pavese, Maria Teresa Siniscalco.

Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo

Mission

Qualità dell'istruzione e autonomia delle istituzioni scolastiche: questi i principali obiettivi dell'intervento della Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo. In stretta sinergia con le scuole, la Fondazione ne supporta l'innovazione didattica e il miglioramento gestionale, alla ricerca di soluzioni efficaci in grado di rispondere alle sfide dell'economia della conoscenza e ai bisogni formativi della società contemporanea, per un sempre miglior servizio ai giovani. Promuovendo contemporaneamente eccellenza ed equità, la Fondazione incentiva la progettualità degli istituti scolastici, realizza incontri di formazione e aggiornamento, sostiene ricerche, analisi di modelli, trasferimento di buone pratiche e rende disponibili dati e comparazioni internazionali.

La Fondazione si inserisce nell'ambito delle attività istituzionali della Compagnia di San Paolo come suo "ente strumentale", ovvero istituto specializzato nel settore specifico dell'istruzione, operando sulla base del sostegno strategico e finanziario assicurato dalla Compagnia medesima.

Temi prioritari

La Fondazione identifica nelle proprie linee guida i filoni prioritari di intervento. Per il 2008/2009 risultano:

- l'autonomia scolastica, con particolare riguardo allo sviluppo delle capacità gestionali e imprenditive delle scuole, al tema dell'*accountability* e della valutazione, alle particolari condizioni operative degli istituti scolastici situati in contesti decentrati;
- l'educazione alla cittadinanza europea, dimensione imprescindibile di vita per gli studenti e di lavoro per le istituzioni scolastiche, con attenzione al processo di allargamento dell'Unione e alla ricerca di strumenti finalizzati a diffondere una maggiore consapevolezza sull'appartenenza a un comune e integrato contesto culturale;
- l'investimento e il successo formativo, necessario obiettivo al tempo stesso del sistema dell'istruzione e delle società contemporanee, con attenzione ai temi della dispersione scolastica e formativa, dell'integrazione e del dialogo interculturale, dell'innovazione curricolare nel segno di una didattica per competenze e laboratoriale;
- l'innovazione metodologica, pedagogica e disciplinare;
- la diffusione della cultura scientifica, ambito culturale di intervento particolarmente significativo;
- la valorizzazione del patrimonio culturale, ambientale e artistico, quale elemento di dialogo e di integrazione delle scuole nella realtà territoriale di riferimento.

Modus operandi

Dal punto di vista operativo, la Fondazione opera attraverso:

- incontri e corsi di formazione, di volta in volta proposti a docenti, dirigenti scolastici, genitori e studenti;
- concorsi, in cui sono coinvolti le istituzioni scolastiche e gli studenti;
- grandi progetti, che prevedono la realizzazione di attività e prodotti didattico-culturali;
- indagini, sperimentazioni e ricerche sui temi indicati come prioritari.

La Fondazione costruisce le proprie iniziative e le relative modalità di intervento con attenzione alle opportunità di integrazione, attivando una rete di *partnership* sul territorio, in un'ottica di scambio di esperienze, sinergia su comuni ambiti di azione e migliore posizionamento della propria attività.

Diffusione e comunicazione

La Fondazione investe per rendere accessibile all'esterno il proprio patrimonio di esperienze e conoscenze. Strumenti principali di comunicazione sono la Collana di volumi edita con Il Mulino, le pubblicazioni I Quaderni, il sito Internet della Fondazione.

Chi fa parte della Fondazione

Presidente
Lorenzo Caselli

Consiglio Direttivo
Piero Bianucci
Valter Boero
Norberto Bottani
Flavio Brugnoli
Alessandro Cavalli
Giorgio Chiosso
Giancarlo Lombardi
Attilio Oliva
Franco Peretti
Luisa Ribolzi

Direttore
Massimo Coda

Collegio dei Revisori
Lorenzo Ginisio (*presidente*), Pier Vincenzo Pellegrino, Margherita Spainì,
Emanuela Barreri (*revisore supplente*)

Collaboratori
Rosalba Aimò, Francesca Bullio, Simona Cresta, Barbara Daviero, Lara De Bortoli,
Romina Doleatti, Claudia Mandrile, Monica Maschio, Ada Re, Vittoria Valvassori

FONDAZIONE PER LA SCUOLA
DELLA COMPAGNIA DI SAN PAOLO

CORSO FERRUCCI, 3
10138 TORINO
TEL.: +39 011 43 31 937
FAX: +39 011 43 33 135
fondazione scuola@fondazione scuola.it
www.fondazione scuola.it

ASSOCIAZIONE TREELLE
PER UNA SOCIETÀ
DELL'APPRENDIMENTO CONTINUO

PALAZZO PALLAVICINO
VIA INTERIANO, 1
I-16124 GENOVA
TEL +39 010 582 221
FAX +39 010 5531 301
www.treelle.org
info@treelle.org

PRIMA EDIZIONE: OTTOBRE 2007
GRAFICA: OSVALDO PAVESE
IMPAGINAZIONE: CAROLA SESSAREGO
STAMPA: ARTI GRAFICHE BICIDI - GENOVA

Seminario n. 8 e 9 - aprile, giugno 2007

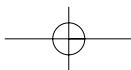
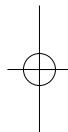
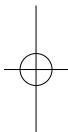
La dirigenza della scuola in Europa

Finlandia, Francia, Inghilterra,
Italia, Paesi Bassi.

FONDAZIONE PER LA SCUOLA
DELLA COMPAGNIA DI SAN PAOLO

—

ASSOCIAZIONE TREEELLE



Indice

Guida alla lettura		12
Introduzione		13
 La dirigenza della scuola in Europa		
RELAZIONI		
Tim Andrew	La dirigenza del sistema scolastico in Inghilterra	17
Pieter Hettema	La dirigenza del sistema scolastico nei Paesi Bassi	31
Jorma Lempinen	La dirigenza del sistema scolastico in Finlandia	39
Albert Prévos	La dirigenza del sistema scolastico in Francia	49
 La dirigenza della scuola in Italia		
INTERVENTI		
Luciano Benadusi	Il dirigente nell'autonomia: una nuova professione	61
Luisa Ribolzi	Funzioni, poteri e sistema di governance	65
Antonio Petrolino	Reclutamento e condizioni di lavoro	71
Giuseppe Catalano	Un master universitario per la formazione	77
Giorgio Allulli	La valutazione esterna di istituto: l'esperienza trentina	81
Rosario Drago	Leadership educativa e middle management	91
TESTIMONIANZE		
Anita Barbafera	L'influenza del dirigente sui risultati scolastici	99
Benedetto Di Rienzo	La scuola come impresa culturale	103
Rosanna Ghiaroni	Il dirigente e il Piano dell'Offerta Formativa	107
Sesto Vigiani	La valutazione dei dirigenti: l'esperienza trentina	113
CONCLUSIONI		
Maria Pia Bucchioni	L'impegno del Ministero	119
Pubblicazioni di TreeLLLe		125

Guida alla lettura

Questo volume raccoglie i materiali relativi ai Seminari internazionali n. 8 e 9 su “La dirigenza della scuola in Europa” organizzati a Roma il 19 aprile e il 21 giugno 2007 dall’Associazione TreLLe e dalla Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo.

Prendendo spunto da alcuni paesi europei in cui sia l’autonomia che la dirigenza sono state entrambe valorizzate, nei seminari si sono approfonditi temi quali reclutamento, formazione iniziale, funzioni, condizioni di lavoro, valutazione dei capi di istituto nonché temi relativi al *middle management* e al sistema di governance delle scuole.

Dopo l’**introduzione** di Attilio Oliva e Lorenzo Caselli, sono pubblicate le **relazioni** degli esperti dei paesi invitati che hanno illustrato la situazione della dirigenza nei loro paesi: per l’Inghilterra Tim Andrew, già presidente dell’Associazione Nazionale Presidi; per i Paesi Bassi Pieter Hettema, già presidente dell’Associazione Nazionale Presidi; per la Finlandia Jorma Lempinen, segretario generale ESHA (Associazione Presidi Europei); per la Francia Albert Prévos, Ispettore Generale dell’Educazione Nazionale.

Seguono poi gli **interventi** di esperti nazionali che da diverse angolazioni hanno descritto la situazione della Dirigenza scolastica in Italia, illustrando esperienze e proposte. Si tratta di Luciano Benadusi, Preside della Facoltà di Sociologia, Università La Sapienza di Roma; Luisa Ribolzi, Ordinario Sociologia Educazione, Università di Genova; Antonino Petrolino, della Direzione nazionale dell’ANP; Giuseppe Catalano, docente di economia pubblica del Dipartimento ingegneria gestionale, Politecnico di Milano; Giorgio Allulli, presidente del comitato di valutazione della Scuola della Provincia Autonoma di Trento; Rosario Drago, dirigente del Dipartimento Istruzione della Provincia autonoma di Trento.

Infine, le **testimonianze** di Anita Barbafiglia, Benedetto Di Rienzo, Rosanna Ghiaroni, Sesto Vigiani, che hanno illustrato la loro esperienza di dirigenti impegnati direttamente nel sistema scolastico. Le **conclusioni** sono di Maria Pia Bucchioni, dello staff del Capo Dipartimento per l’Istruzione del Ministero della Pubblica Istruzione.

Introduzione

Il ciclo di seminari “La dirigenza nella scuola in Europa” nasce dalla collaborazione da tempo consolidata tra l’Associazione TreeLLLe e la Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo. Abbiamo missioni e modalità operative distinte, ma fortemente complementari: le nostre competenze, specificità, risorse possono essere messe a fattor comune al servizio della scuola italiana. L’Associazione TreeLLLe mira a suscitare dibattito e a elaborare proposte non solo per gli attori scolastici, ma anche e soprattutto per le forze politiche e sociali, per i *policy* e *opinion makers*. La Fondazione per la Scuola, ente strumentale della Compagnia di San Paolo, ha scelto di lavorare con le scuole e per le scuole e, quindi, di contribuire alla costruzione dell’autonomia muovendo dal basso. Entrambe le prospettive sono indispensabili.

Le iniziative seminariali da noi promosse, giunte con questa alla quinta edizione, hanno un tratto comune: guardano con occhio attento all’Europa, alle esperienze degli altri Paesi ove l’autonomia è un fatto normale ed è normale che funzioni. Siamo in presenza di contesti in cui sussidiarietà (verticale e orizzontale), responsabilità, controllo, trasparenza, flessibilità non sono espressioni retoriche, ma corrispondono a comportamenti concreti sulla base di leggi e regolamenti non contraddittori, buone pratiche, atteggiamenti mentali e culturali, soprattutto chiare regole del gioco sul fronte interno ed esterno. In questo panorama l’esperienza francese costituisce un caso a sé stante: in un ambito razionalista e centralistico – efficiente e ispirato ai principi di uguaglianza e libertà – lo spazio per l’autonomia è stato storicamente modesto. Anche nella realtà francese oggi ci si interroga se non sia opportuno spostare o allocare il potere e le capacità decisionali laddove sorgono i problemi e si concentrano le energie necessarie per intervenire.

Entriamo dunque nel merito dei nostri seminari. L’esame della dirigenza scolastica in alcuni paesi europei è avvenuta anche sulla base di un questionario trasmesso previamente ai nostri relatori: Pieter Hettema, Jorma Lempinen, Albert Prévos, Tim Andrew. Le loro relazioni consentono un’efficace analisi comparativa delle diverse esperienze. Gli “interventi” e le “testimonianze” di esperti nazionali consentono invece la valutazione critica della specificità del nostro Paese, dei suoi punti di forza e di debolezza.

Per quanto riguarda l’Italia, il tema della dirigenza scolastica non può non essere collocato nel quadro della costituzionalizzazione dell’autonomia delle scuole. Costituzionalizzazione che crea le condizioni per la valorizzazione di tutte le energie interne alla scuola in una prospettiva di responsabilizzazione esplicita della comunità scolastica rispetto alla tradizionale dipendenza dalla piramide gerarchica. Responsabilizzazione in ordine ai bisogni di ciascuna realtà sul piano didattico, organizzativo, gestionale, relazionale. Responsabilizzazione in termini di qualità e risultati.

In quest'ottica, statuto e funzioni del dirigente scolastico rappresentano uno snodo fondamentale, che si pone al centro di un sistema di relazioni e di processi concernenti:

- gli ambiti e le garanzie dell'autonomia dell'istituzione scolastica rispetto a stato, regioni, autonomie locali;
- l'ordinamento della funzione docente;
- le forme di partecipazione alla governance della scuola da parte di molteplici stakeholders;
- la valutazione delle attività delle istituzioni scolastiche rispetto a standard adeguati.

L'autonomia nel nostro Paese è in mezzo al guado. Questo fatto impatta pesantemente sul grado di "agibilità" del dirigente scolastico, cui manca l'implementazione dei poteri e delle responsabilità. Autonomia in mezzo al guado a causa di:

- una perdurante contraddittorietà dell'assetto ordinamentale, incompleto e incerto su questioni fondamentali;
- resistenze frapposte al centro, ma anche persistenza di interessi corporativi;
- una logica di sostanziale uniformità e la mancanza di un sistema di incentivi, monetari e non, che premiano la qualità e la creatività;
- un atteggiamento mentale per cui molti operatori vedono nell'autonomia qualcosa "che si aggiunge", che comporta fatica e rischi, a cui è in fondo preferibile una tranquilla "dipendenza";
- la mancanza di una tradizione in termini di *vision, mission, accountability*.

Va da sé che, così stando le cose, il dirigente si trova a operare in un contesto di grande ambiguità. Nei fatti è sottoposto al rischio di quattro derive:

- una deriva *centralistico-dipendente*: il capo di istituto è autonomo per certi aspetti, mentre per altri è ancora radicato nell'apparato statale. Pur essendo titolare di funzioni amministrative, e non solo, è privo di *accountability* interna: non risponde in via diretta alla comunità, bensì alla filiera gerarchica Ministero-Direttore regionale. La moneta cattiva rischia di "cacciare" la moneta buona nella persistente abitudine a gestire la scuola in ossequio alle circolari, che rappresentano emblematicamente la produzione di regole interne che finiscono per avere il sopravvento sulle stesse fonti generali, ivi comprese le norme costituzionali e le leggi ordinarie. La scuola dell'autonomia deve invece operare responsabilizzando al massimo le capacità di scelta del dirigente in un rapporto costruttivo con gli altri organi dell'istituzione scolastica;
- come conseguenza di quanto appena detto, un secondo rischio è la deriva *assemblearistica*: il capo di istituto deve saper costruire consenso e partecipazione, senza tuttavia rinunciare a un ruolo di guida, di leadership. Non può abdicare al suo potere e alle sue responsabilità e, quindi, anche alla gestione della complessità e talvolta anche del conflitto di interessi tra personale scolastico, studenti e famiglie;
- deriva *del breve termine*, della gestione puramente amministrativa dell'esistente, della quotidianità e di una "faticosissima tranquillità": mai come in questo momento c'è bisogno di saper gestire il cambiamento, sia esso culturale, organizzativo, tecnologico, di contenuto delle prestazioni, di clima relazionale;
- infine, la deriva *autoreferenziale*: il mondo è complicato, pericoloso, per cui potrebbe parere meglio chiudere le porte della scuola. Ma le porte devono essere aperte per ricevere, così come per dare.

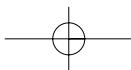
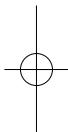
Da queste considerazioni emerge un identikit del dirigente scolastico oltremodo complesso, per il quale analogie con altri profili della dirigenza potrebbero risul-

tare inadeguate. Siamo in presenza di una figura che chiede di essere costruita – o, meglio, fatta emergere – attraverso significativi investimenti collettivi e personali, una formazione specifica ha un ruolo cruciale. Il dirigente scolastico è il responsabile complessivo della comunità educativa e nel contempo elemento catalizzatore dei rapporti tra questa e il territorio in cui è inserita. Nel nostro paese non sono pochi i dirigenti – questo è il dato che emerge dalla nostra esperienza – che, nell’ambiguità e nei limiti delle funzioni e dei poteri che caratterizzano la situazione attuale, sanno interpretare creativamente il proprio ruolo, che sfruttano intelligentemente le opportunità offerte dalla normativa, che sanno leggere il contesto nel quale la scuola è inserita e con esso dialogare e cooperare, che danno vita a un ambiente educativo efficace e motivato, ma anche riconosciuto e legittimato.

Ora, quali condizioni rendono possibile tutto ciò? Quali sono gli ingredienti per il successo? Certamente, molti sono casuali, irripetibili, legati alla personalità del dirigente scolastico. Tuttavia dobbiamo dedurne che gli spazi per il nuovo potenzialmente esistono anche nella scuola italiana. Devono essere “forzati”, allargati, sistematizzati, muovendo dal basso, sostenendo chi è capace di innovare, di creare valore educativo; nel contempo occorre però operare a livello di quadro normativo e di contesto politico istituzionale, con l’obiettivo di creare le condizioni organiche e coerenti con più elevati livelli di autonomia e di responsabilità. La collaborazione tra la Fondazione per la Scuola e l’Associazione TreeLLe si muove appunto in questa direzione.

Lorenzo Caselli
Presidente Fondazione per la Scuola

Attilio Oliva
Presidente Associazione TreeLLe



La dirigenza della scuola in Europa

RELAZIONI

La dirigenza del sistema scolastico in Inghilterra

Tim Andrew

già presidente dell'Associazione Nazionale Presidi

Il sistema educativo nel Regno Unito non è uniforme in tutta la nazione. Vi sono molte caratteristiche comuni ma esistono anche differenze significative tra le regioni – Scozia, Irlanda del Nord, Galles e Inghilterra. Le seguenti note fanno unicamente riferimento alla situazione in Inghilterra.

1. Il sistema scolastico in Inghilterra

L'istruzione è obbligatoria nella fascia d'età compresa tra 5 e 16 anni; le scuole con alunni di età tra 5 e 11 anni sono dette "scuole primarie" mentre quelle con alunni di età tra 11 e 16 anni sono dette "scuole secondarie".

Il curriculum nazionale definisce ciò che deve essere insegnato. È suddiviso in 4 "Key Stages", e ogni fase termina rispettivamente all'età di 7, 11, 14 e 16 anni. Al termine di ogni Key Stage gli alunni sostengono test o esami nazionali legalmente riconosciuti atti a misurare i progressi fatti e valutare la qualità dell'istruzione loro impartita.

Normalmente nessuna scuola richiede di sostenere un test di ingresso. I genitori vengono incoraggiati a scegliere la scuola in grado di giovare maggiormente al loro figlio, non necessariamente la più vicina a casa. A tal fine vengono loro fornite informazioni attraverso tavole relative alle prestazioni delle singole scuole ("League Tables"), rapporti delle ispezioni, profili e descrizioni.

Quanto appena descritto rappresenta la norma, tuttavia esistono notevoli differenze all'interno del Paese in quanto l'individuazione delle sedi e l'organizzazione dei servizi scolastici sono responsabilità delle autorità locali.

Ogni scuola ha il suo Consiglio di Amministrazione ma esistono differenze nello status preciso dei diversi tipi di scuole dovute, nella maggior parte dei casi, alla loro storia passata.

Tutte le scuole hanno a disposizione un budget del quale possono disporre liberamente. Ricevono dal Governo nazionale i fondi che possono essere integrati dal Governo locale qualora ne ravvisi l'opportunità. La distribuzione dei fondi avviene sulla base di formule locali e nazionali.

2. Riforme degli ultimi vent'anni

Gli ultimi vent'anni hanno visto importanti riforme per quanto riguarda il curriculum, le qualifiche, il sistema di governance e management, la responsabilità e l'iscrizione degli alunni.

Sotto molti aspetti alle scuole è stata concessa grande libertà di gestione ma, contemporaneamente, le scuole hanno anche sperimentato una interferenza senza precedenti del Governo per quanto riguarda il curriculum e l'azione pedagogica. Le scuole sono state sollevate dai burocrati locali e nazionali nella loro gestione giornaliera, mentre è notevolmente cresciuta la burocrazia associata a responsabilità, qualifiche e amministrazione – ad esempio correlata a Sanità e Sicurezza.

Non passa anno senza che il Parlamento non approvi un Education Act e i dirigenti scolastici, con la sensazione di vivere in un periodo di rivoluzione continua, desidererebbero stabilità e consolidamento.

Ciononostante, molti dei cambiamenti più importanti hanno garantito alle scuole e ai loro dirigenti un grande livello di libertà e autonomia al quale pochi sono oggi disposti a rinunciare.

Le riforme sono state il risultato di un importante dibattito nazionale sulla qualità del sistema scolastico avviato dal Primo Ministro James Callaghan durante un discorso tenuto presso il Ruskin College di Oxford nel 1976.

Le riforme della scuola sono state solo una parte di una serie molto più ampia di cambiamenti nella gestione dei servizi pubblici, nei rapporti tra datori di lavoro e sindacati e nella gestione delle aziende.

Ironicamente – Callaghan era un Primo Ministro socialista – le più importanti e fondamentali riforme hanno avuto inizio con il “Great Education Reform Act” del 1988, studiato e approvato dal Governo Thatcher all'apice dei suoi poteri. Le caratteristiche principali dell'Act del 1988 e la conseguente legislazione sono:

- il National Curriculum, che ha determinato cosa doveva essere insegnato a ogni coorte d'età in tutte le scuole della nazione
 - e il regime di test ad esso associato;
- la “Gestione Autonoma delle Scuole”
 - in base alla quale i budget scolastici sono stati sottratti alle autorità locali e delegati alle scuole stesse;
- la creazione di un mercato dell'istruzione
 - i genitori esprimono una preferenza per la scuola del loro figlio;
 - la decisione informata viene presa sulla base dei dati delle ispezioni, resi pubblici, e da tavole sulle prestazioni delle singole scuole (“League Tables”).

Altre importanti riforme hanno incluso

- Governance
 - la creazione di scuole indipendenti dalle Autorità Locali – le cosiddette “Grant Maintained Schools” – supportate direttamente dal Governo nazionale
 - le successive Foundation and Trust Schools (scuole supportate da fondazioni di beneficenza o “Trust”)
- la creazione di categorie di scuole speciali con lo scopo di affrontare i problemi di degrado dei centri urbani, ad esempio il programma Academy con l'istituzione di scuole finanziate con fondi statali ma indipendenti e sponsorizzate da privati
- l'incoraggiamento alle scuole secondarie a specializzarsi in un aspetto particolare del curriculum

- più recentemente la creazione di un Learning and Skills Council (Consiglio nazionale per l'Apprendimento e le Competenze) che, attraverso i suoi uffici regionali, programma e supporta tutta l'istruzione post-obbligatoria e la formazione al di fuori delle università, vale a dire in scuole, college di istruzione terziaria e formazione professionale in azienda.

I cambiamenti originari apportati dall'Education Act del 1988 sono stati modificati e sviluppati con il passare del tempo ma l'avvicinarsi dei governi – dal Governo conservatore della Thatcher e di Major al Governo “socialista” di Blair – ha visto cambiamenti di piccola entità rispetto alla struttura fondamentale della riforma.

Con il passare degli anni le riforme si sono evolute come segue:

- National Curriculum

Il National Curriculum originario era eccessivamente pesante. Le revisioni successive hanno snellito ogni singola materia e, per gli alunni più grandi, hanno ridotto il numero di materie obbligatorie.

La riforma “Curriculum 2000” ha ampliato il curriculum pre-universitario (livello A). È attualmente in atto l'estensione delle riforme all'intero programma relativo alla fascia d'età 16-19 anni.

- Test di valutazione per i KS (Key Stage) 1, 2 e 3

Inizialmente tutti i test venivano preparati e valutati esternamente. Ora sono gli insegnanti a eseguire la valutazione dei loro alunni al termine del KS 1.

I test non vengono semplicemente utilizzati per misurare i progressi individuali degli alunni ma anche per valutare la qualità della scuola.

- Tavole delle prestazioni delle singole scuole (“League Tables”)

Inizialmente, nel 1993, vi fu un'ampia diffusione delle tavole delle prestazioni, che indicano i risultati delle scuole primarie e secondarie nei test del curriculum nazionale, del GCSE (General Certificate of Secondary Education)¹ e del A-level GCE (General Certificate of Education – Advanced Level)². Tali pubblicazioni erano parte di un processo atto a eliminare la non trasparenza sulle prestazioni scolastiche per permettere ai genitori di scegliere in maniera informata la scuola dei loro figli. Successivamente sono diventate sempre più uno strumento del Governo per valutare le prestazioni delle scuole.

Inizialmente le tavole contenevano semplicemente risultati “non elaborati”: in generale mostravano quali scuole vantavano gli alunni migliori e alcune apparivano di dubbia affidabilità. Da allora le valutazioni sono diventate progressivamente più complesse e sono state elaborate tenendo conto “dal valore aggiunto”, includendo elementi che tengono conto dell'ambiente sociale di provenienza dell'alunno. Da un certo punto di vista ciò appare molto più equo, ma il 50% delle scuole sarà per definizione sotto la media, e questo aspetto sfugge alla maggior parte della pubblica opinione e, in particolare, ai suoi media.

La maggior parte dei presidi pensa che tali tavole forniscano dati molto utili e preziosi per l'autovalutazione e sono soddisfatti di poterli utilizzare per riflettere e migliorare le prestazioni della loro scuola.

- Ispezioni

Con la creazione dell'Office for Standards in Education (OFSTED)³ nel 1993, l'ispezione ha assunto anche il ruolo di informare i genitori mantenendo vivo l'in-

teresse pubblico per le prestazioni delle singole scuole e conseguentemente è divenuta parte del piano governativo per migliorare gli standard nelle scuole.

A tale proposito per ogni scuola viene redatto un rapporto, pubblicato dai media e divulgato ai genitori. Gli ispettori hanno il potere di decidere quali azioni adottare e persino di chiudere quelle scuole le cui prestazioni vengono considerate inadeguate.

Inizialmente erano almeno quindici gli ispettori che si insediavano in una scuola secondaria per una settimana analizzando nei dettagli ogni singolo aspetto dell'operato scolastico. I successivi cambiamenti alla struttura dell'ispezione (spesso causa di notevoli contestazioni) ci portano all'attuale regime in cui cinque ispettori visitano la scuola per due giorni con il compito di convalidare l'autovalutazione della scuola sulle sue prestazioni, con una grande quantità di dati relativi alle prestazioni di ogni singolo alunno in ogni materia. All'inizio le scuole venivano ispezionate una volta ogni 4 anni, poi ogni 6 e ora ogni 3.

Dapprima la scuola veniva informata dell'ispezione con alcuni mesi di anticipo e si preparava con grandi quantità di incartamenti e strategie. Ora una scuola viene informata con 3 giorni di anticipo ma è obbligata a tenere aggiornato un modulo di autovalutazione nel caso in cui arrivi la notifica.

Molti politici e funzionari dell'amministrazione pubblica sono però altamente convinti del fatto che le ispezioni e le "League Tables" abbiano portato le scuole a essere maggiormente responsabili dei loro risultati e ne abbiano migliorato gli standard.

- Responsabilità locale

Il regime di accountability nazionale descritto in precedenza è stato imposto alle scuole perché rendano conto delle loro prestazioni alle comunità locali e ai genitori in particolare.

La relazione annuale e l'incontro con i genitori sono stati recentemente sostituiti dal Profilo Scolastico ("School Profile"), da completarsi a cura di ogni singola scuola. Il Profilo viene messo in rete corredato di dati chiave valutati come importanti dal Governo.

- Autovalutazione e "Partner per il Miglioramento della Scuola"

Con il nuovo e meno rigido regime di ispezione introdotto nel settembre 2005 è stato richiesto a tutte le scuole di compilare il Questionario di Autovalutazione (SEF) fornito dall'Ofsted. Anche questo questionario viene messo in rete ma non è accessibile al pubblico. Qui le scuole riportano in una cinquantina di pagine le loro valutazioni riferite ad ogni singolo aspetto delle loro prestazioni.

Alle scuole viene richiesto di valutarsi, di essere autocritiche e di specificare come stanno operando per migliorare. Uno dei peccati maggiori che una scuola possa commettere è mostrare segni di autoindulgenza o compiacimento. Effettivamente il preside e il gruppo dei dirigenti scolastici sono diventati ispettori interni alla scuola, con la responsabilità di un attento controllo degli standard, l'impegno di un miglioramento continuo e una forte capacità di intervento in caso vi siano problemi. Per aiutare le scuole a formulare giudizi su se stesse, l'Ofsted produce dei dati comparativi sulle prestazioni utilizzando i dati ottenuti da test ed esami pubblici congiuntamente a informazioni sulle prestazioni individuali degli alunni nei test precedenti e sulle condizioni sociali di provenienza.

Ogni scuola secondaria dispone di un Partner per il Miglioramento della Scuola (SIP) nominato dalle autorità locali come supporto al preside e ai membri del Consiglio per valutare le prestazioni della scuola e definire le priorità per un miglioramento. Si tratta spesso di presidi di successo impiegati in scuole simili a quelle che devono supportare ma non in competizione diretta. In generale alcu-

ni sondaggi dimostrano che i dirigenti scolastici accettano questo tipo di “amico critico”, tuttavia il sistema non è implementato da un tempo sufficientemente lungo per permettere un giudizio oggettivo sulla sua efficacia.

3. L'importanza del ruolo del preside

Fondamentale per il successo di una scuola è la presenza di una buona leadership. Ciò ha portato a una visione alquanto semplicistica delle condizioni necessarie al miglioramento delle prestazioni: la sostituzione del preside è considerata, in alcuni casi, l'unica condizione necessaria a garantire maggior credibilità alla scuola.

Molti dirigenti scolastici credono che focalizzarsi sulla leadership del preside non tenga sufficientemente conto dell'impatto degli altri quadri, dai vicari ai quadri di medio livello, e si oppongono quindi all'idea del preside visto come una sorta di “Superman”. Hanno sviluppato il concetto di “direzione condivisa”.

All'inizio il National College for School Leadership si è concentrato sul ruolo del preside, e questo lavoro si è concluso con la pubblicazione di una serie di standard nazionali sulla direzione.

4. La natura della direzione

A. Prerequisiti necessari per diventare preside

Tutti i presidi nominati nelle scuole statali inglesi devono ora possedere la National Professional Qualification for Headship (NPQH) oppure essere in attesa di conseguirla, cioè essere iscritti e frequentare il corso; il conseguimento di questa pre-qualifica è praticamente impossibile per persone che non lavorano nella scuola.

B. Reclutamento

Formalmente il preside viene nominato dal Consiglio di Amministrazione delle singole scuole ma l'Autorità Locale ha il diritto di esprimere le proprie opinioni e di essere coinvolta nella scelta. Membri del Consiglio determinati e sicuri di sé possono operare con grande indipendenza la scelta del candidato, a patto che vengano rispettate le regole relative alla qualifica e al processo di assunzione.

Procedure per la nomina di un preside

Il posto vacante deve essere pubblicizzato all'esterno della scuola sulla stampa specializzata, e devono essere rispettate le regole generiche in materia di assunzione e di “tutela” dei candidati.

Per selezionare la persona desiderata, i membri del Consiglio normalmente chiedono ai candidati di sottoporsi a una serie preliminare di esercizi e colloqui. Questi possono variare nelle diverse scuole ma solitamente includono:

- analisi e commento dei dati relativi alla prestazione scolastica e identificazione delle priorità per il miglioramento;
- colloqui su argomenti come leadership, curriculum, apprendimento, insegnamento, etc.;
- esercitazioni quali presiedere un gruppo di discussione;
- l'esposizione di un argomento, a volte comunicato con brevissimo anticipo.

Solitamente vengono selezionati 2 o 3 candidati per la fase finale, che consiste normalmente in un colloquio completo spesso preceduto dalla presentazione di un argomento scelto dai membri del Consiglio. A questo punto viene poi scelto il candidato più idoneo.

La disponibilità di presidi

Si profila un periodo di crisi nella disponibilità dei presidi. Circa il 50% dei presidi supera i 50 anni di età; entro il 2009 si presenterà la necessità di incrementare del 15-20% il reclutamento di tutti i dirigenti scolastici (presidi, vicari e assistenti del preside).

C. Formazione

Il National College for School Leadership (NCSL) stabilisce gli standard dei programmi per i capi di istituto, tra cui la NPQH.

Il NCSL dispone di una quasi autonomia rispetto al Governo centrale: “quasi” in quanto dipende dal Governo centrale per quanto riguarda i fondi ma è il Ministero della Pubblica Istruzione (rappresentato nel Consiglio) a determinare le priorità.

Per i presidi non è previsto alcun periodo di prova. In effetti il programma della NPQH dà l'opportunità di valutare le capacità dirigenziali di chi vi è iscritto. È raro che un iscritto non riesca a ottenere la qualifica – è più probabile che un iscritto “si renda conto della sua scarsa idoneità” ed eventualmente non completi il programma. In ogni caso l'incapacità di completare la NPQH con successo esclude il partecipante dalla possibilità di candidarsi alla dirigenza.

D. Poteri e doveri

Nello svolgimento di molte delle operazioni di sua competenza, il preside spesso agisce in modo formale in nome del Consiglio di Amministrazione. Solitamente ciò significa che il preside sottopone ai membri del Consiglio alcune proposte da approvare. I membri del Consiglio sono per la maggior parte persone esterne alla scuola che si comportano da “amici critici”. Ad eccezione di evidenti insuccessi da parte del preside, le iniziative e l'autorità di effettuare dei cambiamenti spettano al preside stesso la cui visione per lo sviluppo della scuola è di importanza cruciale.

Il preside gode quindi di un'autonomia considerevole ma deve comunque rispondere al Consiglio di Amministrazione delle sue azioni.

Curricolo

Tutte le scuole – vale a dire i presidi in accordo con i membri del Consiglio – devono seguire il National Curriculum (NC) così come definito dall'Education Act del 1988. Una scuola secondaria ha la possibilità di determinare il proprio programma per circa il 20% del tempo relativamente agli alunni di età compresa tra 11 e 14 anni; tale percentuale sta per essere incrementata significativamente ponendo meno enfasi sui contenuti per puntare alle competenze chiave.

Tra i 14 e i 16 anni è dato spazio a materie d'esame basilari quali inglese, matematica e scienze associate a educazione civica e materie affini. Inoltre, se lo desiderano, gli studenti hanno anche il diritto allo studio di altre materie come ad esempio una lingua moderna. Sono in fase di introduzione nuovi “diplomi” relativi alle aree di formazione professionale.

Insegnamento e apprendimento

Il ruolo centrale svolto dal preside è guidare e lavorare con gli insegnanti della scuola per migliorare l'insegnamento e l'apprendimento – e conseguentemente anche gli standard di rendimento.

Negli ultimi anni il Governo ha implementato una serie di Strategie Nazionali, in particolare per migliorare le competenze funzionali di lettura e scrittura (literacy) e le competenze matematiche (numeracy) nelle scuole primarie e, in generale, per migliorare gli standard durante i primi anni del sistema scolastico secondario. Alcuni di questi schemi sono apparsi altamente prescrittivi: un'ora di literacy e numeracy al giorno nelle scuole primarie; sequenze ben definite nello svolgimento delle attività durante la lezione, anche con l'indicazione del numero di minuti da dedicare ad ognuna, etc. In effetti, però, il coinvolgimento nelle strategie non è stato obbligatorio e le scuole, sicure dei propri metodi, hanno continuato con lo stesso indirizzo.

Bilancio e impiego del personale

Le scuole preparano il programma delle lezioni e su questa base impiegano gli insegnanti. Decidono quanto tempo un insegnante deve trascorrere in una classe, garantendo un "periodo extracontrattuale" (con una remunerazione extra) a quegli insegnanti con responsabilità aggiuntive. Determinano la durata della giornata scolastica e i suoi tempi.

In teoria una scuola può impiegare il budget a suo piacimento e decidere il numero degli insegnanti. In pratica però la libertà d'azione è minore di quanto potrebbe sembrare: vi sono tariffe salariali nazionali per gli insegnanti; nel Paese c'è ampio consenso – sia tra i genitori che tra le scuole – sulla dimensione ottimale delle classi; inoltre la maggior parte delle scuole attribuisce più o meno lo stesso carico di insegnamento ai propri insegnanti.

È comunque da sottolineare che i membri del personale assunti, compresi gli insegnanti, vengono decisi dalla scuola e durante gli anni di "Gestione autonoma" scuole di simili dimensioni hanno sviluppato diverse strutture di impiego del personale. Il preside dovrebbe decidere sul programma generale di spesa ma deve prima assicurarsi il benessere dei membri del Consiglio. La gestione giornaliera del budget è nelle mani di un amministratore assunto dalla scuola.

Il preside dovrebbe decidere anche per quanto riguarda la programmazione delle priorità nelle opere di manutenzione e sviluppo del fabbricato, decisioni poi implementate da altri. Anche in questo caso ai membri del Consiglio viene richiesto di approvare tali priorità.

Staff manageriale

Tutto il personale viene reclutato direttamente dalla scuola.

Le regole per la gestione delle prestazioni richiedono che le scuole preparino un programma di verifica delle prestazioni per il quale tutti gli insegnanti devono valutare la propria prestazione e fissare obiettivi di miglioramento. Tutto ciò dovrebbe essere focalizzato sull'insegnamento e l'apprendimento. Nelle scuole piccole il preside verifica il lavoro di tutti gli insegnanti. Nelle scuole grandi, il compito è delegato ai membri dello staff del preside o ai quadri intermedi; non è buona pratica che una sola persona controlli l'attività di più di cinque colleghi. Il preside ha la responsabilità di disciplinare lo staff.

La progressione salariale può essere bloccata se la valutazione è insufficiente.

Gli insegnanti ricevono inoltre remunerazioni extra per incarichi aggiuntivi a quello dell'insegnamento. Tali incarichi sono definiti Teaching and Learning Responsibilities (TLRs). Ogni scuola concepisce la propria struttura relativa alle TLR in base alle necessità.

Gestione degli alunni

I presidi hanno autorità disciplinare sugli alunni fino all'esclusione permanente (cioè "espulsione") dalla scuola.

Relazioni con i sindacati

Il preside spesso consulta i sindacati rappresentati nella sua scuola sull'applicazione delle politiche relative alle condizioni lavorative o salariali degli insegnanti. La consultazione non significa che i sindacati possano porre il veto su un accordo. Tale consultazione è necessaria solo al fine di dimostrare che sono state prese in debita considerazione le opinioni dei rappresentanti consultati.

Le politiche nazionali, come le condizioni di servizio degli insegnanti, vengono gestite tramite consultazioni con i rappresentanti nazionali; altrettanto avviene a livello di autorità locali per temi soggetti a consultazioni con i rappresentanti dei sindacati locali.

Sanità e sicurezza

In qualità di "direttore generale" dell'organizzazione, il preside è anche responsabile della salute e della sicurezza degli alunni e dei dipendenti. Trascurare questa responsabilità è uno dei pochi motivi per i quali un preside può essere mandato in prigione!

Autonomia

Esistono degli schemi entro i quali deve operare il preside: stipendi degli insegnanti e condizioni di servizio, il National Curriculum, il sistema nazionale di riconoscimento delle qualifiche etc. Le finanze di una scuola vengono determinate dal sistema nazionale che distribuisce fondi all'autorità locale; è poi l'autorità locale che in base a una formula distribuisce i soldi a ogni singola scuola, alla quale viene allocato l'intero budget annuale per la gestione.

Il preside poi lavora con il Consiglio di Amministrazione. Dal preside ci si aspetta che definisca le direttive strategiche della scuola e che organizzi piani a breve e lungo termine per lo sviluppo e il miglioramento della scuola. La scuola definisce il proprio budget e gestisce la spesa. La scuola sceglie i propri fornitori di merci e servizi, che può acquistare dall'autorità locale o altrove. La scuola assume e licenzia il proprio personale.

La scuola, e quindi il preside, è poi tenuta a rendere conto dei propri risultati.

Il grado di libertà operativa del preside dipende molto dai suoi rapporti con il Consiglio di Amministrazione della scuola.

E. Sistema di governo (Governance)*Il Consiglio di Amministrazione (Governing Body o Board of Governors)*

Ogni scuola ha un proprio Consiglio, e vi sono piccole differenze nel numero di membri del Consiglio e nelle cariche ricoperte in base al preciso status della scuola. Nessun membro del Consiglio può rappresentare più di due scuole.

Formalmente la responsabilità della gestione strategica della scuola è delegata al Consiglio, che deve quindi approvare i piani di sviluppo, il budget annuale, il programma curricolare e le linee strategiche della scuola. In pratica ciò significa che il capo di istituto sottopone all'approvazione dei membri del Consiglio una bozza di programma.

Il preside, dunque, ha notevole potere e influenza informale derivanti da una combinazione tra status storico conferito al ruolo nonché da poteri formali delegati a lui e separatamente al Consiglio di Amministrazione.

La dimensione del Consiglio e la sua costituzione variano nei particolari a seconda delle dimensioni della scuola e del suo preciso status. Ad esempio, consideriamo una scuola secondaria con 1230 studenti di età compresa tra 11 e 18 anni. La scuola ha 20 membri del Consiglio, tra cui lo stesso preside, anche se il preside può scegliere di non fare il consigliere. Gli altri 19 sono:

- 4 membri nominati dall'autorità locale
- 7 membri eletti dai genitori
- 3 membri eletti dal personale (di cui almeno uno deve essere un insegnante e almeno uno deve far parte del personale non insegnante)
- 5 membri cooptati dalla comunità locale su invito degli altri membri.

A parte il preside, tutti i membri restano in carica quattro anni e possono essere rinominati o rieletti se permangono le condizioni qualificanti. I membri del Consiglio facenti parte del personale che lasciano la scuola devono immediatamente dimettersi dalla carica di membri. I genitori i cui figli lasciano la scuola possono svolgere le proprie funzioni fino al termine della carica ma non sono rieleggibili. Quindi l'autorità locale è in minoranza mentre i soggetti con una partecipazione diretta nella scuola sono in maggioranza. In pratica anche l'autorità locale e i membri del Consiglio nominati dalla comunità hanno almeno un legame passato con la scuola, ad esempio in qualità di genitori degli alunni. Conseguentemente i membri del Consiglio hanno un impegno e un interesse reale verso la scuola. Quando eletti, i membri del Consiglio sono rappresentanti e non delegati. In altre parole hanno completa libertà decisionale.

La responsabilità dei membri del Consiglio

La considerazione rivolta alle scuole è un elemento molto importante del nostro sistema educativo nazionale.

I membri del Consiglio sono parte integrante della scuola. In ogni caso, se l'autorità locale ha motivo di credere che un Consiglio di Amministrazione sia incompetente, ad esempio in ambito finanziario, può revocare la delega per la gestione del budget. Questo accade però molto raramente.

F. Valutazione del preside

Il preside è valutato da una commissione di 3 membri del Consiglio nominati dal Consiglio di Amministrazione, coadiuvati dal Partner per il Miglioramento della Scuola. Stabilire degli obiettivi e riesaminarli è un processo annuale tanto per il preside quanto per tutto il personale insegnante.

Vi è ormai un'enorme quantità di dati statistici che consentono alle scuole di raffrontare le loro performance con quelle di altre che operano in ambienti analoghi. Sono molto utili per valutare la performance complessiva della scuola e del suo preside.

La valutazione ha un impatto indiretto sulla carriera del preside. La nomina a ulteriori incarichi dipenderà da un buon curriculum e da referenze positive.

Non è insolito che il preside, nonché l'intera squadra dirigente, venga licenziato a seguito di un'ispezione molto critica.

Ad esempio, il Sindacato dei Presidi di Scuole e College conta circa 4000 presidi di scuole secondarie. Di questi, 28 sono stati costretti alle dimissioni nel corso del 2006. Può sembrare un numero modesto, ma sono senz'altro più numerosi quelli che si sono dimessi volontariamente. La tendenza è in aumento e ora i presidi hanno minor sicurezza che in passato riguardo al loro posto di lavoro.

G. Condizioni di lavoro

Ore lavorative

Le ore lavorative di un preside non sono definite; i presidi lavorano molto e, negli anni recenti, la situazione per loro è andata peggiorando.

Indagine sul carico di lavoro nella scuola secondaria: orario medio settimanale

Anno	2006
Preside	65
Vice preside	61
Coordinatori di materia	51
Insegnanti di classe	49

Fonte: STRB workload survey, 2006

Stipendio

Lo stipendio di un preside dipende soprattutto dalla dimensione della scuola. In una grande scuola secondaria un insegnante di classe che non ha compiti aggiuntivi oltre alle lezioni guadagna circa il 50% di quanto guadagna il preside. Un insegnante a cui sia stato pagato il livello massimo per gli incarichi TLR riceverà uno stipendio pari al 60% di quello del preside mentre un vicario senior raggiungerà l'80%.

- Ogni preside ha una scala salariale personale (ISR) concordata con il proprio Consiglio di Amministrazione. I membri del Consiglio hanno notevole libertà nel definire lo stipendio all'interno di un quadro stabilito dalla normativa nazionale.

In effetti i membri del Consiglio, in circostanze eccezionali – che loro stessi determinano – hanno la facoltà di stabilire una ISR al di fuori della normale scala stipendiale, o addirittura di stabilire uno stipendio al di là delle scale stipendiali nazionali. I contratti non sono precisi in tal merito.

Associazioni professionali indipendenti

In Inghilterra ci sono sei associazioni professionali degli insegnanti: formalmente hanno lo status di sindacato e devono ottemperare ai requisiti stabiliti dalla legislazione sui sindacati.

- Due associazioni riguardano esclusivamente i dirigenti scolastici (presidi, vicari e assistenti del preside).

H. Middle Management

Organizzazione gestionale

Tranne che nelle primarie molto piccole, in quasi tutte le scuole esiste almeno un vicario del preside, anche se non ci sono norme ufficiali in proposito. Nella maggior parte delle grandi scuole secondarie – 1000 o più alunni – esiste un team gestionale di almeno 5 o 6 persone.

Autonomia e potere di delega all'interno della scuola

Le scuole stanno cercando sempre più di mettere a punto un modello di "direzione condivisa" in cui il personale della scuola a tutti i livelli sia responsabile della propria parte, con un grado considerevole di autonomia all'interno di un quadro concordato di obiettivi, finalità, valori, priorità per il miglioramento della qualità.

Coordinatori di area

Anche le piccole scuole primarie dispongono di un coordinatore per ogni area. Come tutto il personale i coordinatori vengono reclutati e nominati dalla scuola e pagati tramite il budget allocato alla scuola stessa.

5. Accountability (Rendicontazione)

Il regime di accountability in base al quale lavorano le scuole in Inghilterra è molto importante in quanto forma il contesto nel quale sono garantite tutte le già descritte forme di libertà relative alla gestione delle scuole. Tali libertà sono considerevoli. Nessun preside tornerebbe volontariamente al passato regime in cui erano i burocrati a determinare il numero di insegnanti concesso alla scuola oppure quello degli addetti alla segreteria.

Molti politici – di tutti i partiti – e molti burocrati sono convinti che il regime di accountability sia la principale ragione che spiega tutti i miglioramenti negli standard educativi registrati negli ultimi vent'anni.

Molti presidi trovano il regime oppressivo e troppo pesante.

Le importanti riforme strutturali avvenute alla fine degli anni '80 e durante i primi anni '90 in Inghilterra si sono basate sui seguenti principi fondamentali:

- le aspettative e gli obiettivi sono stati descritti in termini di risultati desiderati;
- la responsabilità nel prendere decisioni in relazione al raggiungimento di tali risultati è stata delegata ai luoghi e alle aree che maggiormente risentivano dell'impatto generato da tali decisioni;
- in modo simile anche le risorse sono state allocate nei luoghi e nelle aree nelle quali vengono prese le decisioni;
- le scuole hanno dovuto poi render conto dei risultati ottenuti come effetto delle decisioni prese e dell'utilizzo delle risorse nel raggiungimento di tali obiettivi.
- inoltre le informazioni sulla performance delle scuole sono state rese pubbliche in termini facilmente comprensibili.
- ciò ha permesso ai genitori di fare delle scelte informate sulla scuola migliore per il loro figlio. Si è così creato un mercato dell'istruzione.

Il "mercato" si è rivelato un successo a metà. Le scuole più apprezzate non possono espandersi per accettare sempre più alunni senza causare il parziale svuotamento di altre scuole. Molte scuole di successo infatti non vogliono ingrandirsi in quanto considerano la loro attuale dimensione il fattore chiave nel determinare la loro qualità e il loro successo. Così i genitori spesso non sono in grado di scegliere concretamente le scuole per i loro figli, pur essendo indotti a credere di averne la possibilità.

Il regime di responsabilità si è ampliato ed è diventato più sofisticato. Ora è così articolato:

- un Questionario di Autovalutazione (SEF) fornito sul web dall'Ofsted che tutte le scuole devono tenere aggiornato. Nel questionario le scuole devono valutare in modo critico la loro performance non solo in termini di standard ma anche di leadership, qualità dell'insegnamento, esperienze degli alunni, punti di vista delle parti interessate etc.;
- le scuole vengono ispezionate almeno una volta ogni tre anni. Alle scuole viene dato un preavviso di tre giorni. Un'ora dopo la telefonata che informa la scuola

dell'ispezione, il SEF viene "congelato" dall'Ofsted. Il SEF è il punto d'inizio dell'ispezione che sostanzialmente pone tre domande per ogni area:

- quali sono i risultati finora ottenuti?
- come lo sapete?
- cosa state facendo per migliorare?

Il rapporto viene reso pubblico. Gli ispettori hanno facoltà di notificare formalmente alla scuola la necessità di migliorare o, in casi estremi, invocare "Misure Speciali" che portano a interventi più radicali.

- Le scuole secondarie hanno un Partner per il Miglioramento della Scuola (SIP) nominato dall'autorità locale che instaura un "dialogo annuale" con il preside sui risultati della scuola e le priorità per migliorarla. Il SIP collabora con i membri del Consiglio per la valutazione del preside.
- Ogni scuola deve pubblicare ogni anno il proprio Profilo sul web. Si tratta di una versione abbreviata del SEF scritta con un linguaggio chiaro, facilmente comprensibile al vasto pubblico.
- Ogni anno vengono pubblicati prospetti nazionali che forniscono i particolari sui risultati di ogni singola scuola nei test e negli esami nazionali che gli studenti superano all'età di 7, 11, 14 e 16 anni. Tali prospetti sono ormai molto sofisticati e comprendono procedure per valutare il valore aggiunto con elementi che tengono conto dell'ambiente sociale di provenienza degli studenti della scuola.

Al cuore di tutti questi processi vi è un nucleo di dati sui risultati degli studenti di ogni scuola. Il sistema può rintracciare i risultati di uno studente nel suo iter scolastico perché ciascuno ha un proprio numero di identificazione che si porta dietro di scuola in scuola.

Molti presidi mettono in discussione il regime di responsabilità in quanto

- credono che vi sia una crescente volontà di valutare solo quegli aspetti del sistema scolastico che possono essere misurati e ai quali può essere assegnato un punteggio;
- non sono convinti dei metodi statistici utilizzati che sono "normativi" e basati su medie. Si burlano di uno dei nostri Ministri dell'Istruzione che "avrebbe" una volta affermato quanto fosse vergognoso che la metà delle nostre scuole fosse al di sotto della media;
- credono che siano sottostimate le difficoltà nel migliorare le scuole non allineate e che le tempistiche imposte siano impossibili da rispettare.

6. Conclusioni

Le riforme educative degli ultimi vent'anni hanno dato notevoli gradi di libertà alle scuole e ai loro presidi. Le scuole in effetti sono diventate organizzazioni con un'autonomia considerevole nella loro organizzazione e nella gestione dei loro affari.

Il mercato dell'istruzione creatosi in conseguenza delle riforme del Governo Thatcher ha incoraggiato la competizione, l'indipendenza, la sensibilità alle richieste dei clienti (genitori) e la capacità imprenditoriale.

Paradossalmente la libertà delle scuole è stata contemporaneamente ridotta dall'introduzione del National Curriculum.

L'avvento del Governo Blair nel 1997 non ha portato quei grandi cambiamenti che molti si aspettavano. Le riforme Thatcher, anziché essere annullate, sono state per molti aspetti rafforzate. Non è stato fatto nulla per smantellare il mercato.

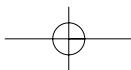
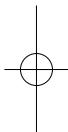
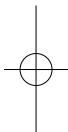
I metodi di accountability sono stati resi sempre più rigorosi. Non c'è dubbio sul fatto che il Governo Blair abbia messo sotto pressione quelle scuole con performance negative.

In conclusione:

le scuole e i loro presidi in Inghilterra godono di enorme libertà e autonomia nella gestione dei loro affari e nella determinazione del loro futuro. Ad esempio:

- le scuole possono definire le loro priorità e come spendere il budget loro allocato;
- nominano, formano, disciplinano e licenziano il loro personale;
- decidono che tipo di personale sia necessario e in che numero nonché il tipo di relazione che debba sussistere con la dirigenza;
- il National Curriculum sta offrendo sempre più spazio alla scuole per la creazione di programmi di insegnamento adatti alle necessità, agli interessi e alle aspirazioni degli alunni;
- gestiscono e migliorano le strutture tramite contratti stipulati con aziende da loro scelte.

- 1 GCSE: diploma rilasciato dopo aver sostenuto gli esami previsti al termine dei primi due anni di "liceo" che concludono il ciclo d'istruzione obbligatoria nel Regno Unito.
- 2 A-level GCE: diploma finale pre-universitario che conclude gli ultimi due anni di scuola superiore.
- 3 OFSTED: ente per il controllo della qualità dell'istruzione e dell'organizzazione delle singole scuole



La dirigenza nel sistema scolastico nei Paesi Bassi

Pieter Hetteema

già Presidente dell'Associazione Nazionale Presidi

Quadro generale

I Paesi Bassi sono un paese piccolo ma densamente popolato. Su una popolazione complessiva di 16 milioni di abitanti, gli studenti ammontano a 3,5 milioni. Per fare un raffronto, l'Italia ha 59 milioni di abitanti e 8,8 milioni di studenti. Come in Italia l'istruzione obbligatoria dura almeno 12 anni (dai 6 ai 18 anni). In questa fascia di età sono incluse le scuole primarie dai 6 ai 12 anni e le scuole secondarie di primo grado che si differenziano in istituti di formazione pre-professionale (dai 12 ai 16 anni) e licei (dai 12 ai 18 anni).

Complessivamente le scuole primarie sono 7000 con una popolazione di 1,5 milioni di alunni (dimensioni medie di una scuola: 215 alunni) e sono 600 le scuole secondarie con una popolazione di 0,9 milioni di alunni (dimensioni medie di una scuola: 1500 alunni). Gli school leaders¹ sono circa 10.000 nelle scuole primarie e circa 4.500 nelle secondarie.

L'istruzione secondaria superiore di tipo generale è strutturata più o meno come in Italia: dopo tre anni comuni, gli studenti scelgono tra quattro "indirizzi" (linguistico/culturale, economico, scientifico-sanitario, scientifico-tecnologico).

L'istituto tecnico-professionale (Technical and Vocational Education) nei Paesi Bassi inizia a 16 anni, dopo quattro anni di formazione pre-professionale (pre-vocational) e di solito dura quattro anni.

Passaggio dal governo centralizzato a una maggiore autonomia per le scuole

Nell'ultimo decennio gli istituti di istruzione primaria e secondaria hanno ottenuto maggiore autonomia. I Consigli delle scuole sono per la maggior parte governati da fondazioni private e solo un terzo (soprattutto nelle scuole primarie) è governato dalle autorità comunali. Questa situazione, unica in Europa, trova le sue origini nel Freedom of Education Act approvato nei Paesi Bassi 90 anni fa. Da quel momento ai Consigli privati delle scuole (solitamente a base religiosa) è stato permesso di fondare nuove scuole e di essere completamente finanziati dallo Stato, nel caso in cui siano in grado di documentare un sufficiente supporto da parte di un numero stabilito di genitori.

Oggi tutti i Consigli delle scuole sono egualmente e interamente finanziati dallo Stato. I Consigli ricevono una cifra "forfetaria" in base al numero e al livello degli studenti. Le scuole ottengono fondi aggiuntivi per gli studenti con bisogni particolari (perché affetti da handicap o provenienti da famiglie disagiate). Il curriculum fondamentale è regolato attraverso una legge quadro: materie e contenuti vengono in ge-

neri definiti per l'80% dell'orario; le scuole possono decidere per il resto del programma mentre per il curriculum centrale sono gli insegnanti a decidere quando e come svolgerlo con gli studenti. L'istruzione secondaria si conclude con un esame centrale, che per il 50% consiste in prove definite dalla scuola e per il restante 50% in prove definite a livello nazionale. Un servizio ispettivo controlla che le scuole funzionino secondo gli standard di qualità e poi rende pubblici i rapporti redatti.

Per conoscere meglio la natura dei rapporti esistenti, è importante sottolineare che sia le scuole primarie che le secondarie hanno forti organizzazioni nazionali che rappresentano i loro interessi nei confronti dei Sindacati degli insegnanti (per quanto riguarda le condizioni di lavoro), del Ministero dell'Istruzione, del Ministro e del Parlamento. Tali organizzazioni scolastiche nazionali negoziano anche con i sindacati degli insegnanti le condizioni generali di lavoro. La maggior parte delle scuole e dei componenti dello staff di direzione sono membri di organizzazioni professionali quali l'AVS (scuole primarie) e il VO-raad (scuole secondarie) che offrono anche supporto nel campo di informazione, professionalizzazione e innovazione.

I capi di istituto: background e mobilità

Aver completato una formazione specifica non è un prerequisito obbligatorio per diventare capo di istituto: in teoria è sufficiente avere seguito un iter formativo generale (accademico) ed avere maturato una esperienza manageriale al di fuori dell'ambito educativo, sempre che le qualità del candidato soddisfino gli standard necessari. In pratica però difficilmente uno school leader proviene da un campo diverso da quello educativo. Nel recente passato i capi di istituto venivano "cresciuti in casa", nel senso che il reclutamento avveniva principalmente selezionando il candidato tra il team di docenti presenti all'interno della scuola stessa. Negli ultimi quindici anni è diventata una prassi sempre più regolare che i Consigli (School Boards) reclutino i capi di istituto selezionandoli dal mercato del lavoro, sia mediante annunci pubblicitari sui giornali sia con l'aiuto di agenzie professionali per il reperimento di Risorse Umane qualificate. In genere gli school leaders vengono reclutati dallo stesso livello (primario, secondario, formazione superiore) da cui hanno iniziato la loro carriera come docenti, ma negli ultimi tempi accade sempre più di frequente che passino a un altro livello.

Gli school leaders vengono reclutati dal Consiglio della scuola che, per tale procedura, coinvolge membri dello staff di direzione, docenti e, a volte, anche genitori e studenti. Il posto di lavoro viene pubblicizzato mediante annunci specifici sul giornale e sulla rivista della associazione degli school leaders. I Consigli consultano sovente anche le agenzie specializzate proprio nel "reclutamento di capi di istituto". Se il candidato non ha esperienza nel campo del management scolastico o laddove vi siano dubbi sulla sua capacità di soddisfare le esigenze (nel caso di una scuola grande o difficile) viene prevista una ulteriore valutazione o a volte anche un periodo di prova di un anno. Esiste una penuria crescente di candidati, in particolare per le scuole primarie o difficili, ma al momento tutte le richieste vengono debitamente soddisfatte. L'età media dei candidati è di 35-45 anni, mentre quella degli school leaders in servizio è di 50 anni ed oltre.

In base alle funzioni gestionali da ricoprire l'attenzione dei Consigli nella ricerca del candidato è sempre più focalizzata su qualità specifiche. Le nuove respon-

sabilità assunte dalle scuole autonome in riferimento a budget, gestione delle risorse umane, manutenzione degli edifici e qualità formative della scuola hanno indotto i Consigli ad avere nuove e più specifiche esigenze nel reclutamento degli school leaders. La crescente dimensione e l'autonomia delle scuole (e i rischi finanziari!) hanno fatto sì che oggigiorno sempre più membri del corpo docente abbiano un background specifico nell'ambito legale, finanziario e delle risorse umane sostenendo così il lavoro di gestione. A volte tali docenti diventano membri di uno staff manageriale o di Consigli professionali. La crescente dimensione delle scuole (che variano da una media di 1500 a più di 10.000 alunni), in particolar modo nell'ambito della formazione secondaria, portano a una richiesta sempre maggiore di formazione ed esperienza da parte dei candidati.

Preparazione e formazione dei docenti e degli school leaders

Analogamente ad altri Paesi europei, esistono programmi formativi iniziali per i docenti sia a livello superiore di una specifica Formazione Professionale (Bachelor), che prepara i docenti per la scuola primaria e secondaria inferiore, sia a livello Accademico (Master), che prepara i docenti per la scuola secondaria superiore. In teoria è impossibile diventare docente se non si è completato un corso di formazione per docenti. A causa della penuria di insegnanti l'autorità ispettiva a volte autorizza anche i docenti non completamente formati a condizione che questi completino il loro iter formativo entro un periodo stabilito. I capi di istituto hanno l'obbligo di informare annualmente l'autorità ispettiva in merito ai docenti non (ancora) certificati.

Da alcuni anni esiste una nuova Legge Generale che definisce gli standard professionali degli school leaders nella scuola primaria, su proposta della loro organizzazione professionale. Anche l'organizzazione nazionale (VO-raad) degli school leaders della scuola secondaria ha definito uno standard professionale. Entrambi rappresentano delle linee guida per le scuole e per i corsi di formazione destinati ai capi di istituto. Le autorità centrali (nazionali) utilizzano tali orientamenti come standard di qualità per valutare scuole, accademie e corsi di formazione per school leaders, pubblicando annualmente un quadro degli istituti che soddisfano i loro standard di certificazione.

Per gli school leaders esistono molte possibilità di formazione e preparazione ma queste non rappresentano dei prerequisiti. Le autorità centrali (nazionali) per le scuole primarie e secondarie hanno definito i requisiti fondamentali per gli school leaders, nonché gli standard formativi ed educativi. Esse pubblicano annualmente un quadro della formazione offerta da università, istituti di formazione e college privati che soddisfano i loro standard. Il livello, la durata e i costi di formazione e preparazione differiscono molto in base al livello di formazione e alla tipologia di school leader (middle management, organizzazione scolastica, management scolastico generale). Esistono corsi di pochi mesi fino a una formazione accademica di due anni come il Master in Responsabile della Formazione. I Consigli incoraggiano e a volte prescrivono questi corsi e iter formativi. Alcuni Consigli di maggiori dimensioni nelle scuole secondarie si avvalgono di propri corsi di formazione interni per i loro school leaders. Nelle scuole primarie un ulteriore stimolo è dato dall'introduzione da parte dell'organizzazione nazionale degli school leaders di un Registro degli School Leaders Qualificati. Normalmente gli

school leaders seguono i corsi in base alle proprie esigenze o agli accordi presi con il Consiglio. Oltre a corsi di formazione formali molti school leaders organizzano in proprio iter formativi, esercitazioni e gruppi di lavoro.

Responsabilità e poteri degli school leaders

Le scuole olandesi hanno autonomia nell'ambito delle procedure legali e del budget che ricevono dallo Stato. Nell'ambito legale gli school leaders detengono poteri per il governo della loro scuola, che vengono conferiti dai Consigli. I Consigli definiscono gli obiettivi strategici e il budget annuale su proposta del management scolastico. Nella stesura del piano strategico, dei piani di istruzione innovativi e nella definizione del nuovo budget scolastico, gli school leaders si attengono a regole procedurali al fine di assicurarsi il sostegno del corpo docente e delle altre parti coinvolte (genitori, alunni, a volte anche società, autorità municipali).

Il capo di istituto ha il compito di assumere e licenziare il personale, sempre in conformità con le regole procedurali stabilite per legge; inoltre, ha la facoltà di punire o sospendere gli studenti sempre seguendo le specifiche regole procedurali.

Il corpo docente deve aver ricevuto una formazione professionale ai sensi di quanto prescritto dalla legge e verificato poi dalle ispezioni. Le scuole valide applicano un sistema di valutazione dei docenti in cui a volte i colleghi e gli alunni svolgono un ruolo attivo. Il numero di tali scuole è in costante crescita. Gli insegnanti vengono remunerati in base a un "sistema di valutazione per funzioni" definito dal Consiglio in base alle regole generali e dopo aver consultato i rappresentanti del corpo docente. Tale sistema può includere premi e incentivi extra. Quando si tratta di decisioni di fondamentale importanza (riorganizzazione scolastica, licenziamento di un gruppo di docenti) il capo di istituto provvede a negoziare con i Sindacati per conto del Consiglio.

In seguito alla consultazione il management scolastico decide le materie (e il loro accorpamento), il piano scolastico del personale e il calendario. I capi di istituto continuano a insegnare solo nelle scuole primarie e in quelle secondarie di piccole dimensioni. Di norma il capo di istituto non influisce a livello dell'insegnamento quotidiano, ma un numero sempre maggiore di scuole adotta una filosofia condivisa sull'insegnamento e sulle sue modalità organizzative che influisce sulla attività giornaliera.

Condizioni di lavoro del capo di istituto

Le condizioni di lavoro dei capi di istituto vengono stabilite dal Consiglio della scuola. Ogni "X anni" l'autorità scolastica nazionale negozia con i Sindacati degli insegnanti una serie di accordi generali relativi alle condizioni di lavoro per insegnanti, staff e management, che includono anche il livello salariale per i capi di istituto. Lo stipendio dei capi di istituto dipende dalle dimensioni della scuola e dal livello di responsabilità e può essere dal 10% al 50% maggiore rispetto a quello di un insegnante.

Oltre allo stipendio più alto un capo di istituto riceve normalmente il rimborso spese, ad esempio per il telefono cellulare, le spese di viaggio o di leasing per l'auto e altre spese (costi di rappresentanza).

Un capo di istituto può rispondere all'inserzione del Consiglio di un'altra scuola oppure ottenere il trasferimento attraverso un'agenzia professionale di ricerca di Risorse Umane.

Un capo di istituto può essere licenziato dal Consiglio quando questo giudica gravemente carenti la sua gestione finanziaria, la didattica o la comunicazione. Questo accade raramente, in circa l'1% dei casi ogni anno. I presidi hanno solitamente un contratto a tempo indeterminato. La loro mobilità è notevolmente aumentata e oggi non è infrequente che un capo di istituto decida di cambiare lavoro dopo 5-7 anni.

Per la maggior parte degli school leaders esistono possibilità di ulteriore sviluppo professionale, come passare a una scuola più grande, a un altro livello in campo educativo o diventare presidente di un Consiglio professionale. Alcuni school leaders passano ad altri servizi pubblici relativi alla persona, quali sanità o servizi ai giovani, oppure avviano una agenzia di consulenza indipendente.

Staff e middle management

I capi di istituto sono solitamente assistiti da collaboratori, che possono variare da un semplice segretario a uno staff completo di consulenti finanziari, legali, economici, esperti in gestione delle Risorse Umane e nella manutenzione degli edifici. In base alle dimensioni, le scuole possono decidere di avere il proprio gruppo di collaboratori con esperti per i settori più rilevanti oppure di fare svolgere (in outsourcing) tali servizi (o parte di essi) a un ufficio esterno. Questo accade in genere nel caso di scuole di dimensioni inferiori che si avvalgono di un ufficio esterno per il pagamento degli stipendi, l'assistenza sanitaria, la consulenza in merito alle condizioni di lavoro e alla manutenzione.

I membri dello staff vengono solitamente selezionati dal capo di istituto. Sono solitamente suoi assistenti e in genere hanno poteri limitati. A causa della crescente complessità delle loro mansioni, i membri dello staff non sono di solito ex insegnanti. Solo in alcune situazioni particolari questo rappresenta un passo avanti nella crescita professionale di un insegnante. I membri dello staff non ricevono solitamente stipendi superiori rispetto a quelli dei docenti: in molti casi il loro lavoro richiede una formazione specializzata ma inferiore rispetto a quella di un insegnante. Il loro stipendio viene determinato in base a un "sistema di valutazione delle funzioni" atto a definire le competenze e le mansioni di ogni funzione scolastica, che si tratti di un capo di istituto, di un insegnante o di un membro dello staff. Al fine di guidare e migliorare il processo educativo e pedagogico le scuole si avvalgono ora di altri specialisti, come psicologi e consulenti, che assistono i docenti. Analogamente a altri membri dello staff, il capo di istituto è sempre responsabile delle loro decisioni.

In relazione alle dimensioni delle scuole un numero crescente di istituti distribuisce la propria organizzazione in sottogruppi, cioè in team più piccoli. Questi sottogruppi hanno un coordinatore che appartiene al middle management e viene nominato dal capo di istituto in accordo con i membri del sottogruppo.

Il sistema di governance

Il sistema di "governance" è divenuto un argomento importante nei Paesi Bassi a causa della crescente autonomia delle scuole e del bisogno di relazioni trasparenti

tra Consigli, school leaders e comunità. Sempre più scuole trasformano i loro Consigli “volontari” in Consigli non-esecutivi di alto livello: mentre il management scolastico generale si trasforma in Consiglio professionale (esecutivo) e si professionalizza. I nuovi Consigli non-esecutivi svolgono una funzione di consulenza più generale disponendo solo di poteri strategici (definizione del piano strategico e del budget annuale, assunzione e licenziamento del presidente del Consiglio). Il Consiglio non-esecutivo è solitamente composto da specialisti di alto profilo (in ambito finanziario, legale, economico, delle risorse umane, dell’innovazione e della comunicazione) e da stakeholders della comunità. In tempi di crisi il Consiglio non-esecutivo può limitare i poteri del Consiglio (o del suo presidente). I Consigli possono assumere diverse dimensioni: alcuni gestiscono solo una piccola scuola ma esiste anche un Consiglio di più ampie dimensioni nella scuola secondaria che conta più di 60.000 alunni e 45 scuole.

Il consiglio dello staff (o degli insegnanti) deve approvare i maggiori cambiamenti in merito alle condizioni di lavoro e all’organizzazione educativa della scuola. Il Presidente del Consiglio è regolarmente in contatto con il capo di istituto e dovrebbe eseguire una valutazione annuale sul suo operato. In questa procedura possono rientrare le opinioni e le riflessioni di altri school leaders, docenti e a volte di alunni o genitori. Non esistono solitamente dei bonus extra per i capi di istituto: guadagnano già abbastanza. I capi di istituto possono essere licenziati dal loro Consiglio: ciò non accade spesso ma non è neppure un evento eccezionale.

Un dibattito nuovo

Il processo di decentralizzazione delle responsabilità nei confronti delle scuole ha avuto inizio trent’anni fa. Nel corso degli anni ’80 dell’ultimo secolo prima le università, poi gli istituti superiori di formazione professionale e successivamente gli altri livelli hanno assunto più responsabilità, più autonomia ma, parallelamente, anche più rischi. I principi alla base di tale cambiamento sono stati il crescente dinamismo e la complessità sociale, la crescente diversità tra gli alunni e la richiesta di una interazione più diretta tra le scuole e la loro realtà locale. Inoltre lo scontento derivato dal grande flusso annuale di regolamenti e prescrizioni centralizzati aveva raggiunto tali livelli che la politica decise di dare più spazio alle scuole affinché si assumessero le loro responsabilità. Tale processo di decentralizzazione è coinciso con le crescenti dimensioni delle scuole – in particolare nella formazione superiore. Questi istituti più grandi sono meno vulnerabili ai rischi finanziari e offrono più spazio alla specializzazione e alla professionalizzazione. Negli ultimi anni si è aperto un nuovo dibattito nei Paesi Bassi in merito alle dimensioni delle scuole e alla posizione e al ruolo dello Stato, degli school leaders e dei docenti. Da una parte l’autonomia scolastica offre chiaramente la possibilità alle scuole di avere una maggior presa su politica educativa, qualità e condizioni di lavoro. Questo, ad esempio, ha portato a un notevole decremento nella percentuale di assenze per malattia degli insegnanti e a un aumento impressionante di iniziative educative innovative all’interno delle scuole.

L’autonomia scolastica ha permesso al governo centrale di ridurre le dimensioni del Ministero della Pubblica Istruzione: il numero dei regolamenti e delle prescrizioni centralizzate si è ridotto nel corso del tempo. D’altro lato il Parlamento sente ancora la necessità di avere un’influenza diretta su parte del curriculum e tende

a reagire direttamente sugli incidenti che accadono in ambito scolastico, sia che riguardino la scarsa qualità del singolo istituto sia in riferimento a eventi relativi alla sicurezza. Oltre a ciò gli insegnanti temono la sempre maggior influenza dei manager nel proprio campo – che si tratti del livello dei risultati ottenuti nell'esame centrale, della loro riluttanza a collaborare con i colleghi oppure del loro rifiuto a rispettare l'approccio educativo adottato dalla scuola.

Autonomia delle scuole o controllo centrale del Governo sulla qualità dell'istruzione: il dibattito sarà sempre aperto.

Il dibattito sulla dimensione delle scuole, sull'intervento governativo, sul ruolo degli insegnanti e dei capi di istituto e sul grado di autonomia della scuola continuerà nel tempo con varie oscillazioni. Penso che il dibattito favorirà maggiore autonomia delle piccole unità all'interno di istituzioni più grandi e porterà a un nuovo approccio in un determinato numero di campi dove la politica ridefinirà nuovamente le sue responsabilità dirette. Non mi aspetto però che la situazione nel mio paese possa tornare quella di trent'anni: al contrario spero che nel corso del prossimo decennio l'esempio olandese di autonomia possa essere seguito da un numero sempre crescente di nazioni europee.

Sintesi di aspetti chiave relativi ai capi di istituto

Per diventare capo di istituto non è sempre necessario aver conseguito in precedenza un titolo specifico, ma può essere un elemento gradito soprattutto nelle scuole più grandi.

I capi di istituto sono assunti dai consigli (School Boards) nei due terzi dei casi, e dalle autorità locali/municipali per il restante terzo, che riguarda soprattutto scuole primarie.

Per l'assunzione il Consiglio della scuola e gli insegnanti mettono a punto uno specifico profilo della competenza richiesta; questo viene reso noto sotto forma di annuncio pubblicitario. Ma sempre più spesso si fa ricorso ad agenzie professionali per il reperimento di Risorse Umane qualificate. La scelta è operata dal Consiglio della scuola con la rappresentanza di insegnanti e a volte di altri gruppi.

Per i capi di istituto non è previsto un periodo di formazione obbligatorio prima o dopo l'assunzione. In casi specifici sia il Consiglio della scuola che il candidato possono decidere che è opportuno o necessario un corso di formazione.

Il capo di istituto può decidere il numero degli insegnanti necessari nonché le materie di insegnamento. Può assumere il personale (docenti e non docenti) senza l'intervento del consiglio di amministrazione o di ispezioni e può contrattare con i sindacati interni / esterni del personale. Inoltre valuta e può licenziare il personale, secondo linee guida prese in accordo con il Consiglio degli insegnanti.

Il capo di istituto stende il bilancio preventivo della scuola. Deve comunque rispondere allo Stato per quanto riguarda le questioni finanziarie (la scuola è tenuta a rispettare le regole in materia di amministrazione) e agli Ispettori per quanto riguarda la qualità degli insegnanti e dell'istruzione.

Nel governo della scuola, il capo di istituto è affiancato dal Consiglio di istituto, che di solito ha un ruolo strategico solo su questioni di ordine generale quali bilancio annuale, politica educativa generale della scuola, edifici, personale, etc. I Consigli di istituto, con rappresentanti di tutto il personale, dei genitori e degli studenti hanno poteri procedurali stabiliti per legge. Devono essere consultati sugli argomenti di maggiore importanza.

L'operato del capo di istituto è oggetto di valutazione da parte del Consiglio di amministrazione ma molto raramente la valutazione ha conseguenze sia positive che negative sulla sua retribuzione

La differenza di stipendio tra un capo di istituto e un docente può essere dal 10 al 50% maggiore rispetto a quello di un insegnante di pari esperienza ma dipende dalle dimensioni della scuola e dal livello di responsabilità.

Di solito oltre allo stipendio, il preside non gode di benefits aggiuntivi. Vengono coperti solo i costi del cellulare, le spese di viaggio/leasing auto e altre piccole spese.

Il capo di istituto può essere assunto in una scuola a tempo indeterminato oppure per 3-7 anni e in genere dispone di collaboratori. Il loro numero dipende dalle dimensioni della scuola: da un segretario a uno staff completo di consulenti finanziari, legali, economici. Si tratta preferibilmente, di persone esterne, assunte per questo specifico lavoro. Esistono inoltre altri specialisti diversi dagli insegnanti (psicologi, orientatori), soprattutto nelle scuole più grandi, secondo le necessità.

1 Con il termine School Leaders si indicano coloro i quali rivestono funzioni di coordinamento di plesso o di settore operativo all'interno di un team guidato dal capo di istituto.

La dirigenza del sistema scolastico in Finlandia

Jorma Lempinen

Segretario Generale ESHA (European School Heads Association)

1. Politica e amministrazione dell'istruzione

La politica educativa in Finlandia è attenta e concentrata su alcuni fattori: qualità, efficacia, equità e internazionalizzazione. Il suo scopo è promuovere la competitività della welfare society finlandese. Le attuali priorità nello sviluppo dell'istruzione sono: innalzare il livello di istruzione e arricchire le competenze della popolazione e quindi della forza lavoro; migliorare l'efficienza del sistema; evitare l'esclusione dei giovani; ampliare le possibilità di istruzione per gli adulti. Viene anche prestata particolare attenzione al miglioramento della qualità, all'impatto di istruzione, formazione e ricerca. Lo sviluppo economico sostenibile è la base migliore per assicurare il benessere culturale, sociale ed economico della nazione. Le linee guida generali della politica educativa in Finlandia sono conformi alla strategia della Comunità Europea come delineata a Lisbona.

In Finlandia il diritto fondamentale all'istruzione e alla cultura è uno dei principi della Costituzione. Le autorità pubbliche devono assicurare a ogni cittadino residente in Finlandia e indipendentemente dalle sue condizioni finanziarie uguali opportunità di crescita e di istruzione anche dopo la scuola dell'obbligo. La legislazione si occupa della scuola dell'obbligo e del diritto all'istruzione gratuita a livello pre-elementare e di base. Anche molte specializzazioni sono gratuite per gli studenti, compresi i corsi universitari di perfezionamento post laurea. La possibilità per gli studenti di progredire da un livello di istruzione al successivo è quindi tutelata a livello legislativo. I diplomi rilasciati sia dalle scuole superiori generali che da quelle professionali forniscono l'idoneità per continuare gli studi all'università e al politecnico. Uno studente che completa un livello di studio è sempre idoneo al livello successivo. Le qualifiche di ciascun livello sono disciplinate da leggi del Parlamento. Ciò assicura qualifiche armonizzate e di qualità tutelando i diritti degli studenti.

Il Parlamento approva la legislazione in materia di istruzione e determina i principi generali che disciplinano l'istruzione stessa. Il Governo e il Ministro dell'Istruzione formulano e implementano la politica dell'istruzione. Le linee guida per la politica scientifica e dell'istruzione vengono determinate in un piano di sviluppo adottato dal governo. Il Ministero dell'Istruzione è responsabile per l'implementazione delle politiche così formulate. Il Ministero predispone la legislazione in materia di istruzione, il budget statale e le risoluzioni di governo relative. Quasi tutta la pubblica istruzione è subordinata o monitorata dal Ministro dell'Istruzione. Le varie agenzie e i soggetti responsabili di erogare il servizio di istruzione hanno una certa autonomia all'interno del quadro fissato dalla legge.

Il National Board of Education, subordinato al Ministero, svolge molti compiti attinenti all'erogazione dell'istruzione e al suo sviluppo. Redige i piani di studio nazionali per l'istruzione generale e le qualifiche richieste per l'istruzione e la for-

mazione professionale. I dipartimenti per l'istruzione e la cultura degli uffici statali provinciali gestiscono le questioni relative all'istruzione all'interno dell'amministrazione regionale e valutano la disponibilità e la qualità in fatto di istruzione all'interno della regione.

Compete alle autorità locali fornire un'istruzione di base ai bambini residenti nel Comune. L'istruzione secondaria superiore generale è garantita dalle autorità locali oppure da loro consorzi, organizzazioni registrate e fondazioni. L'istruzione e la formazione professionale possono anche essere garantite dal Governo e da società statali.

2. Sistema scolastico

Il sistema scolastico finlandese si basa su una educazione di base obbligatoria, universale e uniforme della durata di 9 anni fornita da scuole "comprehensive" che per la maggior parte sono istituzioni comunali. Le autorità locali e lo Stato forniscono congiuntamente i finanziamenti. Il curriculum nazionale e il relativo sistema di quote orarie hanno definito obiettivi uniformi e valori di base per tutti. Questi rappresentano la base per i piani di studio elaborati dai soggetti che erogano istruzione, in primo luogo le autorità locali.

L'istruzione è obbligatoria per tutti i bambini che risiedono in modo permanente in Finlandia. Le autorità locali forniscono l'istruzione di base per i bambini in età scolare così come l'istruzione pre-scolare nell'anno precedente l'inizio dell'istruzione obbligatoria. Tutti i bambini hanno il diritto di partecipare all'istruzione pre-elementare (su base volontaria, e quasi tutti i bambini di 6 anni vi accedono). L'istruzione obbligatoria ha inizio nell'anno in cui l'allievo compie sette anni e termina quando ha completato l'istruzione di base.

Le autorità locali possono organizzare attività mattutine e pomeridiane per gli alunni di prima e seconda nonché per alunni disabili. Le autorità locali ricevono fondi dal Governo per tali attività e ne decidono la destinazione a loro discrezione. Le attività mattutine e pomeridiane sono attività ricreative guidate per le quali la partecipazione dei bambini è volontaria. Lo scopo è supportare l'istruzione impartita a scuola e a casa, promuovere il benessere e la crescita emotiva ed etica dei bambini e offrire la possibilità di attività ricreative sicure e guidate al di fuori degli orari scolastici. Le attività mattutine e pomeridiane possono essere di tipo sportivo oppure legate alla manualità, all'espressione orale o artistica, alla musica, a diversi ambiti di conoscenza. Può trovarvi spazio anche l'esecuzione dei compiti. Questo sistema permette anche di organizzare circoli scolastici e istruzione artistica di base.

In Finlandia l'intera coorte d'età riceve un'istruzione di base uniforme. Quasi tutti i ragazzi (99,7%) completano l'intero ciclo scolastico comprensivo. L'istruzione si basa sullo sviluppo degli alunni e sulle loro necessità. Per gli alunni con difficoltà di apprendimento e adattamento vengono organizzati corsi di recupero, si adottano metodi di insegnamento individualizzati e altri sistemi di supporto. Questi alunni sono affidati a insegnanti specializzati e ad altro personale di sostegno come psicologi e assistenti sociali. C'è in genere molta collaborazione tra la scuola e i servizi sociali e tra la scuola e le famiglie.

Al termine dell'istruzione di base, l'istruzione secondaria superiore si divide in base a un modello duale in istruzione secondaria superiore generale e istruzione se-

condaria superiore professionale orientata al lavoro. Dopo aver terminato l'istruzione di base, gli studenti possono far domanda per accedere all'istruzione secondaria superiore indipendentemente dal loro luogo di residenza. Entrambi i percorsi di istruzione secondaria superiore danno la facoltà di accedere all'istruzione terziaria. L'istruzione secondaria superiore generale viene completata in 2-4 anni. La struttura suddivisa in moduli e non in classi per età permette agli studenti di frequentare sia corsi generali che professionali. In generale gli studenti delle scuole secondarie superiori possono scegliere alcuni corsi di studio di altri istituti di istruzione, come le scuole professionali, oppure seguire tutto il programma in tali istituti fino al diploma. Gli studenti delle scuole professionali hanno diritti simili.

Esistono 52 diverse qualifiche di istruzione secondaria superiore professionale. Questo tipo di istruzione viene solitamente completato in 2-3 anni. Tale istruzione fornisce buone capacità di base per svolgere una professione e competenze più specializzate in alcuni settori particolari. Dopo aver ottenuto la qualifica di istruzione secondaria superiore professionale è possibile sia lavorare che continuare gli studi. Tutte le qualifiche di istruzione secondaria professionale prevedono dimostrazioni pratiche delle capacità professionali e l'apprendimento diretto sul posto di lavoro. L'istruzione professionale può anche prevedere la formazione professionale tramite tirocinio e qualifiche di competenze. L'istruzione secondaria superiore generale e professionale è di competenza quasi esclusiva delle autorità locali; in particolare, l'istruzione professionale è spesso fornita da una rete formata da diversi Comuni. Le autorità locali e lo Stato forniscono i finanziamenti congiuntamente.

L'istruzione di base finlandese figura ai primi posti nei confronti internazionali relativi ai livelli di apprendimento degli studenti (vedi l'indagine PISA dell'OCSE). La gestione autonoma locale è uno dei fattori alla base di questi ottimi risultati. Ha fornito l'opportunità di organizzare l'istruzione di base in modo da tener conto sia delle necessità degli alunni alle diverse età sia dell'ambiente locale. I buoni risultati di apprendimento sono anche rinforzati dagli alti standard di formazione degli insegnanti e dalla qualità uniforme delle scuole indipendentemente dalla loro ubicazione. Gli insegnanti devono avere una laurea universitaria specialistica che prevede anche una notevole formazione pratica in servizio. L'istruzione e le competenze risultanti sono considerati pre-requisiti fondamentali per la competitività e lo sviluppo economico della Finlandia. Comparati a livello internazionale, i costi per l'istruzione di ogni singolo alunno in Finlandia sono peraltro risultati alquanto ragionevoli.

3. Dal controllo centrale alla decentralizzazione = l'autonomia della scuola

Si può dire che le politiche dell'istruzione in Finlandia sono caratterizzate da riforme sostenibili e non conflittuali, ma anche da cambiamenti fondamentali di orientamento politico. Una spiegazione evidente del successo del sistema d'istruzione finlandese è che sono state introdotte solo poche riforme radicali che hanno cambiato le strutture e i valori di fondo. Il sistema d'istruzione finlandese ha sperimentato un'evoluzione graduale che in ogni nuova fase ha tratto beneficio da ciò che era stato raggiunto in precedenza ed è stata guidata da una visione a lungo termine ampiamente condivisa.

La Finlandia ha comunque vissuto grandi riforme a livello d'istruzione a partire dagli anni '70. Abbiamo implementato la scuola comprensiva nel decennio 1972-1982 ("scuola per tutti"), realizzato la riforma della scuola secondaria superiore nel periodo 1978-1992 e abolito lo stretto controllo centralista. La deregulation e il decentramento hanno avuto inizio nella metà degli anni '80 e si sono rafforzati a partire dagli anni '90 con l'obiettivo di rafforzare l'autonomia locale nel settore dell'istruzione.

Adottando l'approccio della "riforma della scuola comprensiva", i decisori politici finlandesi hanno preso in esame tutto il sistema, dal curriculum ai libri di testo fino ad arrivare agli stipendi e all'amministrazione. Contemporaneamente la formazione degli insegnanti ha subito una sostanziale revisione allo scopo di innalzare l'istruzione degli insegnanti a livello universitario. Sono state investite inoltre risorse significative nell'istruzione superiore e nell'educazione degli adulti. Il cambiamento strutturale ha portato non solo al rinnovamento del sistema d'istruzione in quanto tale, ma ha creato nuove opportunità per la Finlandia di diventare una società post industriale ("information society").

Alla fine degli anni '80 il passo logico successivo nella riforma del sistema d'istruzione è stato estendere i principi della scuola comprensiva all'istruzione post-obbligatoria. A partire dal 1985 l'istruzione generale secondaria superiore ha subito cambiamenti fondamentali a livello strutturale e pedagogico. È stato messo a punto un nuovo curriculum per la scuola generale secondaria superiore con l'obiettivo di creare una struttura pedagogica più flessibile per i Comuni e le scuole. Una sperimentazione ha cancellato i programmi annuali rigidi per classe per strutturare l'insegnamento e l'apprendimento su moduli. Conseguentemente la riforma del piano di studi si è focalizzata in primo luogo sulla riorganizzazione di ogni materia o disciplina in una serie di unità più piccole; questo tipo di scuola secondaria superiore generale basata sui corsi è stato avviato in tutta la Finlandia negli anni '80. Le conoscenze e le competenze degli studenti vengono valutate dagli insegnanti al completamento di ogni singolo modulo di studio (solitamente cinque o sei volte l'anno) mentre il certificato di qualificazione viene rilasciato quando lo studente termina tutti gli studi previsti dal proprio piano di studio personale.

Uno dei maggiori risultati è stato il raddoppio delle iscrizioni all'istruzione secondaria. Nel 1970 circa il 20% della popolazione finlandese possedeva un diploma di scuola secondaria superiore o di laurea. All'inizio degli anni '90 il 40% della popolazione possedeva almeno una qualifica di istruzione superiore. La riforma della scuola secondaria superiore non è riuscita peraltro a ridurre il divario di popolarità tra le scuole secondarie generali e quelle professionali.

In Finlandia ci sono complessivamente 432 Comuni (popolazione media: 12.000 abitanti). Il finanziamento del sistema scolastico avviene per la maggior parte attraverso la tassazione comunale (circa 16-20% delle entrate dei residenti). Lo Stato compensa la differenza nelle finanze dei Comuni e, in generale, sostiene il sistema di istruzione comunale mediante la formula "X euro per studente".

L'autonomia della scuola risulta evidente nei contenuti dell'insegnamento. Il National Board of Education approva i Curricoli Nazionali che definiscono gli obiettivi del buon esito degli apprendimenti nelle diverse materie. In base a questi schemi il Comune ha il diritto di tracciare le linee guida per un orientamento su

base locale. Ciò significa che c'è un certo spazio per decisioni a livello locale. Inoltre le scuole hanno la facoltà di definire piani di studio propri. Ogni scuola con il suo personale direttivo e insegnante deve tener conto del piano di studi nazionale. Esiste un grado del 10% di libertà decisionale per i livelli inferiori della scuola di base, del 20% per i livelli superiori e del 25% per le scuole secondarie superiori generali. Tutto ciò indica che le scuole sono in grado di definire i propri profili in base ai contenuti.

Scuole e insegnanti godono di una notevole autonomia pedagogica. Non esistono direttive nazionali per quanto riguarda la dimensione delle classi. Le scuole decidono la formazione dei gruppi di studio, il ritmo di lavoro giornaliero e altre attività. Le scuole e gli insegnanti hanno il diritto di scegliere i libri di testo e gli altri materiali, nonché di adottare i metodi didattici preferiti. Le procedure di approvazione anticipata dei libri di testo sono state abolite all'inizio degli anni '90. Gli insegnanti decidono il proprio metodo di valutazione degli studenti, e la valutazione degli apprendimenti è parte integrante della vita scolastica di tutti i giorni. L'autonomia della scuola e degli insegnanti è comunemente vista come un fattore che influenza positivamente l'alta qualità delle performance delle scuole e dell'intero sistema educativo. L'adozione di un sistema flessibile e responsabilizzante promuove anche l'uso di strategie alternative per il miglioramento dei livelli raggiunti dagli studenti. Ad eccezione del National Matriculation Examination (l'Esame Nazionale di Ammissione all'Università, al termine della scuola secondaria superiore generale, all'età di 19 anni), gli studenti finlandesi non devono affrontare altri test di ingresso, uscita, di diploma oppure altri test esterni standardizzati.

Per quanto riguarda il personale, in molte scuole il capo di istituto è autorizzato a reclutare gli insegnanti (in base alle qualifiche professionali). Per legge, tutti i bambini hanno il diritto di ricevere a scuola il tipo di educazione indicata nel curriculum nazionale. Conseguentemente il capo di istituto è anche responsabile di istruire i supplenti e gli altri insegnanti temporanei su quanto è previsto dalla legislazione vigente. La destinazione del budget scolastico, il piano di studi specifico per la scuola, il piano di lavoro annuale e i regolamenti scolastici vengono decisi dal preside e dal Consiglio Scolastico.

4. Leadership nella scuola - un fattore chiave del successo

Lo sviluppo dei servizi di istruzione in Finlandia è basato sul costante adeguamento del sistema scolastico alle necessità in continua evoluzione di ragazzi, famiglie e società. Ciò nonostante, dagli anni '60, i valori di base e la visione dell'istruzione come servizio pubblico sono rimasti invariati. I governi sia di destra che di sinistra hanno sempre considerato l'istruzione il più importante servizio pubblico per i cittadini e si sono basati sul principio che solo una nazione altamente e diffusamente istruita può avere successo sui mercati mondiali. Conseguentemente una buona leadership a livello politico ha dato la possibilità a scuole, presidi e insegnanti di concentrarsi sull'insegnamento e sull'apprendimento invece di doversi continuamente adattare a nuovi cambiamenti e a troppe riforme.

In Finlandia, una parola chiave per quanto riguarda l'istruzione è la fiducia: fiducia nelle scuole, nei presidi, negli insegnanti e negli alunni. Nel 1991 la Finlandia

ha abolito le ispezioni scolastiche e non esiste alcun esame a livello nazionale al termine della scuola di base. Il primo esame nazionale, quello di ammissione all'università, viene sostenuto al termine della scuola generale secondaria superiore, quando gli studenti hanno un'età di 18-19 anni. La mancanza di ispezioni obbliga le scuole finlandesi ad eseguire auto-valutazioni durante ogni anno scolastico. La legislazione in materia di istruzione ha determinato l'obbligo di valutare l'offerta formativa. Tale valutazione viene eseguita esaminando gli obiettivi fissati e la loro realizzazione. Inoltre, il National Education Evaluation Council (Consiglio Nazionale per la Valutazione dell'Istruzione) organizza valutazioni su aspetti specifici. Le scuole ricevono il profilo del loro risultato e il profilo medio delle scuole testate; non esiste comunque alcuna graduatoria: **la valutazione è soprattutto un mezzo per favorire il miglioramento dei risultati.**

Durante gli ultimi quattro decenni la leadership in materia di istruzione è passata dal livello centrale a quello locale. Gli enti e le autorità politiche locali assumono tutte le decisioni finanziarie relative alla scuola in assoluta autonomia rispetto al governo. Ciò ha portato a una situazione in cui l'elemento più importante per fornire una buona istruzione e organizzare un buon sistema scolastico risulta essere la capacità di gestione e di leadership dei funzionari e degli esperti. I compiti della leadership non sono soltanto di ordine amministrativo e organizzativo ma attingono in modo specifico alle responsabilità e al dovere di gestire lo sviluppo e il miglioramento del sistema di istruzione.

Anche il ruolo svolto dai capi di istituto è notevolmente cambiato. I presidi non sono unicamente leader educativi nelle loro scuole ma sono anche manager con responsabilità per la gestione delle finanze, del personale e per i risultati ottenuti dagli istituti da loro diretti. La leadership pedagogica e la composizione dello staff rappresentano ancora i punti fondamentali dell'attività di un preside. In precedenza il preside di una scuola era un insegnante di comprovata esperienza, promosso grazie al buon servizio reso al sistema scolastico. Oggi il preside di una scuola deve essere un leader qualificato con solide capacità manageriali per la gestione di una scuola. La selezione dei nuovi presidi nelle scuole avviene spesso con procedure simili a quelle usate nel settore privato, attraverso colloqui e test psicologici in grado di confermare l'idoneità del candidato. I requisiti fondamentali per ricoprire il ruolo di preside sono la formazione professionale nell'ambito dell'insegnamento e l'esperienza.

5. Come creare un sistema di istruzione di successo: il modello finlandese

- a) Scuola di base comprensiva per tutti
 - La scuola di base obbligatoria della durata di nove anni è da tutti riconosciuta come il caposaldo dell'istruzione per tutti i cittadini finlandesi
 - Il fatto che tutti i bambini frequentino la stessa scuola comprensiva indipendentemente dal loro livello socio-economico o dalle loro caratteristiche personali ha creato un sistema in cui le scuole e le classi sono eterogenee in termini di profilo degli alunni e diversificate in termini di bisogni e aspettative educative
 - Da notare che i bambini finlandesi iniziano la scuola obbligatoria all'età di sette anni, vale a dire da 1 a 3 anni dopo rispetto alla maggior parte delle altre nazioni

b) Insegnanti

- La professione dell'insegnante ha sempre goduto di rispetto e apprezzamento nella società finlandese.
- Le scuole primarie, in particolare, sono alquanto indipendenti sia per la definizione dei curricula e delle modalità di insegnamento sia nell'uso delle risorse finanziarie.
- Ogni anno, viene accettato nelle facoltà di pedagogia delle università finlandesi il 10% dei circa 5000 candidati.
- Durante l'ultimo decennio le scuole finlandesi hanno registrato un aumento nel numero di presidi e insegnanti in possesso di un Ph.D. in scienze dell'educazione.

c) Leadership politica adeguata

- I valori di base e la visione dell'istruzione come servizio pubblico sono rimasti invariati negli ultimi 40 anni
- Una leadership politica ed educativa adeguata ha consentito a scuole e insegnanti di concentrarsi sullo sviluppo dell'insegnamento e dell'apprendimento.
- Il decentramento e l'accresciuta autonomia locale non solo hanno concesso più libertà alle scuole per l'organizzazione ottimale dell'insegnamento e dell'apprendimento ma hanno anche garantito una vera leadership e responsabilità per lo sviluppo e il miglioramento del sistema scolastico.

d) Riconoscimento e apprezzamento delle innovazioni realizzate

- Esperimenti pilota, autorizzati dall'amministrazione centrale, sono stati monitorati utilizzando ricercatori universitari
- Ai Comuni e alle scuole è stata concessa un'autonomia pressoché totale in termini di sviluppo e di offerta giornaliera dei servizi legati all'istruzione
- Il "Progetto Acquario" negli anni '90 (700 scuole e 5000 insegnanti coinvolti): lo scopo principale era unire scuole e insegnanti per dare luogo a innovazioni educative e a nuove pratiche in grado di migliorare la qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento (una rete di risorse umane "aperta" per favorire l'interazione personale, la condivisione delle nuove pratiche professionali testate localmente e lo sviluppo di nuove proposte).

e) Responsabilità e flessibilità, vale a dire focalizzazione sull'apprendimento profondo e non solo sulle valutazioni via test

- La valutazione dei risultati degli studenti è stato il compito di ogni insegnante e scuola in Finlandia
- La valutazione dell'apprendimento dello studente si basa su test creati dagli insegnanti piuttosto che su test esterni standardizzati
- Gli insegnanti hanno molta più libertà effettiva nella definizione del curriculum se non devono focalizzarsi su test ed esami annuali.
- Il sistema scolastico è primariamente focalizzato sull'apprendimento più che su test ed esami.

f) La cultura della fiducia

- Il modello culturale basato sulla fiducia ha avuto inizio in Finlandia negli anni '90.
- È opinione comune che gli insegnanti, in collaborazione con i capi di istituto, i genitori e la comunità, sanno garantire la miglior istruzione possibile ai bambini e ai giovani.

- La cultura della fiducia è stata introdotta nella società anche perché le difficili decisioni in ordine alle risorse finanziarie devono necessariamente essere prese dalle autorità locali e non dalle autorità burocratiche centrali.
- La saggezza dei protagonisti locali nel decidere ciò che è meglio per la comunità sembra avere funzionato bene.

g) Chiarimenti su alcuni temi chiave relativi alla dirigenza

- Per quanto riguarda i prerequisiti per diventare capi di istituto, è necessaria la laurea specialistica.
- I capi di istituto sono assunti dai Consigli Scolastici Comunali.

Sintesi di aspetti chiave relativi ai capi di istituto

Per diventare capo di istituto (dirigente scolastico) è necessario essere in possesso di una Laurea specialistica.

I presidi vengono assunti dai Consigli scolastici comunali/locali.

Per l'assunzione viene pubblicata un'inserzione sui giornali. Il candidato deve fare domanda al Consiglio scolastico comunale. I 3-5 candidati "migliori" sono esaminati dai membri del Consiglio.

Il direttore del Consiglio scolastico comunale propone un certo candidato al proprio Consiglio e il Consiglio stesso provvede alla nomina.

Non è previsto, un periodo di formazione obbligatorio tuttavia è raccomandato che il datore di lavoro mandi il nuovo capo di istituto a seguire un corso di formazione iniziale.

L'attribuzione delle risorse finanziarie alle scuole, la pubblicizzare dei posti vacanti e la nomina del personale sono invece di competenza del Consiglio scolastico comunale (autorità locale).

Nella gestione finanziaria della scuola il capo di istituto ha la responsabilità di gestire i fondi che il Consiglio scolastico comunale gli assegna. È lui, ad esempio, a provvedere agli acquisti e alle forniture.

In alcuni Comuni può assumere direttamente il personale insegnante e gli assistenti di classe ma non può licenziarlo. Solo il Consiglio scolastico comunale ha questo mandato.

Per quanto riguarda la valutazione del personale Il capo di istituto ha il compito di fare i cosiddetti colloqui di sviluppo con gli insegnanti ogni anno, ma per i prossimi anni c'è un nuovo regolamento che prevede che sia lui a valutare i risultati degli insegnanti per stabilirne il livello salariale. Sulla contrattazione con i sindacati interni/esterni il capo di istituto non ha però alcun ruolo di negoziazione.

Il capo di istituto è affiancato da un consiglio del quale è segretario. Ma i consigli di istituto non hanno molti poteri; si occupano più che altro della vita quotidiana a scuola. Sono i Consigli scolastici comunali ad avere poteri reali sulle que-

zioni educative. Il Consiglio di istituto è presieduto da una persona eletta (come gli altri membri) dal Consiglio scolastico comunale (di solito, un genitore della scuola).

Non esiste invece un collegio docenti, con poteri di decisione ma ci sono invece riunioni del personale insegnante.

Il capo di istituto non deve rispondere ad organi esterni alla scuola ma agli organi locali (Consiglio scolastico comunale, Consiglio comunale).

Il capo di istituto non è sottoposto a una valutazione specifica, ma il suo diretto superiore (il direttore dell'ufficio scolastico comunale) fa ogni anno i cosiddetti colloqui per lo sviluppo insieme al capo di istituto.

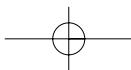
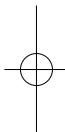
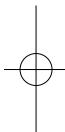
Sulla valutazione comunque non ci sono standard nazionali di prestazione predefiniti

Per quanto riguarda le condizioni di lavoro del preside lo stipendio varia a seconda che si lavori nella scuola primaria o nella secondaria superiore e anche a seconda delle dimensioni della scuola. La differenza di stipendio rispetto ad un insegnante di pari esperienza può essere del 20-25% e non è previsto alcun benefit aggiuntivo.

La durata dell'incarico di un capo di istituto è in genere a tempo determinato, ma molto spesso il capo di istituto rimane per tutto il tempo del suo incarico nella stessa scuola.

In Finlandia in genere, nelle scuole più grandi, il capo di istituto è affiancato da un vicario, nelle più piccole da un vicepreside. In pratica significa che il vicario collabora alla gestione della scuola (ha meno ore di lezione degli insegnanti – circa il 40% in meno –, quindi insegna per circa 12-14 ore). Il vicepreside è un insegnante normale (che svolge il normale orario di lezione). La scelta è fatta dal Consiglio comunale. In nessun caso può trattarsi di persone esterne, assunte per questo specifico lavoro.

Esistono poi altri specialisti diversi dagli insegnanti. Nell'educazione primaria ci sono molto spesso assistenti di classe, insegnanti di sostegno, orientatori, psicologi, assistenti sociali, etc.



La dirigenza del sistema scolastico in Francia

Albert Prévos

Ispettore Generale dell'Istruzione Nazionale

Nel contesto francese, il concetto di "istituto scolastico" rimanda per il momento esclusivamente alle scuole pubbliche di secondo grado, da cui prendono il nome i collèges, i lycées e i lycées professionnels che godono dello status di istituto pubblico.

Il contesto scolastico nazionale

La scuola pubblica accoglie la grande maggioranza dei ragazzi. Dalla sua fondazione, nel 1833, essa svolge un ruolo centrale: contribuire alla pace civile e all'unità nazionale permettendo ai giovani francesi di superare le differenze politiche, sociali, religiose o culturali nonché linguistiche attraverso un comune sentimento di appartenenza. Una legge del 2005 ha ridato vigore a questa tradizione ricordando che "Oltre alla trasmissione delle conoscenze, la scuola ha come missione primaria quella di rendere partecipi gli allievi dei valori della Repubblica". In generale i francesi, benché attraversati come tutti gli occidentali e le élite occidentalizzate dei paesi emergenti da un potente tropismo individualista, restano attaccati a una scuola che non si preoccupa soltanto dei buoni risultati scolastici dei loro figli ma anche del mantenimento dell'unità culturale e del rafforzamento della coesione sociale della nazione.

Il contesto demografico

La popolazione scolastica, che complessivamente è andata riducendosi a partire dal 1993, si è peraltro ridotta in misura minore rispetto ad altri paesi europei. Nell'istruzione di primo grado (scuola dell'infanzia ed elementare), nell'anno scolastico 2005-2006 c'erano 6.626.000 studenti, di cui 5.728.000 nelle scuole pubbliche. Nell'istruzione di secondo grado (collège, lycées, lycées professionnels e enseignement adapté) si contavano 5.485.000 studenti, di cui 4.358.000 nelle scuole pubbliche.

I comportamenti dei francesi si evolvono. L'esodo dalle campagne è ormai terminato; anzi, le campagne vanno ripopolandosi. La modernizzazione dei trasporti, le dinamiche economiche, l'evoluzione delle forme di lavoro, il degrado delle condizioni di vita nelle grandi metropoli urbane sono senza dubbio le principali cause di una redistribuzione delle popolazioni che non sempre è stata adeguatamente prevista: i grandi spostamenti si verificano ormai dal nord al sud del paese, dalla regione parigina verso le città di provincia e dal cuore degli agglomerati urbani verso la loro grande periferia.

Un decentramento dagli effetti contraddittori

Nel 1982-83 le leggi a favore del decentramento (che mantengono ai Comuni la responsabilità della gestione delle scuole materne ed elementari) hanno affidato i collèges ai dipartimenti, e i lycées e i lycées professionnels alle regioni. A partire da allora queste collettività territoriali hanno dovuto affrontare un impegno notevole per quanto riguarda l'organizzazione e gli investimenti: la loro parte nella spesa interna per l'educazione è sensibilmente aumentata mentre contestualmente è diminuita la parte già di pertinenza dello Stato.

D'altra parte, queste devoluzioni frazionate hanno senz'altro disegnato in maniera durevole una suddivisione della responsabilità politica in materia educativa tra i quattro livelli di collettività pubblica: una dispersione poco favorevole alla continuità pedagogica e di cui ci si può domandare se non costituisca oggi un ostacolo a indispensabili riforme delle strutture.

Al momento attuale, nel settore pubblico i dipartimenti sono proprietari e responsabili dei collèges e le regioni dei lycées e dei lycées professionnels, di cui garantiscono il funzionamento e le risorse economiche (costruzioni e manutenzione); lo Stato conserva per parte sua il controllo dei contenuti dell'insegnamento, del reclutamento e della gestione del personale insegnante, degli educatori, degli orientatori e del personale amministrativo, come pure la responsabilità del controllo amministrativo e pedagogico. La maggior parte degli atti di formazione e di gestione del personale è assicurato a livello di Académie, ad eccezione del reclutamento degli insegnanti e dei quadri pedagogici e amministrativi, che resta a livello nazionale.

Governance e direzione degli istituti scolastici

Vale la pena di ricordare che, per quanto attiene al primo grado, le scuole primarie pubbliche non godono di personalità giuridica e morale e neppure di autonomia finanziaria; sul piano giuridico esse costituiscono servizi municipali; questo status si è evoluto ben poco dalla loro creazione, nel 1833. Il "direttore scolastico" è dunque un maestro o – sempre più spesso – un professore di scuola che, pur conservando questo status, è semplicemente incaricato, in genere a tempo parziale, di funzioni amministrative e pedagogiche e che peraltro continua a dipendere dal suo corpo d'origine.

Niente di tutto questo nel secondo grado, dove, dopo il decreto del 30 agosto 1985, collèges, lycées e lycées professionnels sono «établissements publics locaux d'enseignement» (EPL, istituti pubblici locali di insegnamento), dotati di personalità morale e giuridica, di importanti responsabilità finanziarie e amministrative, e di reale autonomia pedagogica ed educativa. Gli EPL sono diretti da «chefs d'établissement» (capi di istituto), che per ragioni storiche vengono chiamati «principaux» nei collèges e «provisseurs» nei lycées e lycées professionnels. Essi appartengono al corpo del «personale direttivo» creato dal decreto dell'11 dicembre 2001, per accedere al quale lasciano il loro status di origine (in genere di insegnante). Sono circondati da uno o più «assistenti» che appartengono allo stesso personale direttivo, da un «gestionnaire» che appartiene a un corpo dell'amministrazione scolastica e universitaria, da uno o più «conseillers principaux d'éducation» (consiglieri pedagogici) e, nell'insegnamento tecnico e professionale, da un «chef des travaux» (direttore dei lavori).

Uno stato giuridico particolare

Il decreto dell'11 dicembre 2001 istituisce uno «stato giuridico particolare per il personale direttivo degli istituti di insegnamento e di formazione che sono di pertinenza del ministero dell'Educazione Nazionale».

Tale nuovo stato giuridico, concepito in un momento in cui le difficoltà di reclutamento si profilavano rilevanti e durevoli, permette una maggiore fluidità nello svolgimento della carriera e in particolare autorizza l'accesso di un maggior numero di persone alla «hors classe». Definisce inoltre i diversi compiti che competono al personale direttivo che riveste il ruolo di capo di istituto o di vicario. Introduce infine l'obbligo di mobilità e impone al personale direttivo il trasferimento dopo un periodo minimo di tre anni e massimo di nove nello stesso posto di lavoro.

Reclutamento attraverso concorso

Il personale direttivo può essere reclutato attraverso due tipi di concorso; tali concorsi sono aperti ai funzionari di categoria A appartenenti al personale insegnante, al personale pedagogico o di orientamento, di età inferiore ai cinquant'anni, con almeno cinque anni di servizio effettivo in quella funzione. Il primo concorso (C1, livello di professore *agrégé*) permette di accedere alla prima classe mentre il secondo (C2, livello di professore *certifié*) alla seconda. I concorsi, presieduti da un ispettore generale, hanno lo scopo di verificare l'idoneità dei candidati all'esercizio del loro futuro mestiere. A partire dalla sessione del 2007, il decreto del 21 agosto 2006 definisce una formula che comporta due prove: per l'ammissibilità, una prova scritta di quattro ore sullo studio di un caso; per l'ammissione, una prova orale che inizia con un'esposizione di 15 minuti seguita da un colloquio di 45 minuti con la commissione, fondato sulla presentazione di un dossier personale.

Coloro i quali superano i concorsi vengono nominati funzionari in stage per una durata di due anni, durante i quali occupano il posto di vicario mentre proseguono nella formazione. Durante questo periodo restano dipendenti dal corpo d'origine, nel quale possono rientrare; alla conclusione del periodo, essi vengono valutati e quelli che ricevono una valutazione positiva sono dichiarati abilitati e integrati nel nuovo corpo.

Nelle scuole secondarie, il capo di istituto esercita due funzioni complementari

Il testo di riferimento è il «*référéntiel de métier du chef d'établissement*» (mansionario del capo di istituto) che definisce chiaramente le sue due «missioni». Questo testo è allegato al protocollo di accordo del 16 novembre 2000, cofirmato dal ministro Lang e dal principale sindacato del personale direttivo, lo SNPDEN-UNSA. La sua pubblicazione sulla gazzetta ufficiale gli ha conferito il valore di direttiva ufficiale.

Prima missione: il capo di istituto rappresenta lo Stato

«È portatore delle finalità e degli obiettivi definiti dal ministro. Inscrive la propria azione nel quadro delineato dai testi legislativi e normativi. È garante della sicurezza delle persone e dei beni dell'istituto.»

Seconda missione: dirige l'istituto

«Promuove e guida la politica pedagogica ed educativa dell'istituto.

- Espressione locale della politica della Académie, condotta nel quadro dell'autonomia dell'istituto, tale politica mira alla riuscita di tutti gli alunni e di ciascuno di loro.
- Il capo di istituto guida il progetto di istituto in cui coinvolge tutti i protagonisti e i partner della comunità educativa; incoraggia e integra le iniziative nel quadro del futuro consiglio pedagogico attualmente in preparazione.
- È garante dell'efficacia dell'organizzazione pedagogica, necessaria traduzione dell'interesse generale del sistema pubblico di istruzione: la sua collaborazione con il corpo ispettivo permette di assicurare la qualità dell'insegnamento e della vita scolastica.

È presidente esecutivo del consiglio di amministrazione dell'istituto.

Prepara e gestisce il budget dell'istituto votato dal consiglio di amministrazione.

Stimola, dirige e sviluppa le risorse umane dell'istituto.

Rappresenta l'istituto.

Negozia con i gruppi territoriali competenti, inserisce l'istituto in una rete locale di scuole superiori e sviluppa tutti i necessari partenariati.»

Numerose strutture di governance fondate sul principio della rappresentanza democratica

Anche in questo caso, l'esistenza nel secondo grado di un'entità giuridica autonoma, l'EPLÉ, impone modalità di governance ben distinte nei due livelli di insegnamento. Un principio comune peraltro li sottende, e cioè il coinvolgimento nel processo decisionale del personale e delle famiglie attraverso la rappresentanza democratica. Le elezioni dei rappresentanti nei consigli e il riconoscimento del ruolo dei sindacati del personale e delle associazioni dei genitori costituiscono i pilastri di questa organizzazione.

Nella scuola secondaria, strutture numerose e complesse*Il consiglio di amministrazione (CA)*

Presieduto dal capo di istituto, il consiglio di amministrazione, in genere di trenta membri (numero che può essere ridotto per gli istituti di piccole dimensioni) è formato da tre parti. La prima è composta dai membri di diritto: l'équipe direttiva, i rappresentanti del Comune e della comunità di riferimento, personalità esterne scelte dal consiglio. La seconda parte è eletta dal personale insegnante e non insegnante. La terza, infine, è composta dai rappresentanti eletti dagli studenti e dalle famiglie. Il CA si riunisce almeno tre volte l'anno; le sue competenze sono ampie: su proposta del capo di istituto approva attraverso votazione

- l'organizzazione pedagogica ed educativa dell'istituto (campo dell'autonomia dell'EPLÉ, definito dall'articolo 2 del decreto)
- il progetto di istituto e il contratto sugli obiettivi approvato con l'autorità garante che rappresenta lo Stato (recteur oppure IA-DSDEN)
- il budget dell'istituto
- il regolamento interno
- il piano di lotta alla violenza
- le convenzioni finanziarie o associative che possono legare l'istituto a imprese o associazioni

- l'istituzione di gruppi di lavoro o comitati costituiti su particolari argomenti all'interno dell'istituto o in partnernariato con altri
- la scelta dei libri di testo e dei materiali didattici.

Queste decisioni sono riferite in un processo verbale trasmesso all'autorità garante incaricata del controllo di conformità giuridica e divengono esecutive in assenza di reazioni da parte di quest'ultima. Il capo di istituto è incaricato di dare seguito a tali decisioni.

La *commissione permanente* (artt. 26 e 28 del decreto) è un'emanazione del CA: più agile, può riunirsi più spesso. Prepara le riunioni del CA che può anche delegarle certe sue attribuzioni al fine di alleggerire le proprie riunioni e concentrarle sulle scelte fondamentali.

Il consiglio dei delegati per la vita del liceo, istituito nei lycées e nei lycées professionnels (articoli da 30 a 30-2 del decreto) è presieduto dal proviseur (capo di istituto). È composto di 10 rappresentanti eletti dagli studenti con diritto di voto e da dieci rappresentanti del personale e dei genitori privi del diritto di voto. Viene consultato su tutte le questioni che attengono alla vita scolastica, all'igiene e alla sicurezza, all'organizzazione dell'insegnamento, alla gestione dei fondi sociali destinati ad aiutare alcuni allievi, etc. Si riunisce obbligatoriamente prima di ogni consiglio di amministrazione.

Il comitato di educazione alla salute e alla cittadinanza è presieduto dal capo di istituto (articoli 30-3 e 30-4 del decreto); riunisce i consiglieri pedagogici, l'infermiera, il medico scolastico e l'assistente sociale dell'istituto, come pure i rappresentanti degli insegnanti, del Comune e della comunità di riferimento. Spesso coinvolge nei suoi lavori alcuni rappresentanti locali della polizia e della giustizia minorile, o anche operatori sociali. Prepara il piano di lotta alla violenza e tutte le iniziative di educazione alla cittadinanza, alla sessualità e quelle mirate alla prevenzione dell'uso di droghe e di altre condotte a rischio degli adolescenti.

Il consiglio di disciplina (art. 31 del decreto) è anch'esso un'emanazione del CA. Si riunisce per sanzionare un alunno che ha commesso una grave mancanza: può soltanto decidere l'espulsione definitiva o temporanea per più di otto giorni. Le sue decisioni possono essere oggetto di un successivo ricorso presso il recteur de l'Académie e venire riesaminate da una commissione accademica d'appello.

Le équipes pédagogiques (art. 32 del decreto) sono costituite dai professori responsabili di un gruppo di alunni da una parte, e dai professori della stessa materia dall'altra. Sono convocate e presiedute dal capo di istituto.

I consigli di classe (articolo 33 del decreto) si riuniscono alla fine del trimestre per esaminare i risultati pedagogici di ogni classe, come pure i risultati di ogni alunno nella prospettiva di fornirgli consigli e raccomandazioni. La pagella scolastica, che raccoglie l'insieme dei voti ottenuti dall'alunno e le valutazioni e i consigli pratici degli insegnanti e del capo di istituto, è consegnata ai genitori degli alunni minorenni o agli alunni maggiorenni. Il consiglio di classe è presieduto dal capo di istituto e raccoglie i docenti della classe, il consigliere pedagogico, il consigliere di orientamento, due rappresentanti dei genitori, due rappresentanti degli studenti. A volte vi prendono parte anche il medico, l'infermiera o l'assistente so-

ziale scolastico. Alla fine del terzo trimestre, il consiglio di classe avanza proposte per l'orientamento o l'eventuale bocciatura.

Evoluzione delle responsabilità ed equilibrio dei poteri

La questione della natura e dell'ampiezza delle responsabilità che competono alla direzione degli istituti scolastici è oggetto di dibattito da almeno un secolo. In sintesi, esso oppone due tradizioni e due culture: quella del mondo degli insegnanti e quella dell'amministrazione pubblica.

In Francia la cultura degli insegnanti, poiché nella secondaria è erede delle tradizioni universitarie, è al tempo stesso corporativa e libertaria. I docenti del secondo grado, piuttosto restii ad accettare l'autorità dello Stato, sono molto attaccati alla propria "libertà di insegnamento" e, benché individualisti, si ritrovano solidali davanti a quella che definiscono "l'amministrazione", cioè la direzione dell'istituto.

La cultura dell'amministrazione pubblica è per parte sua collegata all'idea di un'organizzazione centralizzata dello Stato, in seno alla quale la legittimità della funzione esercitata deriva dall'appartenenza a un ordine gerarchico, esso stesso legittimato dal potere pubblico.

Nuove responsabilità per i capi di istituto del secondo grado

All'inizio dell'anno scolastico 2006, molte nuove e importanti responsabilità sono andate ad arricchire ("appesantire", sostengono molto interessati) i compiti dei capi di istituto della secondaria: essi devono assicurare la sostituzione degli insegnanti assenti per brevi periodi; devono istituire il nuovo «consiglio pedagogico» di istituto; devono sottoscrivere con l'amministrazione dell'Académie un «contratto sugli obiettivi»; inoltre, nel collège, devono attribuire a ciascun allievo, ogni trimestre, un «voto sulla vita scolastica».

La gestione delle assenze dei professori

Per tradizione nella scuola di secondo grado la sostituzione degli insegnanti assenti compete al livello di Académie. Il rettorato dispone a questo scopo di professori «titolari su zona di supplenza» (ZTR), più spesso insegnanti all'inizio di carriera; può anche assumere persone a tempo determinato e precari (pagati a ore). Il capo di istituto è attualmente incaricato di vigilare sul buon funzionamento di questo sistema di sostituzioni, facendo appello, in caso di bisogno, agli altri insegnanti dell'istituto.

Il voto di vita scolastica

L'attribuzione di un voto detto «sulla vita scolastica» a ogni allievo del collège è stata decisa con il decreto del 24 agosto 2005.

Tale voto diventa una componente della valutazione dell'alunno e mira a dare i riferimenti e creare un collegamento tra la vita scolastica e quella sociale. È destinato a valorizzare gli atteggiamenti positivi nei confronti della scuola e nei confronti degli altri. Come tutte le votazioni che sanciscono un apprendimento, esso valuta anche i progressi compiuti dall'allievo lungo il percorso scolastico.

È il capo di istituto ad attribuire il voto a ciascun allievo su proposta del professore principale della classe e sentito il parere del principale consigliere pedagogico.

Il consiglio pedagogico

Si è visto quanto sia difficile per i capi di istituto far riconoscere una reale legittimazione alla loro azione nel campo dell'insegnamento, e la reticenza di molti docenti nei confronti di ogni cambiamento in questo campo, non solo perché essi hanno un altro superiore gerarchico – l'ispettore pedagogico regionale – che li consiglia, li valuta e attribuisce loro un voto, ma anche perché l'organizzazione interna dell'istituto non è granché favorevole a una direzione effettiva a questo riguardo.

L'articolo 38 della legge del 23 aprile 2005 (la cosiddetta legge Fillon) istituisce dunque un consiglio pedagogico in ogni EPLE, presieduto dal capo di istituto. Questo testo lascia all'istituto un notevole margine di discrezionalità per quanto riguarda la composizione, il funzionamento e le attribuzioni del consiglio. I consigli pedagogici radunano dunque almeno un professore principale di ogni livello di insegnamento, almeno un professore per area disciplinare, un consigliere pedagogico principale e, nei lycées e lycées professionnels, un coordinatore tecnico (chef des travaux).

Il contratto per obiettivi

È una delle conseguenze dell'attuazione nel 2006 della legge organica in materia finanziaria, legge che modifica radicalmente la presentazione e l'esecuzione del bilancio dello Stato, così come il suo controllo da parte del Parlamento. In sintesi, si tratta di passare da una logica di budget organizzata per tipo di risorse a una logica definita in base al tipo di azioni o, se si vuole, a un'organizzazione fondata sulla definizione di obiettivi associati a indicatori e alla loro valutazione. Poiché gli istituti scolastici non fanno parte dello Stato, essi non partecipano direttamente a questo nuovo meccanismo di budget; ma visto che ricevono gran parte delle loro risorse (in particolare le risorse per insegnare, e cioè il personale) devono d'ora innanzi stipulare dei «contratti su obiettivi» con i rappresentanti locali dello Stato (i recteurs).

La valutazione dei capi di istituto

I principi, se non le modalità, sono stati definiti da una circolare del 27 dicembre 2003. Per i capi di istituto, il protocollo di valutazione comporta tre fasi:

- l'attuazione da parte dell'interessato di una diagnosi completa del suo istituto, lavoro che si conclude con un rapporto presentato al recteur;
- la redazione e l'invio da parte di quest'ultimo di una lettera di incarico al capo di istituto o al direttore interessato; tale documento «fissa per il capo di istituto alcuni obiettivi che serviranno da base per la sua valutazione al termine di un periodo di tre o quattro anni»;
- il colloquio di valutazione fatto dal recteur, che si svolge dunque dopo questo periodo finale; le modalità e i criteri sono stati precisati da una nota di servizio dell'8 settembre 2004, alla quale è allegata una scheda di valutazione.

Il colloquio deve «consentire al valutatore di mettere in evidenza le competenze del personale direttivo e formulare un parere sulla sua promozione e sull'evoluzione della sua carriera così come sui suoi bisogni formativi». Vale la pena di sottolineare che la «capacità di condurre una politica pedagogica ed educativa al servizio della riuscita degli alunni» costituisce il primo dei tre campi oggetto di valutazione, a fianco della gestione delle risorse umane e dei rapporti con l'ambiente. Ma, anche in questo caso, si tratta più di un giudizio sulle capacità professionali che di una valutazione dei risultati.

L'attrattività della funzione dirigenziale

Dati più precisi sull'offerta e la domanda di dirigenti scolastici

Per il secondo grado, la gestione a livello nazionale della categoria e l'esistenza di una direzione generale delle risorse umane permettono di disporre di sufficienti informazioni sul numero di dirigenti scolastici necessari.

Le cifre

Nel secondo grado la domanda è proporzionata all'offerta.

Al 31 gennaio 2006, i capi di istituto erano 13.357, di cui il 42% era costituito da donne, con un'età media di 51 anni. L'offerta di posti direttivi corrisponde al numero dei posti messi a concorso ogni anno sulla base della previsione dei posti vacanti.

L'evoluzione del reclutamento

Più significativo dell'offerta e della domanda, il rapporto tra le due definisce approssimativamente la qualità del reclutamento. Si concorda in effetti che la qualità del reclutamento è assicurata, nel sistema nazionale dell'istruzione, quando ci sono almeno quattro candidati per ogni posto oggetto di concorso.

Le ragioni di questa evoluzione

Questi miglioramenti quantitativi e qualitativi hanno senza dubbio cause sensibilmente differenti. L'aumento delle donne tra i candidati non è un fenomeno recente. Attiene sia alla femminilizzazione del corpo docente (il 60% degli insegnanti del secondo grado, l'80% del primo grado) sia a un'evoluzione del posto delle donne nel mondo professionale, dove sempre più spesso esse accedono a posti di responsabilità.

Le condizioni di assunzione e di lavoro

I sindacati dei dirigenti scolastici

Nella secondaria i capi di istituto e i loro assistenti – che hanno lo stesso status di “personale direttivo” – sono fortemente sindacalizzati; la principale organizzazione è lo SNPDEN (Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale, affiliato all'UNSA) che ha ottenuto il 69% dei suffragi alle elezioni della categoria nel dicembre 2005. Da qualche anno tenta di fargli concorrenza una

nuova organizzazione, la I&D (Indépendance et direction) che nel 2005 ha ottenuto il 20% dei voti. La rappresentatività dello SNPDEN ne ha fatto in questi ultimi anni l'interlocutore più importante del ministero dell'Educazione nazionale per tutte le questioni relative alla gestione delle carriere e al miglioramento dello status giuridico.

Le remunerazioni

Il personale direttivo è diviso in tre classi. Il passaggio da una classe a quella superiore avviene attraverso l'iscrizione alle liste nazionali di avanzamento sulla base della valutazione operata dal recteur o dall'ispettore dell'Académie (ispettore regionale). All'interno di ogni classe, l'avanzamento da un livello all'altro avviene per anzianità.

Le remunerazioni sono formate da una parte principale indicizzata, fondata sul livello raggiunto nella progressione della carriera, alla quale si aggiunge una somma indicizzata legata alla categoria dell'istituto e alla posizione occupata (capo di istituto o vicario/assistente). Pertanto lo stipendio lordo mensile varia dai circa 2000 euro di un assistente al primo livello della prima classe che opera in un collège di prima categoria ai circa 5000 euro di un proviseur all'ultimo livello della hors classe posto al vertice di un liceo di quarta categoria. Il reddito del personale direttivo comporta analogamente diversi livelli di remunerazione.

A questo si aggiungono i vantaggi in natura legati all'obbligo di residenza.

L'evoluzione professionale

La funzione di direttore scolastico come pure l'appartenenza al corpo del personale direttivo rappresentano entrambe promozioni per gli insegnanti del primo e secondo grado. Chi accede a questi incarichi di responsabilità nella stragrande maggioranza dei casi li mantiene poi fino alla fine della carriera. Esiste dunque una grande stabilità tra le funzioni. Per i capi di istituto della secondaria i rari casi di evoluzione della carriera attengono all'accesso per concorso al corpo degli ispettori dell'Académie, sia per occupare una funzione amministrativa, sia per occupare una funzione pedagogica. Soltanto nove capi di istituto hanno avuto questa possibilità nel corso del 2006.

La difficoltà del mestiere

A causa dell'obbligo di residenza «per assoluta necessità di servizio», i capi di istituto con la loro famiglia abitano nel quartiere in cui lavorano, mentre questo non è spesso il caso per gli insegnanti che lavorano in un quartiere socialmente svantaggiato. Essi sono inoltre responsabili della sicurezza dell'istituto e del personale che vi lavora. A questo doppio titolo possono essere tenuti a essere presenti la notte, il fine settimana e durante le vacanze, a seconda delle caratteristiche dell'istituto che dirigono. Nessun regolamento e nessuna direttiva ministeriale definisce il loro tempo di presenza o il tempo di lavoro all'interno dell'istituto.

Peraltro, una ricerca sugli episodi di violenza negli istituti scolastici dimostra che i capi di istituto sono più esposti di chiunque altro alla violenza. Un terzo delle vittime degli atti violenti è costituito dal personale e, tra questo, i più esposti sono i capi di istituto, che corrono annualmente un rischio annuale del 13.5% (contro il 3% di un docente) di esserne vittime.

Uscite e pensionamenti: una grande stabilità

Nel 2006 i pensionamenti hanno riguardato il 4,3% del personale dirigente in servizio, e l'insieme delle uscite (promozioni, dimissioni, morte, rientro nel corpo insegnante) il 4,8%.

Formazione e perfezionamento professionale dei dirigenti scolastici

Un'ambizione di formazione molto diversa nel primo e secondo grado

La formazione iniziale del personale direttivo è obbligatoria, cioè scritta nel testo del decreto che definisce il corpo del personale direttivo.

Regolamento e normativa ufficiale

Dopo il superamento del concorso, un decreto prevede la formazione di due anni, organizzata in ogni Académie, e un'alternanza tra uno «stage in posizione di responsabilità» nell'istituto in cui si svolge il servizio e alcune «sessioni di formazione» la cui durata totale «è compresa tra i settanta e gli ottanta giorni nei due anni di stage». Infine è previsto che un tutore affianchi ciascun soggetto «nel suo percorso formativo individuale.» I due principali elementi della nuova formazione manifestano una netta rottura con le precedenti disposizioni: una formazione che segue e non più precede l'assegnazione dell'incarico; una formazione in alternanza, individualizzata e accompagnata. La formazione iniziale resta dunque largamente una formazione erogata da pari.

L'École supérieure de l'éducation nationale (ESEN)

Creata nel 2003, situata nel parco del Futuroscope, vicino a Poitiers, ma collegata all'amministrazione centrale, l'ESEN ha il compito di mettere a punto, pilotare e realizzare la formazione dei futuri quadri dei servizi centrali e degli istituti scolastici. Per la formazione iniziale, l'ESEN concepisce e organizza un modulo nazionale di quattro giorni per gli stagisti al secondo anno di formazione (800-1000 persone a seconda degli anni), il che rappresenta il 6% del loro obbligo di formazione iniziale. L'ESEN dispone di 60 corrispondenti nell'Académie, 68 persone nell'organico permanente, 100 formatori associati, 1000 tutori e 700 conferenzieri. Con il suo ristorante da 1000 coperti, l'albergo da 110 camere, i 4 anfiteatri per un totale di 539 posti, 28 sale per la formazione, 4 sale informatiche, oltre 18.000 opere e 140 periodici disponibili nel centro documentazione, con la vicinanza alle risorse della tecnopoli del Futuroscope, l'ESEN offre un ambiente di lavoro adatto e operativo, sempre più apprezzato dal personale direttivo che vi soggiorna.

Lo sviluppo dei master nelle università, un approccio innovatore

La politica di sviluppo dei master ha come obiettivo il conferimento del riconoscimento universitario al percorso professionale dei dirigenti scolastici e, oltre a un approfondimento delle loro conoscenze, un ampliamento delle loro competenze e l'acquisizione di una legittimazione rafforzata nell'esercizio delle loro funzioni. Essa risponde anche a un'attesa dell'istituzione che aspira a costituire dei vivai di quadri diplomati che possano essere chiamati a altre funzioni di responsabilità. Inoltre, essa permette di creare dinamiche tra i ricercatori universitari e i responsabili dell'Académie.

Conclusione

Dopo una lunga e complessa evoluzione, l'organizzazione generale degli istituti di secondo grado come pure le disposizioni regolamentari che concernono il personale direttivo sembrano aver raggiunto una certa maturità e una certa forma di stabilità.

Certo, si può sempre tentare di migliorare i dispositivi esistenti, come dimostrano la riorganizzazione delle prove di concorso per il reclutamento operata nel 2007, le nuove direttive alle Académie per la formazione o ancora le trattative aperte con i sindacati del personale direttivo sulle condizioni di lavoro.

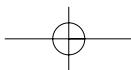
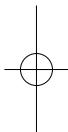
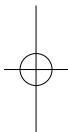
Ci si può dolere delle debolezze di uno status che, mescolando le funzioni di capo di istituto con quelle di assistente, pone talvolta quest'ultimo – personaggio sfuggente, definito soprattutto per quel che diverrà – in una posizione delicata.

Per accedere alla vera autonomia degli istituti scolastici, tendenza che oggi è andata affermandosi, sarà necessario promuovere una maggiore autorità dei capi di istituto per quanto riguarda l'insegnamento.

Tutto porta ad asserire che il modo in cui vengono diretti una scuola o un istituto è un elemento determinante nella comprensione dei risultati degli alunni. Se questo è provato in materia di apprendimenti comportamentali, non è meno vero in materia di apprendimenti cognitivi. Ora, la tradizione francese tende piuttosto a considerare i dirigenti locali come «amministratori», leali al potere centrale, preoccupati della buona gestione dei beni pubblici e attaccati al rispetto delle norme amministrative, ma poco coinvolti nella pedagogia. Recentemente sono stati messi a disposizione delle scuole e degli istituti strumenti di pilotaggio dell'insegnamento. Non è gran cosa, ma la direzione della pedagogia resta in linea di massima nelle mani degli ispettori, personaggi lontani. Nei fatti, essa è assicurata dagli insegnanti stessi, preoccupati della loro libertà nell'intimità della classe.

Resta peraltro un interrogativo: i capi di istituto sono in maggioranza favorevoli a un reale aumento della loro autorità pedagogica sui professori? La risposta è senza dubbio nelle mani delle nuove generazioni dei capi di istituto.

1 Il grado di avanzamento veloce di carriera, contrapposto alla classe normale cui accede l'insegnante di prima nomina. N.d.T.



La dirigenza della scuola in Italia

INTERVENTI

Il dirigente nell'autonomia: una nuova professione

Luciano Benadusi

Preside della Facoltà di Sociologia, Università La Sapienza - Roma

Nella fase attuale il ruolo del dirigente scolastico conosce notevoli cambiamenti imputabili alla doppia spinta operata da un lato dall'autonomia, istituita con la legge 59 del 1997 ma a tuttoggi incompiuta, e, dall'altro, dal decentramento amministrativo (a partire dal Dgl 112 del 1998 sino al nuovo Titolo 5 della Costituzione).

Se osserviamo infatti il ruolo del preside e del direttore di circolo nella fase che ha preceduto l'autonomia possiamo distinguere due tipi ideali, ovviamente presenti (e spesso co-presenti) in misura diversa nei casi concreti: il Preside che vive il suo ruolo prevalentemente come burocrate e il Direttore che vive il suo ruolo prevalentemente come leader educativo. Il primo, il Preside burocrate, più che dirigere la sua scuola la amministra, in quanto esercita un controllo formale sulle attività facendo attenzione ad organizzare il servizio in conformità delle norme e delle direttive ministeriali. Il secondo, il Direttore leader educativo, appare come una sorta di super-maestro che guida, influenza e controlla da vicino la didattica del suo circolo benché in un quadro di norme e di finalità definite a livello nazionale.

Osserviamo invece come si definiscono le nuove caratteristiche della dirigenza scolastica nella fase attuale. È con il Dlgs. 165 del 2001 che presidi e direttori si vedono riconosciuta la qualifica prima inedita di "dirigenti". Il dirigente, afferma nell'articolo 25 la normativa citata, "è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio. Nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici, spettano al dirigente scolastico autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane. In particolare il dirigente scolastico organizza l'attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia ed è il titolare delle relazioni sindacali". La norma prefigura e annuncia così per il capo d'istituto e di circolo un nuovo ruolo di manager. Come noto, alla declaratoria di principio (con l'enunciazione di nuove etichette che non mancano di destare attenzione e controversie) non fa tuttavia seguito l'attribuzione di reali poteri alla dirigenza né per quanto riguarda la gestione delle risorse umane né per quanto riguarda la gestione delle risorse finanziarie.

Attribuendo responsabilità senza conferire potere, questa politica rappresenta un caso clamoroso di "politica simbolica". Il principio dell'autonomia è di fatto continuamente negato sul piano concreto dalla cultura e dai comportamenti dell'amministrazione centrale. L'autonomia esiste così su un piano soprattutto simbolico.

Investito di più ampi compiti e responsabilità ma privo degli strumenti alla base della facoltà di comandare e di incentivare, il dirigente, di fatto, può fare appello solo alle sue personali risorse di tipo culturale e politico. Il dirigente che vuole rispondere attivamente ai nuovi compiti e responsabilità che caratterizzano il suo ruolo non ha insomma altra scelta che far ricorso all'autorevolezza piuttosto che all'autorità. Se la normativa lo profila infatti come un manager, le contraddizioni e i limiti di essa offrono di fatto poco spazio per l'esercizio effettivo di un ruolo manageriale. A questo punto, se vuole avere successo e se ne è capace, il dirigente è indotto a porsi non tanto come un "manager" quanto piuttosto come un "leader". I dirigenti eccellenti, in questi anni si sono "allenati alla leadership" e ciò rappresenta, se si vuole, un effetto in parte virtuoso di un processo che invece, come abbiamo visto, si caratterizza per lo più come perverso.

Occorre chiedersi tuttavia quali caratteristiche assuma la leadership dei dirigenti all'interno del campo di tensioni e nei rapporti di forza che si registrano oggi nella scuola.

Il dirigente rimane, come in passato, un anello della catena gerarchica del Ministero della Pubblica Istruzione, con tutti i vincoli e gli ingessamenti che ne derivano. Oltre a questa posizione il dirigente si trova ora sempre più collocato allo stesso tempo al centro di un network di stakeholders che entrano in campo con l'autonomia e con il decentramento amministrativo: gli insegnanti, i genitori, gli studenti, gli enti e le comunità locali. È principalmente a questi attori che egli si trova ora a dover (e in molti casi a voler) rispondere. È rispetto ad essi che il dirigente misura il suo grado di successo nel quadro di un'autonomia ai cui principi egli aderisce a volte con entusiasmo, altre volte più moderatamente (ma manifestando comunque maggiore disponibilità e ottimismo di quanto non facciamo gli insegnanti, cfr. Ribolzi 1997 e Fischer, Fischer e Masuelli 2002). Questa priorità conferita al rapporto con gli stakeholder deriva ovviamente, in questa fase, anche dalla mancata pressione dello Stato valutatore, ancora praticamente inesistente, e di un mercato dell'istruzione, ancora assai gracile.

In questa matassa di relazioni in cui il dirigente è preso, il rapporto più pressante e foriero di criticità è senz'altro quello con gli insegnanti, considerati sia come collettivo (il collegio dei docenti e la RSU) che come singoli. Il sistema italiano di governance scolastica, infatti, risulta fortemente basato su un principio di collegialità (tradizionalmente proprio delle organizzazioni professionali) che l'autonomia e il riconoscimento della dirigenza non hanno intaccato. Le capacità strategiche dei dirigenti sono dunque messe alla prova e sono chiamate a svilupparsi prioritariamente sul fronte di questa relazione particolarmente critica (Barzanò et al. 2000). Gli organi collegiali degli insegnanti possiedono un diritto di veto su tutte le iniziative di rilievo e dunque il dirigente, se vuole governare (e non solo sopravvivere) deve occuparsi anzitutto della costruzione del consenso e della fiducia tra gli insegnanti. La complessità delle relazioni interne alla scuola vede crescere dunque la crucialità delle competenze politiche, strategiche e relazionali (Benadusi Serpieri 2000, Benadusi Consoli 2004), secondo una tendenza già avviata negli anni Settanta a seguito del decreto sugli organi collegiali e che era stata poi alimentata dalla progressiva sindacalizzazione del corpo insegnante.

Per il dirigente, tuttavia, questo tipo di competenze risultano fortemente chiamate in causa anche nella gestione delle criticità relative all'attività di networking esterna: con i genitori, con altre scuole e soprattutto con gli enti locali. Da questi ultimi dipende infatti il rifornimento di finanziamenti aggiuntivi di cui la scuo-

la può riuscire ad avvalersi e che, per quanto limitati rispetto al finanziamento statale, possono fare la “differenza” nel confronto/competizione con altre scuole ed altri dirigenti. Su questo piano le “micropolitiche” scolastiche, quelle gestite dalle singole scuole, si intrecciano dunque con le politiche locali, in una relazione anche qui instabile, foriera di nuove opportunità ma anche di inediti pericoli per il ruolo del dirigente (che a volte è chiamato a confrontarsi in modo sempre più stretto, e per certi versi vincolante, con i politici).

Il rapporto con gli studenti e le funzioni di guida e controllo ravvicinato dell’attività didattica sembrano finire invece in secondo piano, soverchiati dagli adempimenti burocratici ed organizzativi da un lato e dalla complessità relazionale delle “micropolitiche” dall’altro (a meno che gli studenti non divengano occasionalmente un problema politico, cioè di ordine, di immagine, di negoziazione, di repressione, come talvolta avviene nelle superiori). Pertanto, il dirigente leader della scuola in questa fase spesso non è un leader educativo, come qualcuno pensava che dovesse diventare. E quando lo è, lo è in modo molto diverso rispetto alla tradizionale figura del direttore didattico. La sua presenza nella didattica infatti, quando pure vi è, non è così ravvicinata ma avviene “a distanza”, in termini più che altro progettuali. Sul fronte dell’innovazione curricolare e didattica dal basso, i maggiori spazi aperti dalla normativa sull’autonomia non sono stati adeguatamente sfruttati e ciò è avvenuto anche perché dirigenti ed insegnanti sono stati indotti in una posizione di “attesa” nei confronti delle ricorrenti riforme dall’alto.

Abbiamo dunque considerato il quadro delle relazioni che il dirigente deve gestire con l’autonomia e il decentramento, le criticità che le caratterizzano, da un lato, e, dall’altro, le competenze richieste da queste. Riepilogando, è possibile affermare dunque che, essendo ostruita la via del management (poiché alla definizione di maggiori responsabilità non ha fatto seguito il conferimento di maggiore potere), i dirigenti migliori – ossia quelli più dotati di risorse culturali, politiche e relazionali – sono riusciti in qualche modo a porsi come leader rispetto alle nuove criticità. Gli altri, e sono la maggioranza, non vi sono riusciti, o non ci hanno nemmeno provato, e si sono limitati, come in passato, all’amministrare. È così che per certi versi nella fase attuale, nella maggioranza dei casi, il dirigente nell’autonomia, di fatto, finisce tutto sommato col perpetuare i tratti del preside burocrate illustrati all’inizio della nostra riflessione.

Possiamo chiederci ora quale potrebbe e dovrebbe essere il ruolo del dirigente scolastico in un regime di autonomia compiuta. Questo ruolo, che individua una vera e propria nuova professione, non può non estrinsecarsi lungo gli stessi assi su cui si estrinseca l’autonomia: sviluppo del curricolo e innovazione didattica; gestione delle risorse umane (dal reclutamento alla formazione, dalla contrattazione alla valutazione ed alla incentivazione); gestione finanziaria; organizzazione (disegno organizzativo, scelta dei collaboratori, articolazione di classi e gruppi, miglioramento del clima d’istituto) e rapporti inter-organizzativi. Ciò richiede senz’altro un ampliamento considerevole dei poteri e delle risorse finanziarie e professionali a disposizione dei dirigenti. È opportuno chiederci in quale modello organizzativo inserire tale ampliamento. Svolgiamo a tal proposito due considerazioni di natura teorica ma non prive di implicazioni pratiche.

La prima considerazione riguarda la necessità di non far confliggere ma di comporre tra di loro le caratteristiche del leader e quelle del manager. È infatti del tutto condivisibile la prospettiva di chi pur distinguendo i concetti di leader e di

manager non li vede tuttavia come opposti ed incompatibili bensì come complementari. Il concetto di leader, centrato sulla vision e sul lungo periodo, dovrebbe includere il secondo, quello di manager, centrato prevalentemente sulla gestione nel breve-medio periodo. Se il primo richiama la forza necessaria per evocare uno scenario progettuale caratterizzato da efficacia ed equità, il secondo richiama efficienza nella sua specificazione operativa e nell'implementazione. Il primo evoca l'influenza, il secondo l'autorità. Dunque l'autonomia non può svilupparsi compiutamente senza una dirigenza che riesca a mettere in campo allo stesso tempo le prerogative del leader e quelle del manager. Il processo della leadership (e quello decisionale) secondo la tassonomia di Hodgkinson (1991), ad esempio, si articola in 6 fasi: 1) la filosofia (nel senso della vision); 2) la pianificazione; 3) la politica; 4) la mobilitazione; 5) il management; 6) il monitoraggio (si potrebbe aggiungere la valutazione). Le prime due fasi rimandano alla dimensione etica e culturale, la seconda coppia a quella politica, la terza a quella più propriamente manageriale. Ispirandoci a questa tassonomia è possibile affermare che in Italia finora prevale la coppia centrale (il dirigente come politico – o per usare un'espressione oggi in voga “manager relazionale” – quando non si limita ad essere semplicemente un burocrate) rispetto alle altre due. Il dirigente, senza cessare di essere politico, oggi dovrebbe divenire più “filosofo”, ossia più leader dotato di vision (il modello del leader “trasformazionale”), ma anche più manager, cioè un efficace gestore di risorse.

La seconda considerazione riguarda il carattere distribuito piuttosto che soggettivo della leadership. Quando utilizziamo il termine leadership infatti non dobbiamo commettere l'errore di evocare o riproporre l'idea eroica di un leader solitario e onnipotente. Oggi nella teoria organizzativa infatti si tende piuttosto a mettere in primo piano il concetto di “leadership distribuita” o di “sistema di leadership”. Le caratteristiche del leader discusse in questa nostra riflessione non sono necessariamente da vedere come incorporate in un singolo soggetto quanto piuttosto in un gruppo. In questo caso la fonte di legittimazione è doppia: il management e i professionisti.

Se vi è un tipo di organizzazioni a cui il costrutto di “leadership distribuita” si addice in modo particolare è quello delle organizzazioni professionali e la scuola è una di queste. Dunque, se alla scuola dell'autonomia è certamente inadatto il modello tradizionale di organizzazione burocratico-professionale su cui era ritagliato il ruolo del capo d'istituto prima dell'autonomia, non per questo si deve passare ad un modello manageriale di tipo aziendale che preveda una sola fonte di autorità e di legittimazione, identificata nel binomio consiglio di istituto/dirigente (sullo stampo consiglio di amministrazione/amministratore delegato).

In conclusione, lo specifico del dirigente nella scuola dell'autonomia dovrebbe essere, oltre al networking management, la costruzione, l'empowerment, il coordinamento e l'integrazione di un sistema diffuso di leadership all'interno dell'istituto. Alla luce del concetto di leadership distribuita, possiamo comprendere come il dirigente non è costretto a possedere personalmente, a livello di expertise, tutte le competenze (culturali, politiche, manageriali) indispensabili perché si ponga in essere un buon “sistema di leadership”, né curare personalmente tutti gli ambiti di attività da presidiare. Altre figure vanno dunque associate alla leadership ed al management scolastico e allo stesso tempo il rapporto con gli insegnanti (in quanto individui e in quanto colleghi o comunità di pratiche) e con gli altri stakeholders va interpretato dal dirigente in chiave cooperativa piuttosto che autoritativa.

Funzioni, poteri e sistema di governance

Luisa Ribolzi

Ordinario di Sociologia dell'Educazione, Università di Genova

Vorrei partire da una premessa che mi sembra indispensabile. Sono ormai molti anni che mi occupo di insegnanti e dirigenti scolastici, e non solo sono sempre più convinta che si tratta del nodo centrale di qualsiasi politica educativa, ma mi sento di affermare che oggi il vero problema, in Italia come dappertutto, non è principalmente quello di fare una riforma organica della scuola, che probabilmente, prima o poi, arriveremo ad avere, ma è il fatto che con ogni probabilità *mancheranno le persone disponibili a (o in grado di) realizzarle*. Le proposte che si sono succedute negli anni, ormai dieci, mi paiono tutte caratterizzate, inizialmente, da elevati e condivisi obiettivi, che si perdono lungo la strada per diventare risposte compromissorie che non rispondono ai profondi bisogni di rinnovamento della scuola, ma solo, o prevalentemente, ad interessi di un solo gruppo, o casualmente comuni. In una organizzazione come la scuola, il cui contenuto simbolico è così elevato, l'elemento qualificante è la *motivazione*, che oggi mi pare bassissima: la scuola delle "tre E" (efficienza, efficacia, equità, nell'ordine che preferite) dove aggiungere ai suoi obiettivi quello che gli inglesi chiamano *responsiveness*, termine che indica la capacità di rispondere a bisogni profondi, e che in un linguaggio molto domestico potremo definire la capacità di generare soddisfazione nei suoi utenti e nei suoi operatori. La scuola italiana nell'Anno del Signore 2007 mi sembra lontanissima da questo obiettivo.

Ciò detto, partirei dall'affermazione che, se il fine ultimo delle riforme è quello di migliorare la qualità del processo di insegnamento / apprendimento, l'elemento determinante è *la qualità dei docenti e quella dei dirigenti*: se dobbiamo fissare una priorità, poiché tra i compiti dei dirigenti c'è quello del governo delle risorse umane, il dirigente è LA risorsa più importante per il buon funzionamento delle scuole. Cercherò qualche esempio nella comparazione internazionale.

Dopo la pubblicazione del rapporto *No child left behind* del 2001, William Ouchi, uno studioso di organizzazione di Stanford, si è posto di fronte ad alcuni dati rovinosi: nel 2002, a New York solo il 29.5% dei ragazzi della classe ottava (l'ultima del ciclo primario) superava il test statale di inglese. A Filadelfia meno della metà dei ragazzi riusciva a superare il test di matematica di base, tanto che il governatore ha assunto il controllo delle scuole, affidandone la gestione a diversi soggetti. Nello stesso anno, il 9% delle scuole pubbliche (8.652) non raggiungeva gli standard minimi previsti. Il divario fra i gruppi etnici restava fortissimo: i diplomati di high school sono il 93% degli studenti bianchi, ma solo l'87% dei neri e il 63% degli ispanici.

Questi risultati non sono solo questione di soldi: "nel distretto di Los Angeles, il costo pro capite di uno studente era nel 2001-2002 di 13,074 dollari... mentre nelle 298 scuole cattoliche del distretto, i cui studenti ottengono punteggi migliori e si diplomano con voti più alti degli studenti delle scuole pubbliche si spendono

in media 2500 dollari per studente nella scuola elementare, e 5,100 nella scuola secondaria". Anche tenuto conto del fatto che nelle scuole cattoliche le famiglie svolgono un'attiva opera di volontariato, prosegue lo studioso hawaiano, a New York il costo pro capite di uno studente era di 14.292 dollari, mentre nelle scuole indipendenti non confessionali scendeva a 11.246.

Per capire le ragioni di questo disastro, Ouchi e i suoi collaboratori hanno esaminato 223 scuole negli Stati Uniti e in Canada, ricavandone un testo di grande interesse che si basa su di un'affermazione particolarmente adatta al tema che oggi mi si chiede di trattare: il successo educativo dipende soprattutto dalla possibilità che dirigenti *talented* dispongano del massimo controllo possibile sulle loro scuole, incluso il budget, i programmi, il reclutamento del personale, e ne siano considerati responsabili. Quel che distingue le scuole di successo dalle scuole che falliscono è *l'approccio al governo della scuola*: le scuole più efficaci sono quelle la cui gestione è decentrata, e il preside è personalmente responsabile della qualità dell'insegnamento, che non delega ad un ufficio centralizzato di anonimi amministratori. Essi hanno la libertà e la flessibilità di agire come imprenditori che controllano i programmi educativi, reclutano il personale necessario e determinano lo stile della propria scuola.

Scrivendo l'autore che "queste considerazioni provocano in me una forte reazione emotiva, perché adesso so che qualsiasi dirigente che opera in base a certi principi può conseguire il successo, e non ci sono scuse per giustificare il fallimento di una scuola". Con una semplificazione probabilmente eccessiva, anche se supportata da molti studi di caso, Ouchi distilla le sue "sette chiavi per il successo", e la prima è che *ogni preside è un imprenditore*. Questa affermazione è ricca di conseguenze: ad esempio, non tutti i capi di istituto hanno le competenze e le capacità (o anche la voglia!) di gestire un bilancio, per cui devono essere aiutati con una adeguata formazione. Non è semplice invece il riferimento alla capacità di scelta degli insegnanti: anche ammettendo, e non sarà facile, che alla scuola sia finalmente affidata la competenza sul reclutamento, gli insegnanti bravi sono un numero limitato, in particolare per le materie più difficili, e quindi è necessaria una più ampia politica di qualificazione e motivazione all'insegnamento dei giovani più validi.

Uno dei casi studiati da Ouchi, quello del distretto di Edmonton, in Canada, fornisce indicazioni ulteriori: nelle parole del sovrintendente che ha attuato la riforma, "nessun sistema scolastico opera spontaneamente per il meglio... chiunque governa un sistema, checché ne dica, non vuole introdurre nessuna riforma che riduca il suo potere... Migliorare l'educazione non è di sinistra o di destra: ci riguarda tutti, indipendentemente dall'appartenenza politica". In base all'idea che la scuola privata non deve acquistare spazio solo perché quella pubblica funziona male, e che è interesse comune che tutte le scuole funzionino, Mc Beath ha puntato sull'autonomia, consegnando direttamente alle scuole nel 1979, dopo una sperimentazione durata tre anni, l'ottanta per cento dei fondi destinati all'istruzione, fino allora gestiti centralmente: le scuole dovevano raggiungere alcuni risultati, fissati e misurati dal centro, ma erano libere di organizzarsi come credevano. Questo, nota argutamente Mc Beath, impedisce alle scuole di dire alle famiglie "non prendetevela con noi, non possiamo controllare niente", e innesca una reale politica di responsabilizzazione. Le scuole devono smettere di dire che le decisioni che prendono sono nell'interesse dei ragazzi, quando risulta evidente che sono, invece, nell'interesse degli adulti.

Nel 1996 la quota è salita al 92%, il che significa che solo l'otto per cento delle risorse per l'istruzione sono gestite centralmente. L'obiettivo di Edmonton era, ed è, quello di migliorare tutto il sistema generalizzando la libertà di scelta, formando gli insegnanti e i dirigenti, coinvolgendo le famiglie, in base all'idea che le vere riforme sono pervasive: "bisogna avere standard elevati tanto per i poveri, quanto per le scuole migliori. Non bisogna cadere nella trappola di occuparci solo degli estremi, le scuole che non funzionano o gli studenti più brillanti, perché ogni scuola e ogni studente possono migliorare, ogni insegnante e ogni dirigente possono promuovere il miglioramento".

Qual è la situazione in Italia? Possiamo parlare con qualche dettaglio delle funzioni del dirigente, ma quanto al potere e al ruolo all'interno della governance, o se si preferisce – e sarebbe più corretto – quanto al potere nello stabilire forme di governance adatte a costruire una scuola responsabile ed autonoma, purtroppo ricadiamo in un discorso di "dover essere" in cui è possibile affermare con un basso rischio di smentita che la normativa non solo non facilita il passaggio allo stile di governo imprenditivo di cui parlano Ouchi e Mac Beath, ma lo ostacola attivamente. Finiamola di girare intorno all'argomento: i trasferimenti alle scuole sono meno del due per cento della spesa per l'istruzione, e il potere di selezione e governo delle risorse umane del dirigente è tendente a zero. In queste condizioni, non si tratta neppure di correre con una gamba legata: non c'è proprio gara. Tuttavia, poiché la scuola continua a funzionare – non è una vera scuola autonoma, ma pazienza – proverò a cercare qualche indicazione moderatamente ottimistica.

Anzitutto, possiamo dire che nel governo della scuola il dirigente si trova di fronte a un duplice problema, far funzionare meglio quello che esiste e creare delle alternative. Non ne parlo come di due problemi perché credo che non sia possibile impostare un'azione efficace che faccia solo una delle due cose: inoltre, per ridotto che sia, il potere migliorativo del dirigente è superiore a quello trasformativo, e suscita meno resistenze, anche se non sempre: talvolta la situazione è così sfilacciata che un corpo docente preferisce ripartire da capo. L'abitudine linguistica ("corpo docente") mi porta però fuori strada: quello docente, a motivo della totale casualità dei percorsi formativi e di reclutamento, è raramente un corpo, inteso come unità organica finalizzata ad ottenere uno scopo, ed è piuttosto un coacervo di interessi personali, tra cui, fortunatamente abbastanza spesso, ma non obbligatoriamente, anche quello per i ragazzi e il servizio che si fornisce loro. Nel creare il "corpo docente", per fortuna, il potere del dirigente, quasi totalmente informale, è un potere reale: in una dinamica che gli studiosi di organizzazione hanno avvicinato a quella fra *leader* e *follower*, egli può trasformare la scuola in una comunità di pratica organizzata, fruendo così di tutti gli esiti positivi di questo tipo di gruppo (crescita della motivazione, reciproco aiuto, circolazione delle informazioni, spinta al miglioramento e all'introduzione di pratiche migliorative...).

Ma i dirigenti non sono selezionati per questo tipo di funzione, né adeguatamente qualificati per svolgerla, e la scuola così come è organizzata non prevede questo tipo di governo. Non so quanti dirigenti possano riconoscersi in questa descrizione: "i leader sono coloro che rappresentano il senso di appartenenza ad una comunità generale, che simbolizzano, legittimano e rinforzano i comportamenti che sono in accordo con questo senso di appartenenza, che consentono ai

valori e alle credenze condivisi di emergere, consolidarsi e trasmettersi da una generazione all'altra, che facilitano la realizzazione delle aspirazioni e delle decisioni" né, soprattutto, quanti possano dire che la scuola oggi promuova tra gli insegnanti (non dico tra gli studenti) il senso di appartenenza e la trasmissione dei valori da una generazione all'altra.

Il leader, scriveva Weber, è tale perché il suo potere è riconosciuto, e diviene quindi autorevolezza: è chiaro che nella scuola non serve un dirigente potente, serve un dirigente autorevole. Nel parlare di questo tema, la letteratura tende ad essere particolarmente teorica, e descrivendo le caratteristiche dell'autorità del dirigente (non mi ci soffermo, anche se trovo particolarmente adatta alle condizioni della scuola autonoma la definizione di "autorità trasformativa" e la funzione di potenziamento delle risorse umane e di facilitatore dell'innovazione) trascura di esaminare le condizioni di attualizzazione. Scrive un gruppo di ricercatori americani in una recentissima ricerca: "Il bisogno di dirigenti forti nella scuola primaria e secondaria in America è largamente condiviso, ma ben poco si è fatto per determinare se davvero oggi essi hanno l'autorità per esercitare una leadership forte. In altre parole, non si sa se i dirigenti hanno la flessibilità di cui hanno bisogno per ottenere i risultati che lo Stato si aspetta da loro. Hanno le mani legate, dai regolamenti, dalle leggi, dai contratti? Gli ostacoli ad una leadership forte sono reali o immaginari, basati su politiche esistenti, oppure esistono solo nella mente e nella cultura dei dirigenti scolastici, e sono leggende metropolitane?". Queste parole si potrebbero ripetere per l'Italia, e sarebbe interessante confrontare i risultati con quelli ottenuti negli Stati Uniti.

Dalla ricerca, poco comparabile dal momento che le situazioni sono troppo diverse, emergono però alcune considerazioni che meritano una riflessione. Ad esempio, si chiedono gli autori, viene prima una maggiore autorità per i dirigenti, o vengono prima dei dirigenti che chiedono una maggiore autorità? Non sembra una questione così irrilevante, se è vero che la maggioranza di loro, pur lamentando di avere le mani legate sulle decisioni cruciali, sembra comunque soddisfatta della magra autorità di cui dispone, e non sembra cercare una maggiore, se questo comporta una maggiore quantità di rischio: i dirigenti americani, come quelli italiani, tendono a concepirsi come capi intermedi, e non come amministratori delegati. Realisticamente, si può pensare innanzitutto a qualificare dirigenti che svolgano bene questo ruolo, compiendo piccoli passi verso l'autonomia, piuttosto che teorizzare che servono dirigenti completamente diversi.

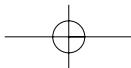
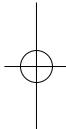
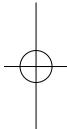
Il passaggio dalla logica "*command and control*" alla logica "*autonomy in return for accountability*" non è gradito a tutti, perché comporta da parte del centro una maggiore retribuzione e un minore controllo, ma comporta anche da parte dei dirigenti l'assunzione di una precisa responsabilità, fonte di conflitti. Secondo i ricercatori, i dirigenti tendono a tollerare margini di inefficienza e intrusività molto elevati, perché fin dall'inizio sono abituati a convivere con il sistema, non ad opporsi ad esso. Negli Stati Uniti l'esperienza delle charter ha in qualche modo conciliato l'esigenza di una maggiore libertà con il desiderio di non uscire dal sistema ed ha attirato i dirigenti meno disponibili a patteggiare con il sistema.

Le charter schools "sono scuole che ricevono una *chart* da un'agenzia pubblica che da loro il diritto di ricevere fondi pubblici in cambio del rispetto degli impegni assunti nella *chart* stessa, che può essere revocata se vengono meno agli impegni previsti. Le scuole possono iscrivere gli studenti indipendentemente dalla

zona di residenza e questo le distingue dalle scuole pubbliche tradizionali, che sono governate da consigli che hanno la responsabilità della formazione degli studenti che vivono in un particolare distretto". Finn e Vanourek mettono fra le componenti essenziali delle scuole *charter* il "talento imprenditoriale", sottolineando che questo tipo di scuole attrae dal sistema delle scuole pubbliche tradizionali le persone che desiderano progettare, sperimentare e consolidare scuole ad elevato rendimento. Scrivono gli autori che "senza una valida leadership, le singole scuole charter e il movimento delle scuole charter fallirà. Nel mondo delle imprese, si sa bene che una leadership dinamica e illuminata fa una differenza incalcolabile: per avere successo, anche le scuole hanno bisogno di una leadership forte ed efficace, di un dirigente capace e competente, di uno staff qualificato, oltre che di una volontà politica che le sostenga".

Qual è allora oggi la funzione di un dirigente? È ancora possibile, o utile, costruire delle tipologie? Preparando questo intervento ho trovato una vecchia classificazione degli anni Settanta, probabilmente ricavata dai lavori di Lacey (purtroppo si è persa la citazione originaria) su otto categorie: il burbero benefico, il Signore della Scuola, il Servo del Potere, il Tutore della Legge, l'Innovatore rampante, il Primus inter Pares, il burocrate e Arlecchino servitore di due padroni. Mi pare che, al di là del *divertissement*, queste categorie non stiano più in piedi, perché sono costruite in base all'aggiustamento a una scuola statica, e non in base al ruolo proattivo o di governo. Nel suo sforzo quotidiano per garantire che la scuola funzioni come un'organizzazione, oggi il dirigente programma, organizza, attua e controlla le attività, distribuendo funzionalmente le risorse attraverso il loro mantenimento e implementazione, la delega di responsabilità e la motivazione all'assunzione dei compiti. Ho usato il modo indicativo e il tempo presente, ma forse il modo condizionale sarebbe più congruo alla situazione.

Per definire un modello che riassume tutte queste funzioni, Paul Woods cerca di costruire un modello teorico che definisce *organic governance*, basato su decisioni *etiche e razionali* che conciliano la leadership "democratica" (a suo avviso basata sulla convinzione che in educazione il perseguimento della verità è un obiettivo desiderabile, sociale e possibile) con la leadership "distribuita" basata sul rapporto ottimale fra mezzi e fini e sull'utilizzo di diversi livelli decisionali. La razionalità etica (che convive con altre forme di razionalità, e non le abolisce) richiede una struttura organizzativa dinamica, con "spazi creativi", che consentono la valorizzazione dei legami forti (strutturali) e di quelli deboli (relazionali) e la ricombinazione delle capacità creative: questo tipo di leadership, secondo Woods, supera la tensione fra razionalità strumentale e affettiva, e potenzia la partecipazione.



Reclutamento e condizioni di lavoro

Antonino Petrolino

Direzione Nazionale ANP

Il reclutamento

Le scuole autonome sono oggi quasi 10.800 in tutta Italia. A ciascuna di esse è preposto in teoria un dirigente scolastico, ma la realtà è più variegata. Soprattutto, i percorsi attraverso i quali ciascuno degli interessati è arrivato alla guida di una scuola sono molto diversi:

- circa 3.000 sono stati assunti fra il 1982 ed il 1992 per concorso ordinario (prova scritta eliminatória, seguita da prove orali). Si dividevano a quel tempo in Direttori didattici (scuole elementari) e Presidi (scuole secondarie). A loro volta, i Presidi delle scuole secondarie erano reclutati con concorsi separati per i diversi indirizzi di studio;
- altri 3.000 sono stati assunti nello stesso periodo per concorso riservato, consistente in un colloquio. Vi erano ammessi docenti che avessero svolto per almeno due anni un incarico di presidenza, ottenuto in base ad una graduatoria di titoli culturali e di servizio.

Sia gli uni che gli altri erano diventati capi di istituto molto prima dell'autonomia. Fra il 1999 ed il 2000, previa frequenza di un corso di formazione obbligatorio di 300 ore, furono promossi a dirigenti e posti a capo di una scuola autonoma. Il loro numero (che era in quel momento di circa 11.000) si è ormai quasi dimezzato. Quelli rimasti (età media: 61-62 anni) cessano dal servizio al ritmo di circa 800 l'anno: si prevede che quasi nessuno rimarrà attivo oltre il 2012.

- Circa 1.600 sono stati reclutati nel 2004 e nel 2005, a seguito di un altro concorso riservato, stavolta con prove scritte ed orali. Per esservi ammessi, occorreva aver svolto almeno tre anni di incarico di presidenza. In realtà, vi sono state numerose eccezioni a questa regola, per effetto prima di ricorsi accolti in sospensiva dai TAR e poi di uno specifico provvedimento di legge che regolarizzò le posizioni ancora aperte. L'età media è di poco inferiore a quella della generazione precedente (58-59 anni). Parecchi di loro sono già andati in pensione appena un anno o due dopo la nomina;
- circa 3.200 scuole (il 30% del totale) sono affidate a presidi incaricati, cioè docenti che hanno fatto domanda per essere inclusi in una specifica graduatoria, basata su punteggi, senza prove di ingresso e senza valutazione successiva.

Sono in avanzata fase di svolgimento e si prevede possano concludersi entro l'estate 2007, due ulteriori procedure di reclutamento: un concorso ordinario, bandito nel 2004, ed un concorso riservato, bandito nel 2006 (requisito di ammissione: un anno di incarico).

I vincitori andranno a ricoprire tutti i posti che si renderanno disponibili da qui al 2009 (circa 5.400, ripartiti in misura quasi uguale fra i due concorsi): questo significa che nei prossimi due anni la categoria si rinnoverà per quasi il 50%. L'età

media sarà un po' più bassa per i vincitori del concorso ordinario (comunque, intorno ai 51-52 anni), mentre risulterà più elevata per gli aspiranti del percorso riservato (55-56 anni).

Criticità connesse al reclutamento

L'esperienza fin qui condotta ha permesso di individuare numerose criticità nel modello di reclutamento dei dirigenti delle scuole. A cominciare dal fatto che un modello vero e proprio non esiste, in quanto i percorsi seguiti sono stati – e continuano ad essere – molto diversi per caratteristiche, impegno richiesto e contenuti. Vi sono problemi legati alle procedure seguite ed altri che attengono al profilo professionale sotteso a quelle procedure. Partendo dalle prime, va segnalato almeno che:

- *è una procedura gestita dal centro.* Anche se i concorsi si svolgono in sede regionale, il bando è nazionale e tutto il percorso è vincolato ad una serie di minuziose regole comuni. Ciò implica che in realtà non si selezionano dirigenti per una scuola dell'autonomia, che per definizione è sede di risposte differenziate. Si continua ad incoraggiare il tradizionale riflesso a considerare come proprio referente l'Amministrazione scolastica centrale anziché il territorio. *And the media is the message...*
- *è una procedura indifferente al contesto.* Oltre che gestita dal centro, è una procedura che produce in uscita una vera e propria graduatoria. L'attribuzione ad una scuola piuttosto che ad un'altra tiene conto delle preferenze dei singoli e del loro punteggio, ma è del tutto estranea rispetto al progetto di istituto, alle specificità del territorio, alle aspettative della comunità civile e professionale che vive intorno alla scuola. Non si seleziona la persona più idonea a realizzare specifici obiettivi differenziati, ma solo il soggetto più meritevole secondo quelle che sono le priorità dell'amministrazione;
- *è una procedura bersagliata dal contenzioso.* Per la loro natura procedurale e per i numerosissimi passaggi amministrativi intermedi, i concorsi sono esposti ad infiniti ricorsi presso i TAR, che si sono dimostrati molto generosi in materia di sospensive: cioè di ammissioni con riserva per i candidati non in possesso dei requisiti, ovvero giudicati non idonei dalle commissioni. La maggior parte delle volte si tratta di sospetti vizi di forma, sui quali peraltro non si è quasi mai arrivati al giudizio di merito;
- *è una procedura costantemente modificata in corsa.* L'elevato numero di candidati ammessi con riserva ha finito con il determinare il successivo intervento del Parlamento, che ha modificato in itinere le regole concorsuali, nella maggior parte dei casi a beneficio dei ricorrenti. Nessuno dei tre concorsi banditi dopo l'autonomia si è concluso con le stesse regole con cui era partito: e ciò ha finito con l'alimentare ulteriore contenzioso ed incertezza circa la credibilità della procedura;
- *è una procedura onerosa rispetto ai risultati.* Al di là del tempo e del costo investiti nel reclutamento di oltre 7.000 dirigenti fra il 2004 ed il 2009, solo il 25% di loro avrà davanti a sé più di dieci anni di prospettiva lavorativa al momento dell'assunzione. I concorsi svolti hanno reclutato personale mediamente avanti con gli anni:

e quindi – oltre che spendibile per poco tempo – comprensibilmente meno energico, meno portato ad osare ed innovare, meno disposto a scommettere sul proprio futuro e su quello della scuola che gli è stata affidata.

Il profilo professionale che emerge da queste modalità di reclutamento è a sua volta intessuto di numerose criticità sostanziali. In primo luogo, è difficilmente riconoscibile, dato il continuo mutare degli obiettivi e dei comportamenti amministrativi. Ne deriva che sia gli interessati che l'opinione pubblica hanno difficoltà nel riconoscere in che cosa consista la professionalità del dirigente scolastico ed il valore aggiunto che si è in diritto di attendere dalla sua azione all'interno della scuola. In aggiunta, il concorso tende ad accertare conoscenze e competenze che poco hanno a che vedere con l'autonomia, risultando piuttosto sbilanciate sul versante degli adempimenti amministrativi e delle prescrizioni di tipo formale. Anche il corso di formazione obbligatorio (160 ore) che si accompagna al reclutamento è centrato molto più sui divieti e sugli obblighi del dirigente che sulla sua funzione di motore di sviluppo e di innovazione. Gli si insegna a temere più che a sperare, a frenare più che a dare impulso.

Né viene fatto alcuno sforzo per porre l'attenzione sulla *cultura del risultato*: tutto ciò che viene richiesto di sapere e tutto ciò che si insegna nel corso riguardano la norma e la prescrizione: cioè l'adempimento. Si genera così la convinzione implicita che il buon dirigente sia colui che applica fedelmente le ricette previste in sede centrale e non colui il quale si sforza di individuare le risposte più idonee rispetto ai bisogni formativi locali.

Di fatto, vengono selezionati e formati dei funzionari pubblici che, nella migliore delle ipotesi, si riterranno e saranno responsabili verso lo Stato, non verso i cittadini. Il concetto di accountability verso la comunità è del tutto estraneo al profilo concreto che emerge attraverso questo tipo di reclutamento. Esso è iscritto nelle norme sull'autonomia, ma è assente dalle aule dei concorsi e dai luoghi di formazione. Se, per alcuni o per molti dei nuovi dirigenti, l'impegno a render conto finisse con l'emergere nel concreto esercizio della funzione, si tratterebbe di uno di quei felici accidenti della storia che non sono rari nel nostro paese: ma che sono del tutto indipendenti – e persino in contrasto – con le scelte pubbliche che dovrebbero consapevolmente generarli.

I poteri del dirigente

Il dirigente scolastico ha poteri *formali*, cioè iscritti in norme di legge. La definizione più generale è quella contenuta nell'art. 25 del Decreto legislativo n. 165/01. In forza di essa, spettano al dirigente la rappresentanza legale dell'istituzione scolastica, i poteri di gestione delle risorse finanziarie e strumentali, e la *valorizzazione* delle risorse umane.

Già in questa formulazione è facile riconoscere quello che è il principale limite all'esercizio delle sue funzioni: a differenza di tutti i responsabili di unità lavorative, egli non ha un vero e proprio controllo gerarchico sui dipendenti. Vi sono, naturalmente, ragioni storiche e giuridiche per questa limitazione, riconducibili essenzialmente alla tutela della libertà di insegnamento. Su queste si sono poi stratificate numerose clausole contrattuali, che hanno finito con l'estendere la tutela

dalla funzione dell'insegnamento alla persona dell'insegnante e con il rendere incerta la possibilità di un controllo effettivo sull'utilizzo del personale e sui suoi comportamenti.

Rimane intatta invece la sfera dei poteri e delle responsabilità connessi con la rappresentanza legale: che significa potere di firma degli atti, ma anche titolarità delle relazioni giuridiche e negoziali. Significa, inoltre, che il dirigente ha l'obbligo di rispettare e far rispettare le leggi e gli ordinamenti dello Stato in tutte le attività della sua scuola. Non si tratta unicamente delle norme sull'istruzione, ma di tutte le norme: per esempio, anche di quelle relative alla sicurezza sui luoghi di lavoro e alla tutela della riservatezza dei dati.

Sempre in materia di gestione del personale, va detto che il dirigente può disporre di altre leve, estremamente efficaci, se pur di natura non formale. Tale è, ad esempio, il ricorso a quel che si conviene di chiamare *moral suasion*, cioè l'ascendente che egli può esercitare sulle persone che lavorano con lui: in forza del suo prestigio, della sua cultura o della fiducia che ha saputo conquistarsi. Non si tratta, con ogni evidenza, di un potere amministrativo, né tutti sono in grado di metterlo in campo, in quanto occorre prima aver lungamente investito in se stessi e nel proprio lavoro per costruire le premesse di questa forza. Ma, una volta radicato, esso costituisce la principale leva di governo di cui possa disporre.

Un altro strumento efficace in questo ambito è costituito dal potere di mediazione. Come in ogni ambiente di lavoro ad alta densità di personale, le relazioni interne costituiscono un costante fattore di criticità. Chi sia in grado di prevenire, appianare, gestire i conflitti acquista un grande potere di guida e controllo. Per il ruolo che egli riveste, questo arbitro è prima di tutto il dirigente: ma non si tratta di una funzione che egli può svolgere efficacemente solo in quanto occupa una posizione formale. Anche qui, occorre costruire un prestigio che non si improvvisa: e mantenersene all'altezza.

Esiste poi – e paradossalmente è efficace soprattutto nelle situazioni più critiche – un potere di governo che deriva dall'essere *l'ultima risorsa*. Il sistema di regole che governa formalmente le scuole (con il suo stratificato sovrapporsi di leggi, decreti, ordinamenti, prassi, clausole contrattuali e diritti acquisiti) conferisce a tutti un qualche potere di veto, la cui somma può agevolmente tradursi nella paralisi di ogni iniziativa. Quando ciò si verifica, il sapere che esiste qualcuno che deve comunque farsi carico di trovare una soluzione conferisce a quest'ultimo un consistente potere di fatto: potere che è tanto più grande quanto più la situazione è critica.

In definitiva, i poteri effettivi di un dirigente sono molto meno consegnati alla norma che alla sua personalità ed al suo carisma. Un dirigente competente e preparato dispone di un potere molto vasto, anche se non formalizzato.

La retribuzione

La retribuzione di un dirigente scolastico si compone di tre voci principali, più una quarta che è presente solo per i dirigenti storici, cioè quelli assunti prima del 2000. Esse sono:

- stipendio tabellare, uguale per tutti, ed attualmente pari a circa 40.000 euro annui lordi;
- retribuzione di posizione, variabile in funzione delle dimensioni e della com-

- plexità della scuola affidata. Il suo importo può andare da circa 5.000 a 10-12.000 euro annui lordi;
- retribuzione di risultato, collegata alla valutazione, pari al 15% della voce precedente.

La struttura descritta è stata oggetto di numerose critiche, in quanto non appare adeguata a promuovere comportamenti coerenti con lo sviluppo dell'autonomia. Solo una minima parte dei compensi è – almeno in teoria – collegata ai risultati della prestazione: qualche centinaio di euro l'anno. Ed anche in questo caso la differenza è solo teorica, in quanto il sistema di valutazione non è andato a regime. Le altre voci sono fisse, o collegate solo a parametri quantitativi: non vi è alcun nesso con progetti di sviluppo o obiettivi connessi con la domanda del territorio e dell'utenza. Sarebbe necessario che la parte variabile della retribuzione fosse molto più significativa rispetto a quella fissa e che la sua erogazione fosse strettamente connessa con la promozione della scuola affidata e con i risultati di gestione. Così non è, per il momento: ed anche per questa via si deve registrare la rinuncia dell'Amministrazione ad utilizzare i propri dirigenti come una risorsa strategica per lo sviluppo della qualità.

Lo sviluppo professionale

Quello di dirigente scolastico è tradizionalmente un punto di arrivo nello sviluppo professionale dei docenti, non un punto di partenza per l'ulteriore crescita degli interessati. In passato, poteva essere un passaggio per diventare ispettore: da molto tempo non vengono più banditi concorsi per tale profilo, che è diventato solo una delle possibili modalità di esercizio della funzione dirigenziale amministrativa.

Si registra quindi, in chi diventa dirigente della scuola, un certo rischio di appagamento: non essendovi ulteriori traguardi che sia possibile raggiungere, può subentrare un atteggiamento in qualche modo statico rispetto al proprio sviluppo personale e professionale, che non favorisce l'innovazione del sistema. L'età piuttosto avanzata della maggior parte di coloro che approdano al profilo non aiuta in tal senso.

La valutazione

La valutazione annuale dei risultati ottenuti nell'esercizio delle proprie funzioni è obbligatoria per legge per tutti i dirigenti pubblici. Nel caso dei dirigenti delle scuole, questa esigenza stenta a tradursi in realtà.

Pesa indirettamente in questo ritardo la natura particolare del rapporto che li lega al restante personale. Si è già ricordato come essi non dispongano di un potere gerarchico vero e proprio: il che rende arduo discernere quanta parte dell'andamento positivo o negativo della singola scuola sia da ascrivere a merito o demerito di chi la dirige. Nel tempo, sono state messe a punto diverse procedure per valutare comunque la loro prestazione: ben tre modelli sperimentali sono stati di volta in volta messi alla prova su campioni più o meno ampi, e poi di fatto abbandonati.

Da qualche mese, la legge finanziaria per il 2007 ha affidato all'INVALSI il compito di studiare la questione e di formulare proposte. Nel frattempo, la valutazione è di fatto inoperante.

La mobilità

Non esiste in teoria una vera e propria mobilità a domanda dei dirigenti scolastici. Essi ricevono un incarico a tempo determinato, la cui durata può andare da tre a cinque anni, rinnovabili.

L'Amministrazione dovrebbe assegnare loro la sede sulla base delle esperienze maturate e di un apprezzamento delle competenze, con larga discrezionalità di valutazione. Nella pratica, il numero elevato delle sedi scolastiche da attribuire e la mancanza di elementi attendibili per valutare le capacità degli interessati si traduce il più delle volte in una gestione puramente amministrativa delle richieste individuali.

L'incarico non si accompagna quasi mai all'individuazione di obiettivi specifici da raggiungere in quella particolare scuola: il che rende arduo giudicare a posteriori della qualità del lavoro svolto e della idoneità del dirigente a ricoprire incarichi di maggiore responsabilità.

Anche sotto questo aspetto, insomma, il dirigente non viene speso come una risorsa, ma solo come una posizione amministrativa, da gestire in modo "imparziale" e cioè senza tener conto del contesto.

La risoluzione del rapporto

Può avvenire per una serie di motivi, minuziosamente elencati nel contratto di lavoro. Di fatto, avviene quasi soltanto per limiti di età (65 anni, di regola; 67 a domanda dell'interessato) o per dimissioni volontarie.

Come non è richiesto il gradimento della scuola o della comunità di riferimento per assegnarvi un dirigente, così non è previsto che il rapporto possa interrompersi per il venir meno del rapporto di positiva collaborazione con l'ambiente. È vero però che il verificarsi di serie tensioni con il personale o l'utenza costituisce una delle ragioni più frequenti per le quali l'incarico in scadenza non viene rinnovato sulla stessa sede. Si tratta però di una facoltà discrezionale dell'amministrazione – esercitata con grande riluttanza – e non di un potere di proposta delle comunità scolastiche o professionali interessate.

Un master universitario per la formazione

Giuseppe Catalano

Docente di Economia Pubblica, Dipartimento di Economia Gestionale - Politecnico di Milano

Il miglioramento della qualità dei servizi pubblici appare una condizione necessaria per rendere più attrattiva la scelta di vivere e di investire in Italia, per dare spazio alla capacità dei cittadini, dei lavoratori e delle imprese di innovare. In linea con tale obiettivo assume rilievo prioritario l'impegno per migliorare i risultati della scuola, dell'università e della ricerca, che l'Italia condivide con le altre nazioni dell'Unione Europea all'interno della rinnovata Strategia di Lisbona. L'azione pubblica in questi campi è decisiva per assicurare lo sviluppo della società, i diritti di tutti gli abitanti, la crescita e la diffusione del benessere economico.

La scuola, in particolare, valorizzando i punti di qualità e superando i ritardi, può dare un contributo decisivo per garantire pienezza di diritti a ogni persona che vive nel nostro territorio nazionale, per assicurare una più elevata crescita della produttività, per promuovere adeguatamente nel paese sviluppo e mobilità sociale, per perseguire obiettivi di convivenza civile e di cittadinanza attiva per tutti.

a) Il contesto

La flessibilità necessaria per sostenere le sfide educative del presente e orientare le scelte per il futuro spinge i sistemi educativi verso una maggiore responsabilità degli istituti scolastici. Tale riconfigurazione interessa tutti i livelli del sistema-scuola: la struttura amministrativa e l'assetto organizzativo generale, i processi e le dinamiche decisionali, l'organizzazione pedagogica, la conduzione progettuale dell'insieme delle attività e funzioni scolastiche, i programmi d'insegnamento e la progettazione dei curricula, l'attività didattica, la gestione del personale e delle risorse finanziarie. Il processo in atto non è tuttavia una mera revisione della mappa delle decisionalità ma implica la ridefinizione e in alcuni casi la nuova elaborazione di ruoli e professionalità: al responsabile di un istituto scolastico e di un sistema di formazione è chiesto non solo di gestire la quotidianità ma di essere agente di cambiamento, stimolare l'innovazione, sostenere le iniziative di miglioramento, governare sinergicamente gli sviluppi e le trasformazioni.

Ciò in un contesto che tuttavia ha ancora aree problematiche, snodi non chiariti e margini di incertezza, la cui soluzione non è realisticamente prevedibile in tempi brevi. Anche per questo al dirigente scolastico necessitano competenze manageriali elevate, capacità di analisi e lettura prospettica del contesto e delle situazioni, attitudine innovativa integrata da determinazione e intelligente realismo nel perseguire gli obiettivi individuati, lungimiranza nel gestire e promuovere risorse, persone, relazioni. In altri termini, si delinea la figura di un *leader professionale* che sa guidare, condurre e far funzionare un sistema, come la scuola, complesso e investito di una fondamentale responsabilità sociale e civile, oltre che culturale ed educativa.

L'aspetto chiave del processo in corso è l'autonomia scolastica, che si inserisce nel più vasto processo di riorganizzazione dell'intero sistema formativo. L'autonomia è un fattore fondamentale per una scuola intesa a dotare tutti delle competenze di base essenziali per lo sviluppo di una vita civile e professionale, tale da garantire un rapporto sufficientemente solido con il mondo del lavoro e con la società nel suo complesso. L'analisi del quadro europeo pone in luce che l'autonomia fa da traino a molte riforme e che è significativamente riconosciuta ed esercitata nella maggior parte dei paesi che nell'indagine PISA - OCSE hanno conseguito riscontri positivi, con una forte integrazione fra scuola e territorio.

In questo quadro il dirigente scolastico si colloca in una rete complessa di relazioni con soggetti istituzionali e non, pubblici e privati, con utenti diretti ed indiretti (studenti, famiglie, società civile, mercato del lavoro) al fine di garantire una più agevole fruizione del servizio di istruzione e una maggiore sinergia di interventi. Per queste ragioni il profilo professionale al quale tendere nel progettare un percorso formativo deve integrare la consapevolezza del proprio ruolo con adeguate competenze di tipo comportamentale e organizzativo, tecnologico e amministrativo, progettuale e valutativo, nonché relazionale ed educativo.

b) Gli obiettivi formativi

Per dare sostanza ad una reale autonomia è necessario mettere in grado gli istituti e le persone che vi operano di realizzarla. Pertanto, un'adeguata formazione a chi, nella scuola, ricopre ruoli di responsabilità organizzativa, gestionale e amministrativa e assolve a funzioni di leadership professionale ed educativa è indispensabile, per rendere concreta una autonomia mai fino in fondo applicata.

Un percorso formativo per dirigenti scolastici deve avere tra i principali obiettivi quello di sostenerli nell'integrare le conoscenze e competenze gestionali e manageriali necessarie per operare nell'ambito dell'istruzione e per affrontare le nuove sfide della scuola italiana. È indispensabile formare un *leader* professionale ed educativo della scuola, capace di orientarne le attività affrontando le esigenze vecchie e nuove, di gestire le relazioni interne ed esterne, con l'amministrazione scolastica, gli insegnanti e il personale, le famiglie, gli studenti, i diversi *stakeholders*. È, cioè, necessario che il dirigente scolastico si liberi dalle briglie della burocrazia o le sappia interpretare con intelligenza e cresca in professionalità per far crescere la scuola che dirige.

Il percorso formativo deve assicurare il costante adeguamento delle competenze dei dirigenti scolastici rispetto ad un'evoluzione in atto del contesto culturale e organizzativo che sta intorno a questa figura. Si favorisce in questo modo il consolidarsi di una cultura di gestione orientata al risultato dell'innovazione, senza con ciò disperdere il patrimonio di tradizioni, competenze ed esperienze di cui la scuola dispone.

c) I contenuti e i metodi

Nello spazio delineato dall'analisi di contesto e dall'individuazione degli obiettivi, trovano collocazione una molteplicità di possibili contenuti di approfondimento

di un percorso formativo. Lo sviluppo della leadership professionale implica, come si è visto, l'articolazione e l'integrazione reale di un insieme di conoscenze, abilità, competenze e atteggiamenti la cui maturazione abbisogna del confronto con un ampio ventaglio di contenuti tematici, scientifici e disciplinari, secondo un approccio interdisciplinare e con metodi di lavoro attivi e interattivi. Conseguo che il percorso formativo che meglio risponde alle esigenze delineate sia quello di un master universitario la cui articolazione preveda attività d'aula, studio e approfondimento individuale, progettazione e sperimentazione di un *project-work* personalizzato, nei termini di un progetto d'innovazione da realizzare nel proprio contesto professionale specifico. All'interno di questo quadro si propone il Master Universitario di II livello in Management delle Istituzioni Scolastiche e Formative (MES - *Management of Education and School*) promosso da MIP Politecnico di Milano, in collaborazione con l'Università Cattolica del Sacro Cuore, con il supporto di Borgo della Conoscenza e Noveris.

Diverse aree tematiche, fondamentali e complementari, strutturano l'articolazione complessiva del piano di formazione finalizzato alla maturazione del profilo professionale del dirigente scolastico:

- *la conoscenza del contesto*: conoscenza del sistema della pubblica istruzione, in riferimento al quadro nazionale ed europeo; modelli di governance, organizzazione e gestione delle istituzioni scolastiche e processi di innovazione in corso, in riferimento sia alle nuove professioni nel mondo del lavoro sia ai nuovi programmi formativi e alle nuove generazioni di studenti;
- *gli strumenti a supporto dell'azione dirigenziale*: conoscenze, metodologie di analisi e strumenti a supporto dell'azione dirigenziale (sotto il profilo normativo e di pianificazione, progettazione, valutazione); capacità e metodologie progettuali e di problem solving per promuovere e gestire in modo flessibile il cambiamento e perseguire in maniera efficace ed efficiente gli obiettivi cui la struttura scolastica è sollecitata;
- *le competenze comportamentali ed organizzative*: competenze e metodologie comportamentali, relazionali, negoziali e organizzative, fondamentali per una dirigenza in grado di assumere ruoli di coordinamento e integrazione tra le varie componenti del sistema;
- *l'integrazione delle funzioni dirigenziali ed organizzative*: identità e mission del sistema scolastico; natura, caratteristiche e funzionamento dei principali servizi erogati; logiche di gestione per processo, integrate tra le diverse funzioni dirigenziali;
- *le tecnologie per la scuola*: strumenti informatici e tecnologici a supporto del lavoro didattico e organizzativo nella scuola (l'attività da svolgere in parte in presenza in parte on-line).

Le metodologie didattiche sono mirate all'efficacia per l'apprendimento e ad un'accurata gestione del tempo; particolare attenzione è rivolta al coinvolgimento dei partecipanti e all'interazione con i docenti. Per sviluppare le competenze progettuali, valutative e negoziali, ampio spazio è dato alla didattica attiva e ai momenti di elaborazione individuale e in gruppo, con attività dedicate a studi di caso, all'analisi di situazioni significative esemplari e/o problematiche, all'elaborazione di strategie risolutive. Per favorire l'interazione tra gli attori, diventa indispensabile la disponibilità di un portale telematico per l'impiego di forum, chat, FAQ, fruizione di contenuti, ricerca e condivisione di documenti.

Strettamente connesso al tema della formazione e dell'autonomia è quello della

valutazione; è essenziale un efficace sistema di valutazione del sistema scolastico e formativo perché gli altri due aspetti producano tutto l'effetto sperato. Per tale ragione, il percorso formativo deve prevedere delle prove di valutazione apposite, finalizzate ad un costante monitoraggio dell'apprendimento, il cui superamento consente il conseguimento del titolo. La prova finale può consistere, ad esempio, nella discussione di un project work che si configura come l'elaborazione di un progetto di innovazione per la realtà scolastica all'interno di un percorso di sviluppo di competenze e di accompagnamento. In tal senso, il project work ha una funzione strategica nel percorso formativo del Master e ne qualifica l'offerta didattica; specifiche attività di supporto devono essere individuate per orientarne e accompagnarne l'ideazione, l'elaborazione e la stesura.

d) Gli attori

Un percorso formativo per i dirigenti scolastici, quale un Master, è importante per l'intero mondo sociale perché la qualità delle strutture formative si ripercuote sull'apprendimento e sulla crescita dei ragazzi, sulla soddisfazione delle famiglie e sullo sviluppo del territorio.

Non è quindi sufficiente trasmettere conoscenze; occorre anche stimolare il dibattito e il confronto proficuo su prospettive nuove per affrontare una serie di rapporti interistituzionali. È perciò necessario che gli attori coinvolti nella progettazione di un percorso formativo come quello in parola siano molteplici e provenienti da diversi ambiti. La presenza della componente universitaria è importante per conferire alla formazione il fondamento autorevole della ricerca scientifica e la solidità di un'istituzione che ha in entrambe la sua *mission* specifica, nonché per promuovere le competenze manageriali e i comportamenti di *leadership* educativa essenziali al dirigente scolastico; il percorso formativo non potrebbe però intercettare concretamente le caratteristiche e le esigenze del sistema senza un coinvolgimento diretto del mondo della scuola e del settore pubblico nel suo complesso. Infine, l'integrazione tra mondo accademico e mondo delle imprese è un motore fondamentale dello sviluppo di progetti sul fronte della imprenditorialità e managerialità. Il Master si pone come esempio concreto di collaborazione fra università, imprese, enti pubblici e pubblica amministrazione, per offrire competenze più ampie ed integrate, rispondendo così alle necessità professionali complesse di un dirigente nella scuola di oggi e di domani.

Più in generale, il rapporto e legame con il territorio nel quale il dirigente scolastico opera può essere rafforzato dal coinvolgimento, nella progettazione e realizzazione dell'attività formativa, degli Uffici scolastici regionali, con i loro direttori, dirigenti e funzionari. È infatti opportuno che i percorsi formativi, pur aperti a tutti, abbiano come riferimento la dimensione regionale anche attraverso il rapporto con le Regioni cui sono attribuiti crescenti ruoli e funzioni in questo ambito.

Infine, appare particolarmente coerente con il processo di autonomia delle istituzioni scolastiche e della valorizzazione del ruolo delle regioni nel settore educativo che i percorsi formativi non siano gestiti centralmente, come avviene in alcuni paesi, ma crescano e si sviluppino su scala territoriale anche attraverso una partecipazione differenziata e competitiva degli atenei.

La valutazione esterna di istituto: l'esperienza trentina

Giorgio Allulli

Presidente del Comitato di Valutazione della Scuola, Provincia Autonoma di Trento.

Dall'Autovalutazione alla Valutazione esterna d'Istituto

L'assunzione di una più ampia autonomia delle scuole e di maggiori responsabilità di governo da parte dei dirigenti scolastici richiede l'introduzione di un sistema di valutazione del loro operato.

Nel nostro paese si sono diffuse, in forma prevalentemente spontanea, attività di autovalutazione delle scuole, che tuttavia non hanno caratteristiche di sistematicità. Non esistono invece attività di valutazione esterna. Le ispezioni continuano a conservare il loro carattere tradizionale di verifica del rispetto delle procedure. Nella Provincia di Trento la valutazione delle unità scolastiche si è invece notevolmente evoluta. Dal 1991 è stato istituito in Provincia di Trento il Comitato di Valutazione del sistema scolastico e formativo con il compito di fornire *"...alla Giunta provinciale gli strumenti per valutare la produttività del sistema scolastico nella provincia di Trento, nel suo complesso e nelle sue articolazioni territoriali..."* Dal 2000 il Comitato di valutazione ha messo a regime, insieme con l'Iprase² e con l'Area di Supporto alla Valutazione³, un sistema di autovalutazione, che viene attualmente utilizzato dall'85% delle scuole.

Il sistema si basa su una piattaforma informatica, che raccoglie i dati grezzi forniti dalla scuola e li trasforma in indicatori confrontabili a livello provinciale, restituendoli alla scuola stessa.

I *dati* vengono raccolti dalla scuola sia attraverso la segreteria, sia utilizzando gli strumenti preparati dal Comitato di Valutazione (sempre insieme con l'Iprase e con l'Area di Supporto alla Valutazione): prove oggettive di apprendimento, questionari per raccogliere il giudizio delle famiglie, degli alunni e dei docenti.

Gli *indicatori*, di seguito presentati, seguono il modello Contesto - Risorse - Processi - Risultati, che è quello più adeguato per verificare l'efficacia e l'efficienza della scuola, rappresentandone anche le sue attività:

Contesto

- Livello culturale familiare degli alunni
- Livelli d'ingresso degli alunni
- Evoluzione delle iscrizioni

Risorse

- Risorse umane
- risorse finanziarie
- risorse strutturali

Processi

- Abbandono degli alunni

- Clima scolastico
- Aggiornamento organizzato dalla scuola

Risultati

- Risultati istituzionali (promozioni, voti e giudizi dei docenti)
- Tassi di promozione
- Livelli di apprendimento (misurati nei test)
- Riuscita scolastica negli anni successivi
- Soddisfazione dell'utenza

Sulla base degli indicatori ricevuti le scuole preparano un Rapporto di Autovalutazione e lo inviano al Comitato, che li "valida" sotto l'aspetto metodologico. Il Rapporto non si deve limitare a descrivere i punti di forza e di debolezza che emergono dall'analisi degli indicatori e degli aspetti rilevanti dell'attività scolastica, ma deve indicare anche delle strategie di miglioramento.

Riassumendo, l'attività di autovalutazione segue il percorso seguente:

- 1) raccolta dei dati da parte delle scuole (dati amministrativi e provenienti dai test e dai questionari somministrati);
- 2) immissione dei dati nella piattaforma elettronica in rete;
- 3) restituzione, da parte del sistema informatico, degli indicatori di scuola confrontabili con le medie provinciali;
- 4) analisi degli indicatori da parte delle scuole e predisposizione del Rapporto di autovalutazione, contenente l'indicazione dei punti di forza e di debolezza e la determinazione degli obiettivi di miglioramento;
- 5) definizione dei nuovi piani delle scuole con gli interventi di miglioramento.

L'utilizzo degli indicatori assicura che il Rapporto di Autovalutazione non sia un prodotto autoreferenziale, in quanto esso si deve basare innanzitutto sul confronto oggettivo con le altre realtà trentine, per quanto riguarda i principali aspetti e risultati dell'attività della scuola.

Attualmente quasi il 90% delle scuole svolge regolarmente l'autovalutazione inviando i Rapporti al Comitato di Valutazione.

A partire dai buoni risultati ottenuti per questa attività si è deciso di fare un passo in avanti, introducendo la *valutazione esterna* delle scuole. Infatti appare comunque necessario fornire dei punti di riferimento indipendenti che aiutino le scuole a leggersi dentro ed ad individuare strategie di miglioramento. Non si tratta di classificare le scuole, ma di aiutarle a riconoscere le proprie aree di forza e di debolezza. La valutazione esterna si integra con l'autovalutazione, che ne costituisce il punto di partenza e completa il quadro della valutazione, fornendo alla scuola, all'Amministrazione ed al Comitato di Valutazione, un riscontro esterno che ha la finalità di aiutare la stessa scuola ed il governo provinciale a migliorare la qualità della propria azione.

Lo scopo della valutazione esterna è duplice:

- aiutare la scuola a migliorare la qualità dei suoi processi e dei suoi prodotti;
- promuovere la rendicontazione all'esterno dei risultati ottenuti.

Dopo un Convegno internazionale, nel quale la proposta è stata presentata e discussa con la scuola trentina verificandone il consenso, il Comitato di Valutazione ha dunque deciso di avviare nel corso del 2005/2006, insieme con l'Iprase e con l'Area

di Supporto alla Valutazione, una sperimentazione di valutazione esterna che ha coinvolto sei scuole ed un Centro di formazione professionale.

Il modello

Il modello ha tenuto conto sia del percorso precedentemente seguito in Trentino, con la individuazione di un sistema di indicatori che riguardano i principali aspetti del funzionamento delle scuole, sulla base delle ricerche effettuate sulle “scuole efficaci” (Scheerens, Stufflebeam, etc.), sia dell’evoluzione delle migliori esperienze europee, che hanno valorizzato l’autovalutazione e la valutazione esterna. Secondo il modello seguito la qualità dell’istituzione scolastica è il frutto della sua capacità di perseguire un modello di gestione strategica finalizzata al miglioramento continuo e si esprime attraverso i risultati raggiunti.

La valutazione esterna della scuola deve dunque esaminare sia le attività legate alla gestione della scuola, sia i risultati raggiunti.

Per processo di gestione strategica della scuola si intende un governo dell’unità scolastica che si basa sulla definizione di obiettivi e di strategie, i cui risultati sono continuamente verificati in funzione della definizione di nuovi obiettivi. Il modello della gestione strategica si sviluppa in modo circolare e ricorrente attraverso quattro fasi successive: *Progettazione e programmazione dell’attività* ----- ➡ *Sviluppo* ----- ➡ *Valutazione dei risultati* ----- ➡ *Revisione degli obiettivi*. Sulla base della revisione degli obiettivi si dà luogo alla *riprogettazione*, riavviando così il circolo della gestione strategica finalizzata al miglioramento continuo.

Il modello di gestione strategica è anche alla base del *Common Quality Assurance Framework*, il Quadro comune della qualità formulato dal Gruppo tecnico di lavoro istituito dalla Commissione dell’Unione Europea per la qualità dell’Istruzione e Formazione professionale.

Come si può notare, questo modello fa riferimento a quattro aree di *processo*; tuttavia la definizione e l’analisi dei processi non è sufficiente per valutare la qualità di un’istituzione scolastica. Mentre in altri tipi di organizzazione il controllo esercitato sui processi è in grado di garantire anche la qualità dei risultati, per quanto riguarda la scuola l’esame dei processi non è sufficiente per dare garanzie riguardo ai risultati effettivamente conseguiti; è pertanto necessario verificare anche l’effettivo raggiungimento di alcuni risultati in relazione a:

- i livelli di apprendimento nelle principali discipline;
- la regolarità dei percorsi scolastici - formativi;
- gli esiti scolastici e professionali degli alunni;
- la soddisfazione delle famiglie e degli altri stakeholders;
- etc.

Lo schema (a pag. 85) sintetizza la relazione tra le fasi della gestione strategica, la definizione degli obiettivi e la valutazione dei risultati.

Per valutare la qualità di un’organizzazione è dunque necessario verificare:

- qual è il modello di gestione utilizzato e come vengono organizzate le quattro fasi della progettazione, dello sviluppo, della valutazione e della revisione;
- in che misura i risultati raggiunti corrispondono agli obiettivi prefissati.

Nel modello trentino i valutatori esterni vengono informati, prima di iniziare la visi-

ta, dei principali risultati raggiunti dalla scuola, sulla base degli indicatori utilizzati per l'autovalutazione; il loro compito è dunque verificare come questi risultati vengono a prodursi, approfondendo le seguenti dimensioni dell'attività scolastica:

- *la strategia* (progettazione e programmazione, organizzazione, innovazione);
- *la gestione* (gestione delle risorse umane, finanziarie, strumentali)
- *la didattica* (la progettazione, l'azione didattica, l'azione formativa)
- *i rapporti con le famiglie e con il territorio*
(informazione, coinvolgimento, rapporti di rete)
- *la valutazione*
(valutazione didattica, autovalutazione di istituto, valutazione esterna)
- *la revisione* della strategia e le iniziative per il miglioramento.

Per ognuna di queste dimensioni sono stati definiti, nel manuale per i valutatori, una serie di criteri di qualità, che hanno guidato l'analisi dei dati e l'osservazione diretta. Per ciascun criterio sono stati definiti anche degli indicatori, per rendere misurabile il criterio di qualità, ed ove possibile uno standard, che segnalava la soddisfazione del criterio. Infine sono state indicate anche le fonti dalle quali ricavare l'informazione. Di seguito si riporta un esempio che riguarda l'area della *strategia*⁴. L'osservazione e la valutazione della scuola, anche per gli aspetti più qualitativi, è stata dunque sistematizzata per evitare una eccessiva soggettività del giudizio.

La valutazione finale della scuola ha dovuto anche tenere in considerazione le variabili di sfondo della *performance* scolastica. Il fatto di operare in un contesto molto favorevole, con alunni di estrazione socioculturale medio-alta, toglie valore alla *performance* della scuola, mentre ne aggiunge il fatto di operare in un contesto disagiato. Anche un contenuto utilizzo delle risorse istituzionali (in particolare il numero di insegnanti rispetto agli alunni) aggiunge valore, così come l'acquisizione di entrate straordinarie, mentre ne toglie un'utilizzazione di risorse superiore alla media. Infine aggiunge valore, o ne toglie, lo sviluppo di processi organizzativi e didattici aderenti ai modelli delle scuole efficaci.

Allo scopo di favorire una sintesi dell'analisi dell'Istituto che tenesse conto in modo organico delle principali variabili analizzate, è stato predisposto un prospetto per posizionare il livello a cui si trovava la scuola per ognuna delle principali categorie di analisi.

Il prospetto (a pag. 85) serve per guidare l'analisi finale, integrando i vari elementi.

Infine, per quanto riguarda gli esiti dell'attività di valutazione esterna, essa dovrebbe o potrebbe produrre un piano di intervento e di miglioramento promosso dalla scuola, sulla base delle indicazioni del rapporto di valutazione, ed un piano di intervento e di supporto promosso dalla Provincia per sostenere la scuola nel suo processo di miglioramento (ove necessario).

L'organizzazione e lo sviluppo della sperimentazione

Il Comitato di valutazione ha predisposto innanzitutto un Protocollo di sperimentazione, che è servito come base alla Provincia per decidere di finanziare l'attività, e come riferimento per le scuole per decidere di partecipare alla sperimentazione.

Sono state successivamente predisposte indicazioni di procedura, attraverso un manuale per la valutazione esterna, presentato e discusso con i valutatori. Il manuale contiene la descrizione dettagliata delle aree da valutare, gli indicatori da

Schema

La gestione strategica finalizzata al miglioramento continuo

Ciclo dei processi	Ciclo dei risultati
Progettazione ➡	Definizione obiettivi (relativi ai prodotti, al contesto, alle risorse, ai processi)
Sviluppo ➡	Implementazione delle attività organizzative e didattiche
Valutazione ➡	Verifica dei risultati (relativi ai prodotti, al contesto, alle risorse, ai processi)
Revisione ➡	Ridefinizione degli obiettivi sulla base della verifica effettuata

Prospetto

	Molto al di sotto della norma	Al di sotto della norma	Nella norma	Al di sopra della norma	Molto al di sopra della norma
Il prodotto					
Il contesto (a)					
Le risorse (b)					
I processi organizzativi					
I processi didattici					

Tabella 1.

Fonte indagine Comitati di Valutazione, 2007

	Molto utile	Abbastanza utile	Inutile	Dannosa	Non risponde	Totale
Al sistema scolastico e formativo trentino	33,3	42,9	6,3	1,6	15,9	100
All'istituto da lei diretto	20,6	31,7	17,5	0	30,2	100

utilizzare ed i criteri di valutazione.

Infine è stato fornito anche un quaderno di supporto per riportare le annotazioni della visita.

Per ogni tre istituti da valutare è stato creato un team formato da tre esperti, di cui un esperto di valutazione scolastica esterno alla Provincia, un esperto non scolastico di realtà organizzative complesse, un esperto provinciale di valutazione scolastica.

I valutatori esterni per ciascuna scuola hanno dovuto:

1. esaminare i materiali prodotti dalla scuola (tra cui il rapporto di autovalutazione) e preparare la visita;
2. recarsi sul campo ed effettuare una analisi/valutazione dialogata con l'istituto;
3. predisporre un rapporto sul funzionamento della scuola, sui punti di forza e di debolezza e sulle strategie per il miglioramento.

Prima della visita

Prima della visita (che viene comunicata alla scuola con circa 30 giorni di anticipo) la scuola ha dovuto fornire al team di valutazione il seguente materiale:

- il progetto di istituto, che fornisce indicazioni sugli obiettivi della scuola e su come intende raggiungerli;
- il regolamento di istituto;
- il piano delle attività;
- la relazione annuale di autovalutazione di istituto corredata dagli indicatori di istituto e provinciali;
- la relazione del Nucleo di controllo amministrativo - contabile;
- delle schede compilate con alcuni dati relativi ad organico, tempi scuola, ecc;
- ogni altro materiale ritenuto utile dalla scuola.

Sulla base dell'analisi del materiale il team di valutazione ha dovuto individuare gli aspetti salienti da esaminare nella visita e preparare (concordandolo con il dirigente scolastico) un calendario di incontri.

Durante la visita

La visita delle scuole è avvenuta tra febbraio ed aprile del 2006, e la sua durata è stata di due giorni.

Il calendario degli incontri ha riguardato, in linea di massima:

- il dirigente scolastico;
- il nucleo di valutazione della scuola;
- alcuni docenti segnalati dal dirigente scolastico;
- alcuni docenti individuati dal team;
- il responsabile amministrativo della scuola;
- alcuni non docenti individuati dal team d'intesa con il dirigente scolastico;
- gli studenti eletti nei consigli di classe e di istituto (nella scuola secondaria superiore);
- le famiglie (rappresentanti dei consigli di classe e di istituto, di associazioni di genitori, etc.);
- rappresentanze del territorio (enti locali), di altri stakeholders e/o partners della scuola (imprese, agenzie, Cfp, etc.).

Inoltre, qualora la scuola non avesse fornito dati relativi ai livelli di apprendimento, o presentato dati critici o contraddittori, era possibile chiedere la sommi-

Progettazione, Programmazione e Organizzazione

A1. Progettazione e Programmazione

Concetti	Criteri di qualità	Indicatori	Standard	Fonti
1° Vision e mission	La vision e la mission sono chiaramente definite nel Progetto di Istituto/Piano di Centro.	Esplicitazione nel Pdl/PC di bisogni e obiettivi.		Pdl PC
1b Regolarità della programmazione	Gli organi collegiali programmano regolarmente le attività della scuola	Definizione da parte del CdI degli indirizzi generali per l'attività, la gestione e l'amministrazione della scuola (S) Formulazione da parte del CdD delle proposte relative agli aspetti di programmazione dell'azione didattico-educativa.	Indirizzi definiti entro un termine stabilito Proposte definite entro i termini stabiliti in relazione ai seguenti aspetti: educativi, curricolari, didattico-organizzativi.	
1c Sintesi tra obiettivi provinciali ed esigenze territoriali	Coerenza con gli obiettivi generali ed educativi determinati a livello provinciale Considerazione delle esigenze del contesto locale	Esplicito riferimento, negli obiettivi definiti dalla scuola/CFP, agli obiettivi definiti nei documenti provinciali. Attivazione di procedure per analizzare le esigenze del contesto	Almeno un riferimento complessivo	PC PAP
1d Coinvolgimento degli stakeholders	Gli enti locali e le istituzioni esterne, i genitori (e gli studenti per quanto possibile) sono coinvolti nei processi decisionali.	Modalità strutturate attraverso la quale i portatori d'interesse possono proporre propri contributi. Commissioni/gruppi di lavoro con la partecipazione di genitori e rappresentanti di agenzie del territorio		PC
1e Standard elevati	Vi è una diffusa attenzione al raggiungimento di standard elevati.	Definizione di standard minimi, di obiettivi di eccellenza e di programmi per il loro raggiungimento.		PC SchPr
1f Pianificazione	Le attività e le modalità organizzative sono pianificate.	Piano annuale delle attività strutturato rispetto - alle attribuzioni di responsabilità; - ai tempi di realizzazione. Definizione dei risultati dei progetti in termini verificabili.	Rispetto dei tempi stabiliti	PAA SchPr PC
1g Trasparenza/comunicazione	Gli obiettivi e le strategie sono comunicate al personale e agli stakeholders.	Piano di comunicazione del Pdl/PC con individuazione dei destinatari.		Pdl PC

(a) Per la categoria Contesto, l'espressione "al di sotto della norma" significa che il contesto è svantaggiato rispetto alla media.
 (b) Per la categoria Risorse, l'espressione "al di sotto della norma" significa che l'istituto utilizza meno risorse rispetto alla media.

nistrazione agli alunni dei test Iprase di Italiano e Matematica. Era anche possibile richiedere la somministrazione dei questionari predisposti dal Comitato di Valutazione per le famiglie, per gli alunni (solo nelle scuole secondarie e nel terzo e quarto anno della formazione professionale) e per gli insegnanti, qualora la scuola non li avesse già somministrati nell'ambito delle attività di autovalutazione. Gli elementi di conoscenza acquisiti sono stati trattati esclusivamente in relazione agli scopi della valutazione esterna concordati con le scuole.

Dopo la visita

Entro due settimane dalla visita il team ha inviato alla scuola un rapporto provvisorio, rispetto al quale la scuola ha prodotto le sue osservazioni (se necessario poteva essere organizzato un incontro ad hoc).

Entro quattro settimane dalla visita il team di valutazione ha inviato il suo rapporto definitivo al Comitato di valutazione ed alla scuola. Il Rapporto di valutazione esterna contiene:

- un'analisi del contesto della scuola
- un'analisi dell'attività e del rapporto di autovalutazione sotto l'aspetto metodologico
- una valutazione dei punti di forza e di debolezza della scuola
- una indicazione sugli interventi da realizzare per migliorare la qualità dell'offerta formativa.

Il rapporto di valutazione esterna è stato reso pubblico; in alcuni casi è stato inserito nel sito internet della scuola.

Gli esiti della sperimentazione: verso la messa a regime della valutazione esterna

Al termine della sperimentazione sono state raccolte le analisi dell'esperienza condotta sia dei valutatori che delle scuole esaminate. È emerso il consenso complessivo all'iniziativa da parte delle scuole valutate, e la richiesta di alcuni aggiustamenti. In particolare è stato rilevato come il tempo di due giorni fosse insufficiente per effettuare una ricognizione sulle realtà scolastiche più grandi o disperse sul territorio; sono state richieste alcune semplificazioni della raccolta dei materiali ed una maggiore attenzione alle famiglie ed ai portatori di interesse esterni.

Successivamente i risultati sono stati presentati a tutti i dirigenti scolastici trentini, che hanno espresso un'ampia adesione all'iniziativa ed all'ipotesi di prosecuzione.

La larga adesione è emersa anche da una rilevazione che è stata successivamente condotta su tutti i dirigenti scolastici del Trentino, nella quale si richiedeva un giudizio riguardo all'utilità della valutazione esterna sia per quanto riguarda il sistema trentino in generale, che per la scuola diretta dal rispondente (tab.1 - Pag. 85).

Come si può vedere il parere di utilità è stato di gran lunga prevalente, in particolare per quanto riguarda il sistema trentino in generale. Per quanto riguarda la scuola diretta dal rispondente, i giudizi di utilità sono diminuiti, restando comunque maggioritari, soprattutto perché sono aumentate le mancate risposte. Questo è dovuto probabilmente al fatto che la domanda era specificamente riferita alla sperimentazione, e dunque all'attività concreta, e non alla valutazione esterna come concetto astratto. Dunque essa è stata ritenuta utile al sistema in generale, ma non essendo stato coinvolto l'istituto di chi rispondeva, molti dirigenti non hanno ritenuto possibile dare un giudizio specifico di utilità per la propria realtà. Solo il

17,5% ha invece ritenuto inutile questa attività per la propria scuola.

Pertanto la Provincia di Trento ha deciso di mettere a regime questa attività, applicando così il dispositivo della legge provinciale 5/2006, che ha riordinato il sistema educativo di istruzione e formazione, disponendo che le istituzioni scolastiche e formative conducano un'attività di autovalutazione e siano sottoposte alla valutazione esterna:

“La valutazione del sistema scolastico e formativo si realizza anche nelle forme dell'autovalutazione da parte delle singole istituzioni, che verificano i risultati inerenti agli obiettivi previsti dal loro progetto d'istituto, e della valutazione esterna, effettuata sulla base degli strumenti predisposti dal comitato provinciale di valutazione del sistema educativo”.

Per quanto riguarda la periodicità della valutazione, ci si manterrà nella scia delle esperienze internazionali, nelle quali la valutazione completa su ciascuna scuola viene condotta mediamente ogni quattro anni. È possibile effettuarla a distanza più ravvicinata (tre anni), tenendo però presente l'aggravio dei costi. La durata può variare anche sulla base delle condizioni riscontrate nelle scuole: situazioni di maggiori difficoltà vanno monitorate più costantemente.

Valutazione della scuola e valutazione dei dirigenti

L'iniziativa di Trento ha come finalità la valutazione della scuola. Tuttavia esiste una stretta relazione tra i risultati conseguiti dalla scuola ed il lavoro svolto dal dirigente.

Nel caso trentino il legame tra la valutazione della scuola e la valutazione del dirigente non è stato ancora esplorato; non ci sono dubbi che la valutazione della scuola può fornire ottimi elementi di giudizio anche riguardo all'attività del dirigente, ma si tratta di un percorso sul quale occorre procedere con molta cautela; infatti la sperimentazione della valutazione della scuola ha riscosso consenso anche perché ha mantenuto il giusto equilibrio tra accountability e sostegno per il miglioramento. Se si attribuisce alla valutazione esterna un carattere eccessivamente legato alla premialità si corre il rischio di trasformare l'atteggiamento aperto e collaborativo riscontrato nella sperimentazione in un atteggiamento difensivo, volto a mettere in luce una realtà artificiosa.

D'altra parte la valutazione esterna offre un'occasione preziosa di analizzare in profondità i risultati dell'attività del dirigente e dunque questa possibilità va attentamente vagliata.

La prosecuzione e lo sviluppo dell'esperienza trentina potranno sicuramente fornire indicazioni importanti anche su come gestire questo risvolto della valutazione esterna di istituto.

- 1 L.p. n. 9, 1991
- 2 L'equivalente degli IRRE a livello trentino, dotato però di maggiore autonomia
- 3 L'unità che opera sulla valutazione della scuola all'interno dell'amministrazione provinciale
- 4 Il manuale di supporto alla valutazione, con le specifiche tecniche, è stato predisposto da un gruppo di lavoro composto da Giorgio Allulli, Dino Cristanini, Ezio Degasperi, Carlo Gioria, Tiziana Grando, Fabio Marcantoni, Andrea Pozzatti, Ernesto Passante, Antonio Valentino.

Leadership educativa e middle management

Rosario Drago

Dirigente Dipartimento Istruzione, Provincia Autonoma di Trento.

1. Una storia di omologazione

La storia della scuola italiana del Dopoguerra può essere interpretata come un processo, graduale ma continuo, di omologazione del sistema.

In sostanza, oggi la nostra scuola è “più uguale” di quanto non lo fosse mezzo secolo fa. Un vero paradosso, se si pensa che i ragazzi, le famiglie, il territorio, le istituzioni, i saperi, la cultura e l'economia (*in primis* le imprese), insomma, tutto è cambiato intorno alla scuola; tutto si è diversificato, ha mutato le sue richieste, ha espresso nuovi bisogni e nuove “pretese”.

Sembra che la scuola – con qualche eccezione che non fa sistema – abbia reagito a questa sfida esaltando i suoi caratteri originari.

Infatti, il sistema di istruzione è più statale, è più centralizzato, è più uniforme, è più simile nei programmi (vedasi il processo di “liceizzazione”), nelle metodologie e negli strumenti di valutazione; e, infine, conta ancora, e in modo più ampio di un tempo, su un'unica risorsa umana: l'insegnante che fa lezione, e poco più.

In queste condizioni istituzionali e organizzative, i due principi che governano oggi il sistema sono:

- a) *l'adattamento*. Gli insegnanti cercano di rispondere con le scarse risorse professionali a disposizione a tutte le sfide. È impressionante come i docenti italiani abbiano saputo e continuano a trovare soluzioni – per quanto individuali, provvisorie, artigianali e spesso d'emergenza – a una serie infinita di nuove domande provenienti dalle famiglie, dalle imprese, dalla politica e dalla società in generale;
- b) *la burocratizzazione*. L'emergenza costituita dalla scuola di massa ha trovato – in Italia, ma non solo – una soluzione nel ricorso alla sola cultura veramente legittimata all'interno del sistema, cioè quella burocratica. È un fenomeno noto. I grandi sistemi centralizzati, quando sono “aggredditi” (tale era l'impressione negli anni '70) da profonde crisi di cambiamento, tendono ad accrescere, invece che modificare, la natura delle loro reazioni tradizionali, appunto quelle basate sulle procedure e sulle norme. È una evoluzione che assomiglia a un riflesso condizionato.

Questa risposta *conservativa e difensiva* all'invadenza della scuola di massa è la causa profonda del mancato sviluppo dell'autonomia delle scuole, che oggi – a dieci anni dalla sua sanzione legislativa (1997) – appare sempre più una retorica buona per tutti gli usi, piuttosto che un nuovo paradigma di gestione e di rinnovamento delle modalità di funzionamento del sistema e delle competenze dei suoi principali attori.

2. La leadership

Questa reazione difensiva non poteva non coinvolgere anche il vertice delle istituzioni scolastiche: la Dirigenza.

Sappiamo, in generale, che la leadership è la capacità da parte del “capo” di esercitare la propria influenza attirando e stimolando gli altri ad una visione positiva del futuro; alla leadership è assegnato il compito di alimentare ed elaborare la cultura specifica di una determinata organizzazione, orientandola verso l'innovazione.

Nel contesto specifico della scuola, dove i legami tra i vari attori sono assai deboli (ognuno controlla un territorio diverso), compito della leadership non è solo quello di influenzare i comportamenti degli insegnanti, ma di individuare le abilità e le capacità dei collaboratori da utilizzare nelle diverse situazioni. In questo contesto la delega appare come il mezzo indispensabile per la gestione; essa permette di accrescere gli sforzi personali del “capo” e di moltiplicarli.

In sintesi, il “capo” deve essere in grado, con uno staff competente e di sua fiducia, di innovare la cultura organizzativa della scuola e di orientarla verso il futuro. Per la scuola italiana si trattava di passare da un preside primus inter pares a un dirigente dotato di poteri (anche sulla gestione del personale) e responsabilità tali da potergli consentire questa funzione di guida, non solo di coordinamento. La vicenda dello staff italiano o “all'italiana”, dimostra che questo cambiamento non è avvenuto.

Tale diagnosi, non certo ottimistica, ha una sua verifica concreta nella modalità con cui è stata impostata la questione della Leadership all'interno delle scuole. Infatti, l'attribuzione della Dirigenza ai capi di istituto non ha modificato la struttura interna delle scuole né la distribuzione dei poteri e delle responsabilità.

In particolare:

- gli *organi collegiali* – per primo il Consiglio di istituto – sono rimasti nella composizione e coi poteri che avevano negli anni '70;
- l'*assemblea del personale docente* (il collegio) resta ancora il perno centrale di ogni decisione sia tecnica che gestionale (POF), secondo un modello che è stato giustamente definito autogestionario e irresponsabile;
- la *struttura burocratica* intorno alle scuole si è ulteriormente rafforzata e gerarchizzata: in pochi anni le direzioni generali – che erano rimaste nel numero di sette per più di mezzo secolo – sono diventate più di trenta e si sono sommate (invece di sostituirsi) agli uffici scolastici provinciali, cioè ai Provveditorati di antica memoria;
- il *centralismo* ha mantenuto una natura prevalentemente burocratica, non ha modificato il suo modo di rapportarsi verso le istituzioni autonome, che rimane di tipo amministrativo.

3. La versione italiana dello staff: “le funzioni strumentali”

Per quanto riguarda la *Leadership* interna alle scuole, tutti i tentativi di articolare, specializzare e differenziare il ruolo dei docenti in funzione delle sfide provenienti dalla nuova utenza e dall'ambiente sono miseramente fallite.

Poiché non sembra che la nostra diagnosi sia affetta da pessimismo a tutti i costi, è bene elencarne le tappe:

- fine anni '80. Le *nuove figure professionali* dovevano supportare il lavoro dei docenti in termini di consulenza e di gestione di alcuni servizi (psicopedagogi-

- sta, orientatore, documentalista bibliotecario, etc.). Legate com'erano all'assorbimento dei soprannumerari hanno avuto un inizio stentato e sono scomparse presto dal panorama delle scuole;
- inizio anni '90. La proposta di istituire un corpo di *insegnanti formatori*, preparati e specializzati nella formazione e nella consulenza tecnica dei colleghi, ha trovato una vasta opposizione nel timore che essi venissero a costituire una gerarchia interna alla professione;
 - 1995. Le *figure di sistema* inaugurate con il Contratto collettivo del 1995, non sono mai decollate, per timore di una differenziazione stabile del ruolo docente;
 - 1999. Le *funzioni obiettivo*, istituite ancora con Contratto, articolate secondo precise aree di competenza, hanno avuto vita breve. Il timore era il medesimo: costruire una struttura di staff con competenze e profilo definiti, ma anche con un possibile sviluppo professionale, soprattutto per effetto della "conferma".

Per evitare ogni rischio, nel 2002 si è arrivati alla *versione debole dello staff*, costituito dalle attuali *funzioni strumentali*.

Queste "nuove" figure sono *identificate* (prima erano designate) dal collegio dei docenti. Per l'identificazione viene utilizzato lo scrutinio segreto. Tenendo conto che i collegi sono organismi pletorici, che alle funzioni seguiranno i compensi (sottoposti alla contrattazione sindacale delle Rappresentanze sindacali unitarie di istituto), che i contesti di ogni singolo istituto sono assai diversi per capacità e consapevolezza gestionale, la questione è per lo più fonte di conflitti, recriminazioni, ricorsi e contestazioni. Ma il senso della identificazione/designazione non si fonda solamente sul rispetto della democrazia, a volte prevalentemente formale, quanto piuttosto su considerazioni complesse da collegare con gli obiettivi della scuola, con le competenze disponibili (e quando non ci sono?), con forme di disponibilità che non sono sempre comparabili ed equivalenti.

A questo si aggiunge che il Contratto ha eliminato il meccanismo della *conferma* che veniva attivato a conclusione dell'anno scolastico in sede di valutazione del Piano dell'Offerta Formativa. Nel rispetto dell'autonomia, quindi, il collegio può decidere di modificare il numero, la tipologia e la retribuzione delle funzioni all'inizio di ogni anno scolastico, utilizzando i sistemi di controllo e di autovalutazione che ogni scuola decide di adottare.

In sintesi, dopo pochi anni dalla inaugurazione delle "figure di sistema", lo staff all'italiana è caratterizzato – in modo assolutamente originale rispetto alla maggior parte dei paesi europei – da questi elementi:

1. *indeterminatezza della funzione*, la cui definizione dipende dalla disponibilità soggettiva del docente, dalla presenza o meno di determinate competenze, dalla
2. *temporaneità* dei compiti assegnati. Lo svolgimento della funzione dura al massimo un anno scolastico, salvo nuova "identificazione/designazione";
3. *retribuzione contenuta*, una semplice indennità (che solitamente non supera i 1.500 euro lordi annuali), il cui ammontare complessivo viene fissato dal Centro (tramite contrattazione), con attenzione a non costituire una gerarchia retributiva tra gli insegnanti;
4. *nessuna formazione*. Il docente che si rende disponibile è un docente di buona volontà, se ha delle competenze è solo merito del singolo; comunque nessuno si occupa di aggiornare o "mantenere" questa competenza, anche perché una gran parte di queste figure cambia annualmente;
5. *elettività*. L'assemblea degli insegnanti (collegio) è sovrana per qualsiasi deci-

sione attinente ai contenuti, alle procedure, alla durata, ed anche alla scelta di queste figure. Le stesse devono rispondere al collegio per quanto riguarda l'espletamento delle funzioni e i risultati ottenuti;

6. *esclusione del vicario*. Il vicario (il vice) del dirigente nella nuova regolamentazione pattizia scompare e cede il posto a due figure di collaboratore individuate dal dirigente con funzioni unicamente "organizzative e amministrative".

Questo elenco è la rappresentazione più chiara di una impostazione della cultura organizzativa che si basa su alcuni obiettivi fondamentali, che potremmo indicare, con una certa semplificazione, in questi punti:

- a) *il dirigente non deve avere nulla a che fare con il lavoro dei docenti* (è uno che sta dall'altra parte della barricata), deve essere tenuto alla larga dall'"aula", dalle lezioni, cioè dal lavoro che concretamente si svolge nel processo di insegnamento. Il dirigente va relegato alla funzione amministrativa;
- b) *nulla deve avvenire nella scuola senza il controllo dell'assemblea degli insegnanti*. Essa viene utilizzata come collettivo di gestione, il quale determina sia la politica (approvazione del POF), ma anche il modello organizzativo che deve darne attuazione, senza però che vi siano le corrispondenti responsabilità, salvo l'autovalutazione, con la quale il collegio valuta se stesso;
- c) *la funzione strumentale non deve costituire* (continuità, competenza certificata, specializzazione, valutazione esterna, etc.) *un primo passo di un eventuale sviluppo professionale*, che ne faccia qualcosa di diverso da un "insegnante che dà una mano" per alcuni compiti per i quali i suoi colleghi non hanno né tempo né voglia di impegnarsi.

Tutto questo significa che l'autonomia della scuola italiana riguarda piuttosto l'autonomia dei docenti che non la capacità di rispondere con competenza alle sfide dell'ambiente. Per essere un vero modello organizzativo dell'autonomia, questa versione italiana dello staff manca proprio di due dimensioni fondamentali: competenza e responsabilità.

Tale modello è stato faticosamente costruito per tutelare l'insegnante dalle minacce esterne, ma, nello stesso tempo, ha reso ancora più debole l'insieme della categoria sia in termini di autorità che di capacità di risposta.

4. Il vero ostacolo: il mito dell'unicità della funzione docente

Rivendicata o negata, la capacità di tenere una classe sembra essere, tra la gente di scuola, la forma di eccellenza da cui derivano tutte le altre. Ne consegue che le qualificazioni acquisite nell'esercizio di un'altra funzione appaiono inutili o addirittura secondarie. Sembra che si debba escludere la possibilità di diventare un buon formatore, un esperto in educazione, un collaboratore del preside, se non si è stato almeno un buon insegnante.

Questa visione delle cose non è affatto senza fondamento. Ma essa si spiega soprattutto con il fatto che nella scuola ci sono poche funzioni – anzi nessuna – al cui accesso non sia necessaria l'attività di insegnamento. A questa regola fanno eccezione solamente le professioni tecniche e amministrative che richiedono qualificazioni specialistiche. Nella loro stragrande maggioranza, le figure strumentali continuano ad insegnare ed hanno appreso il loro "nuovo" mestiere come potevano, spesso lasciate a loro stesse, senza una formazione organizzata, prive di un vero inquadramento contrattuale o giuridico.

4.1. A scuola tutti fanno lo stesso mestiere

La scuola vive ancora, al contrario di tutte le organizzazioni di simile dimensione, nell'illusione che tutti fanno più o meno lo stesso mestiere, con qualche variante. Se al fondo di se stesso, il ricercatore, lo specialista di audiovisivi, l'orientatore, il bibliotecario, restano insegnanti, questo non avviene per nostalgia ma perché è la sola identità possibile e disponibile.

L'impressione di far parte di una grande famiglia ha certamente dei vantaggi. Per esempio una solidarietà pressoché automatica della gente di scuola contro gli attacchi o semplicemente le domande provenienti dall'esterno, che esse vengano dall'opinione pubblica o dai genitori degli allievi. Mentre in altre grandi imprese o organizzazioni, le chiusure e i corporativismi professionali indeboliscono l'unità dell'insieme, la scuola fa più facilmente blocco, mettendo insieme opinioni e funzioni anche molto diverse.

Ma il mito della grande famiglia indebolisce l'identità di tutti coloro che non hanno più a che fare prevalentemente con gli allievi. Ogni volta che tentano di associarsi ed organizzarsi, di affermare la loro differenza, la massa dei praticanti e i loro rappresentanti sindacali li richiamano all'ordine. Per costoro è sufficiente che restino degli insegnanti come gli altri, che non abbiano alcun privilegio particolare e che siano in una sorta di congedo temporaneo o a metà servizio dalla classe. In questo clima, ogni tentativo di organizzazione dei professionisti di staff, che esercitano la stessa funzione, diventa sospetta di dissidenza o della ricerca di privilegi.

Rifutando a tali figure uno statuto e una qualificazione precisa si rende più difficile – o impossibile come avviene per le funzioni strumentali – la loro formazione:

- a) è impossibile certificare una funzione senza accreditare l'idea che si parli di un mestiere diverso dall'insegnamento, cioè superiore a quello del generalista che lavora in classe;
- b) comunque, l'investimento in formazione è spesso scoraggiato dall'assenza di carriera o di sviluppo professionale. Chi può essere invogliato a intraprendere un nuovo mestiere senza che sia socialmente e finanziariamente riconosciuto?

4.2. A scuola tutti i problemi sono problemi personali

Il rifiuto delle differenze ha un conseguenza più grave: poiché tutti sono insegnanti, tutti i problemi diventano questioni di famiglia; così le divergenze vengono interpretate all'interno delle scuole come questioni personali o di potere.

Si rifiuta di vedere una realtà evidente in altri settori: la ripartizione del territorio, la trasmissione dei compiti, i conflitti di competenza, le ineguaglianze statutarie o di retribuzione, la possibilità di essere promossi o di ottenere la mobilità da una categoria all'altra sono al centro di un dibattito perfettamente legittimo anche se non è sempre facile viverlo. In un ospedale, ciascuno lavora in principio nell'interesse dei malati. Ma si riconosce perfettamente che gli infermieri non hanno lo stesso punto di vista dei tecnici, dei medici o del personale amministrativo. Ciascuna di queste categorie fa valere i propri interessi e le proprie prospettive in vari sedi di concertazione, nel quadro del funzionamento regolare dell'organizzazione così come nel quadro degli accordi tra organizzazioni professionali.

Nella nostra scuola, solo i dirigenti esercitano un mestiere chiaramente distinto dalla funzione insegnante, e la sua legittimità, paradossalmente deriva proprio da questa separazione, che però assomiglia ad una estraneità.

5. Una conseguenza: l'incomunicabilità e la polarizzazione del sistema

Molti pensano che la questione dello *Staff* del dirigente sia un problema esclusivamente organizzativo, che abbia poco a che fare con il lavoro degli insegnanti nelle loro aule. In realtà non è così.

Come tutti i gruppi sociali, la scuola è tributaria, per realizzare gli obiettivi che le sono affidati e per far fronte agli eventi, della somma o della combinazione delle conoscenze e delle competenze di tutti i suoi membri. A questo livello collettivo, si parla spesso di risorse umane e le organizzazioni moderne si preoccupano tutte di conservare e di aumentare il potenziale che risiede in queste risorse. Esse vanno in parte assumendo persone dotate di sapere e di competenze varie di cui hanno bisogno. Ma lo fanno anche mobilitando il potenziale di apprendimento delle persone che hanno a disposizione. In molte imprese una gran parte del personale frequenta corsi di formazione e perfezionamento. Ma la formazione organizzata non è il solo metodo di apprendimento. In molti ambienti si sviluppano gruppi per lo scambio di esperienze o "circoli di qualità" con lo scopo di favorire la comunicazione, la circolazione delle idee e la ricerca sulle esperienze, i successi e i fallimenti.

Nell'insegnamento secondario, in particolare, il personale di una scuola rappresenta di fatto una bella somma di conoscenze e di competenze specialistiche di alto livello. Tuttavia, non c'è scambio, non c'è circolazione delle conoscenze tra insegnanti. Ciascuno insegna la sua specialità agli allievi, può avere qualche scambio di idee con un collega della stessa materia, per esempio, sulle più recenti scoperte. Ma tra gli specialisti di diverse discipline regna una grande ignoranza e indifferenza: un professore di matematica può ignorare del tutto le recenti pratiche della ricerca storica; un professore di italiano può tranquillamente ignorare i recenti sviluppi della fisica o della biologia molecolare. Questa incomunicabilità non deve sorprendere perché gli insegnanti sono lì per insegnare agli allievi e non ai loro colleghi. Eppure il paradosso esiste: gli allievi sono chiamati a investire tutte le loro forze in tutti i campi del loro piano di studi, mentre ciascuno dei loro insegnanti, talvolta vantandosene, possono ignorare i saperi e affrontare alcune sfide della conoscenza che interessano i colleghi.

L'incomunicabilità tra gli insegnanti non è un oggetto indifferente rispetto ai saperi e al saper fare pedagogico. Esistono sicuramente in alcune scuole persone, sole o in piccoli gruppi, che riflettono su questi problemi. Ma la cultura dominante e l'organizzazione del lavoro nelle scuole non favorisce sistematicamente né la circolazione delle idee, né l'acquisizione ovvero la produzione dei saperi sulle pratiche degli insegnanti e degli allievi, che tuttavia formano il cuore dell'attività di una scuola.

Come in tutte le altre organizzazioni, un tale lavoro, mirato a una maggiore efficacia del servizio scolastico nel suo insieme, presupporrebbe l'investimento di risorse specifiche di staff ed anche di strutture permanenti a beneficio della scuola nel suo insieme. La loro missione dovrebbe consistere nell'arricchimento dei saperi professionali (cioè pedagogici), che può risultare dalla formazione continua esterna ma anche e più ancora dalla messa a fattor comune di idee, di risorse e di un lavoro condiviso e partecipativo di osservazione, di analisi e di valutazione delle pratiche di insegnamento e di apprendimento, ed anche dei loro effetti.

5.1. L'assenza di una vera tecnostruttura, capace di riflettere su quello che si fa

Per verificare questa ipotesi, possiamo fare riferimento a un modello della sociologia delle organizzazioni, e più in particolare a Henry Mintzberg che, sulla base di ricerche su numerose organizzazioni, propone una sorta di sintesi dove egli distingue cinque componenti tipiche presenti in ogni organizzazione:

- a) il *centro operativo*, che produce direttamente i beni dell'organizzazione; nel nostro caso ciò che si svolge in aula con l'insegnamento e l'apprendimento;
- b) il *vertice strategico*, che comprende i membri che hanno le responsabilità più generali e il potere più esteso in seno all'organizzazione. La sua funzione è quella di vigilare che i compiti istituzionali siano perseguiti e raggiunti;
- c) la *linea gerarchica* raccoglie in generale il centro operativo con il vertice strategico, una specie di supervisione diretta a cascata più o meno lunga: nella nostra scuola è rappresentata dai collaboratori del dirigente;
- d) la *tecnostruttura*, che comprende tutti gli specialisti necessari allo svolgimento del lavoro, soprattutto del centro operativo. Essi non fanno parte della produzione del lavoro, ma agiscono su di essa attraverso l'analisi, la pianificazione, la formazione degli operatori, l'analisi dei metodi di lavoro, assicurando le condizioni più efficaci e la gestione delle risorse. Lavorando sul lavoro degli altri, la tecnostruttura è in tutti i sensi il motore principale della standardizzazione (che rende stabili i metodi) e dell'innovazione (che permette all'organizzazione di fare fronte ai cambiamenti dell'ambiente);
- e) infine, il *supporto logistico*, che raccoglie le funzioni di sostegno organizzativo ed amministrativo.

La scuola utilizza solamente tre di queste componenti: il centro operativo, il supporto logistico, e un vertice strategico.

Il centro operativo occupa un posto preponderante e mobilita l'essenziale delle risorse di lavoro. Dal punto di vista delle risorse investite, la componente logistica occupa il secondo posto e tende a crescere notevolmente. Il vertice strategico è molto ridotto, concepito come un relais locale dell'autorità scolastica del sistema; ultimo scalino della gerarchia formale, il suo orizzonte decisionale è più spesso tattico che strategico.

5.2. La polarizzazione del sistema: chi fa e chi pensa

In mancanza di uno staff di specialisti interno alle scuole si crea il fenomeno che possiamo definire di "polarizzazione" del sistema:

- da una parte si osserva un forte aumento delle risorse investite nel centro operativo, come testimonia in particolare l'aumento sostanziale degli organici, la diminuzione della dimensione delle classi, e del rapporto alunni/insegnanti, etc.
- dall'altra parte, i servizi centrali si sono fortemente rafforzati e differenziati. Le strutture di controllo amministrativo (finanze, contabilità, etc.) occupano un posto sempre più ampio, a discapito di strutture "tecniche" tradizionali come l'ispettorato, che sono letteralmente implose. Invece sono apparsi, sotto forme diverse ma sempre legate al Centro, servizi tecnici che lavorano alla ricerca pedagogica, allo sviluppo delle metodologie, alla valutazione, etc.

Per comodità di potrebbe parlare della formazione di un "sistema esperto", una struttura dove "si pensa" il lavoro dell'insegnante e dell'allievo.

La localizzazione al Centro di queste funzioni risponde certamente a un principio di economia di scala e senza dubbio anche a una intenzione di standardizzazione a livello di sistema o di ordine di scuola. Ma questa logica di standardizzazione diventa problematica a causa della distanza (fisica e sociale) che la separa necessariamente dal terreno di lavoro, le aule scolastiche. Si rischia in tal modo di formare un corpo di specialisti che, per il fatto stesso che sono integrati strutturalmente con il centro, vengono percepiti da parte degli insegnanti come poco credibili, come troppo infeudati col potere centrale o troppo lontani dalle aule. Si rischia una separazione tra chi pensa e chi fa; con il conseguente equivoco paralizzante: quelli che riflettono hanno la tendenza a considerare quelli che fanno come degli ignoranti; e quelli che stanno "in trincea" tendono a considerare gli "specialisti" come degli improbabili sognatori lontani dalla realtà.

6. Conclusione: ripensare le strutture di supporto al lavoro degli insegnanti

Bisogna ripensare le strutture, cercare di decentralizzare una parte del lavoro di supporto al lavoro degli insegnanti.

Da questo punto di vista la scuola appare come il livello intermedio più appropriato, anche se ovviamente bisogna conservare, sul piano del sistema e dei grandi servizi, alcune sedi di coordinamento e soprattutto di capitalizzazione, di accumulazione critica e di animazione, in particolare per la circolazione delle persone e delle idee tra le scuole e i vari livelli del sistema.

Se le scuole non investono parte delle loro risorse professionali per sostenere e innovare il lavoro degli insegnanti, il loro personale avrà difficoltà a partecipare più direttamente alla concezione di nuove pratiche, di nuove procedure, di nuovi metodi e anche di nuovi modi di organizzazione del lavoro dei docenti e degli allievi. Le attuali strutture – tutte esterne alle scuole e centralizzate – non incoraggiano l'auto analisi e la valutazione del funzionamento di questo insieme specifico e singolare di risorse umane e materiali che forma una scuola.

Il cambiamento riguarda quindi il lavoro degli insegnanti, non il potere del dirigente sugli insegnanti.

Nell'ambito della scuola più che in altre organizzazioni, l'accordo su ciò che è ben fatto e su ciò che bisogna fare è allo stesso tempo precario e vitale, ed implica, al di là della creatività individuale, una forte componente di creatività collettiva e partecipata. Per questo le modalità di costituzione dello staff della scuola debbono essere accuratamente pensate. Non si tratta di una semplice trasposizione da altri settori di attività. Si tratta piuttosto di concepire strutture che favoriscano lo scambio, la cooperazione e la concertazione auto-organizzata da parte di professionisti (e sempre di più, secondo modalità da trovare, degli allievi), che garantiscano le condizioni durevoli di condivisione del lavoro da parte del maggior numero possibile di colleghi.

E tutto ciò non si può realizzare se non si legittima una nuova gerarchia professionale "non docente", reclutata dentro e fuori dal corpo docente, come base della formazione di una vera leadership, cioè di una guida rivolta al futuro.

TESTIMONIANZE

L'influenza del dirigente sui risultati scolastici

Anita Barbafigera

Dirigente IIS "Paolo Baffi", Fiumicino

Premessa

Nel corso dell'ultimo anno ho avuto l'incarico di e-tutor della formazione dei futuri dirigenti scolastici che hanno partecipato all'ultimo Corso-Concorso (40% del monte ore, con quattro differenti tipologie di percorso), con un background diversificato sia per ciò che concerne gli studi universitari, l'esperienza come docenti o in alcuni casi di dirigenti "incaricati", pertanto con una esperienza iniziale da tarare e ottimizzare al fine del ruolo istituzionale da rivestire da settembre 2007.

Tale ruolo mi ha permesso di riflettere su particolari problematiche proposte e in alcuni casi di rivalutare e riesaminare alcune questioni che mi hanno consentito di "fare il punto" e di consolidare la mia esperienza.

Da qui è emerso in modo particolarmente evidente che la funzione dirigenziale si connota di tratti peculiari dovuti alla particolare struttura dell'istituzione scolastica.

La figura dirigenziale reca in sé quindi una particolare complessità operativa sia sul **versante interno (nelle relazioni con gli organi collegiali)**, sia sul **versante esterno (nelle relazioni con gli attori del territorio come gli Enti locali, le Regioni, etc.)**, sia per la natura immateriale del servizio scolastico, posto a garanzia dell'esercizio del diritto allo studio e della libertà educativa delle famiglie.

Riferimenti normativi

Il profilo dirigenziale è coerente con le prerogative politico-istituzionali e tecnico-professionali di un "organo" dell'Amministrazione periferica della P.I. preposto ad un'istituzione erogatrice di pubblico servizio definito "essenziale" da una specifica norma di diritto positivo del nostro ordinamento (L. 146/90), caratterizzato dalla libertà d'insegnamento, costituzionalmente garantita, e quindi dall'autonomia professionale dei docenti, nonché dalla presenza di organi collegiali di partecipazione dotati di competenze propositive, consultive e deliberanti e in quanto tali comunque coinvolti e corresponsabili nei processi e nelle procedure di governo delle istituzioni stesse.

L'art. 25 del D. Lvo n. 165/01 parla esplicitamente di responsabilità per "la gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio". Al capo d'istituto è affidata anche la gestione e la valorizzazione delle risorse umane, anche se, ovviamente, nei limiti previsti dal particolare status giuridico dei docenti cui spetta la libertà di insegnamento e all'interno della negoziazione con la RSU

del personale della scuola. Ogni tipologia di risorse presenta le sue caratteristiche e, come tale, va trattata. In particolare, la gestione del personale, in quanto strettamente connessa con la qualità stessa del servizio, si presenta come la più critica e complessa. Oggi l'idea di gestione viene affiancata anche al concetto di management. Per management si intende l'insieme delle azioni poste in essere per raggiungere mete ed obiettivi organizzativi attraverso la combinazione di diverse risorse, umane, normative, materiali, finanziarie, etc.

Ovviamente, il management utilizza alcune leve gestionali ed organizzative quali:

- la pianificazione strategica
- la progettazione della struttura organizzativa
- la gestione del personale attraverso tutte le forme di valorizzazione delle risorse umane;

Le teorie manageriali si sono andate diffondendo in questi ultimi anni nella pubblica amministrazione, anche se non si è mai pensato di trasferire tout court i suoi modelli e i suoi strumenti di progettazione e di analisi, ma di farne semplicemente oggetto di studio in contesti specifici del servizio pubblico, quali sono, appunto, le scuole. Infatti, proprio in questo settore sono cambiate le regole di funzionamento con l'attribuzione dell'autonomia ai singoli istituti scolastici, che comportano la necessità di utilizzare strumenti logici ed operativi già utilizzati nelle imprese che operano in regime di mercato.

Il dirigente scolastico vive una realtà professionale fondata su tre dimensioni diverse, ma che devono necessariamente integrarsi.

Da una parte la sua attività si svolge secondo le regole formali che prevedono decisioni, altrettanto formalizzate e responsabilità connesse. Questa parte di attività trova spesso impreparati i capi di istituto a causa della carenza di conoscenze e competenze che non si possono acquisire immediatamente sul campo, ma richiedono una fase di formazione finalizzata all'apprendimento dei concetti giuridici fondamentali.

Questa attività ha rilevanza esterna e visibilità poiché va ad incidere sui rapporti organico-funzionali con l'amministrazione scolastica regionale dell'istruzione e sui rapporti con i diversi soggetti istituzionali del territorio che si occupano di scuola.

Un altro versante dell'attività si snoda lungo percorsi informali, di relazioni, ma la cui efficacia garantisce la presa delle decisioni formali.

Si tratta di capacità/abilità che i dirigenti hanno capitalizzato nel tempo anche quando erano docenti, attraverso la tessitura di rapporti, di climi, di relazioni, ma che, per diventare competenze/expertises dirigenziali, hanno bisogno della riflessione teorica e di ricerca delle scienze dell'organizzazione.

Infine, c'è un terzo versante – quello educativo/metadidattico – che il dirigente conosce direttamente come insegnante, ma di cui deve riappropriarsi ad un diverso livello, con uno sguardo sistemico e politico.

L'azione

I tre ambiti (interno, esterno ed educativo/metadidattico) non possono vivere separati, ma devono dialogare e sostenersi a vicenda, partendo da una padronanza completa da parte del dirigente scolastico. Né uno può essere prevalente sull'altro, pena deformazioni e scompensi.

L'attestarsi esclusivamente sul livello della gestione formale porterebbe ad un indurimento dei comportamenti, privandoli di "anima" e rendendoli automatismi inefficienti.

Questo tipo di comportamento sarebbe manifestazione di insicurezza gestionale, anche se può apparire rassicurante un'organizzazione minuziosa delle attività, mirata a garantire il rispetto delle regole e l'impianto continuo di nuove prassi.

Ma anche un approccio prevalentemente manageriale potrebbe comportare errori gestionali oltre a penalizzare pesantemente il livello di specificità del servizio che il dirigente è chiamato ad organizzare come "oggetto" specifico del suo lavoro.

Allo stesso modo una quasi esclusiva attenzione pedagogica lo potrebbe appiattire sul versante della docenza diretta, che non gli appartiene se non come "mediazione" attraverso gli altri due versanti, in quanto è garante della qualità dell'offerta formativa.

Il dirigente scolastico per avere un'influenza significativa sui risultati scolastici "in toto", vale a dire sul "Sistema-Scuola" deve:

- *garantire il cittadino sulla corrispondenza dell'azione amministrativa agli obiettivi prefissati e agli adempimenti normativi*
- *garantire i soggetti interni all'organizzazione scolastica rispetto ad un'azione dirigenziale trasparente ed equa*
- *predisporre le condizioni per superare i diversi controlli ai quali l'istituzione scolastica sarà sottoposta*

Spontaneamente viene da fare una considerazione, una provocazione... i punti evidenziati sono sicuramente un valore aggiunto; possono essere facilmente traslati "extra moenia" in altri contesti pubblici, anche di diversa tipologia, quali la Sanità o altri?

In un tale contesto l'autonomia scolastica può essere vista da due angolazioni: positiva se l'autonomia viene usata per migliorare la qualità della scuola e rendere trasparente quanto gli studenti apprendono; negativa, invece, se essa viene interpretata come libertà senza controllo inteso a vedere se la libertà produca o no miglioramento.

Sarà dunque fondamentale il ruolo del dirigente scolastico nel promuovere l'autoanalisi di istituto per la diagnosi e il controllo della dispersione al fine di sostenere il successo formativo dello studente attraverso la conoscenza del territorio e delle caratteristiche socio-economiche connesse alla popolazione giovanile, la definizione degli obiettivi strategici quantificabili, sulla base di indicatori condivisi e l'individuazione delle priorità negli interventi rivolti a tutta la popolazione giovanile.

Così, importanti diventano gli interventi che coinvolgono le classi-ponte tra un ciclo di studi e l'altro (in particolare il passaggio dalla scuola media inferiore alla scuola media superiore) e altri interventi mirati a rafforzare la motivazione allo studio, come possono essere i percorsi di alternanza scuola lavoro. Gli alunni ai quali si offre la grande opportunità di sperimentare l'attività lavorativa, strettamente connessa ai contenuti disciplinari nel contempo acquisiti, hanno la possibilità di verificare attraverso il contatto con il mondo del lavoro le proprie competenze e arricchire la propria formazione.

L'attività di monitoraggio e di valutazione dei risultati dovrà essere progettata già in fase preliminare ed effettuata per tutta la durata dell'intervento.

La rilevazione dei risultati ottenuti da parte della scuola dovrà essere impostata secondo una metodologia il più possibile scientifica che preveda un controllo degli esiti dei soggetti coinvolti nelle attività progettuali.

In ogni caso, nell'ambito della lotta alla dispersione, diventa una condizione strategica per l'efficacia e la concretezza dell'azione tenere l'anagrafe degli "aventi diritto" perché non potrà esserci contrasto alla dispersione se non ci si pone come presupposto basilare la possibilità di trovare e contare i "dispersi".

Purtroppo detto presupposto oggi è ancora solo un ambito obiettivo, nonostante previsioni normative espresse.

Dal momento che la lotta alla dispersione non si esplica in un'azione unica ed unitemporale, ma per forza di cose si traduce in un processo presumibilmente lungo e senz'altro difficile, le valutazioni volte all'orientamento o al riorientamento delle iniziative servono a mantenere questo processo sempre aderente alla realtà, ad impegnare le risorse nel modo più proficuo e nel contempo a rafforzare anche il senso di fiducia da parte delle famiglie verso l'istituzione scolastica.

Conclusioni

Va sottolineato che il dirigente scolastico deve avere la capacità di costruire una visione della scuola comune, condivisa, articolata e complessa e permettere a tutti i membri la possibilità di una visione globale.

Riepilogando il dirigente deve avere la capacità di:

- **lavorare e far lavorare in gruppo**, in una gestione collaborativa, distribuita e diffusa che fa sentire tutti i membri parte in gioco di un unico progetto
- **motivare e gratificare** le persone che lavorano con lui attraverso la propria testimoniata motivazione e la sua capacità di riconoscere, apprezzare e valorizzare il lavoro degli altri
- **orientare le persone**, attraverso le proprie capacità comunicative che fanno intravedere agli altri mete che potrebbero sembrare lontane e impossibili.

La **competenza progettuale** del dirigente non è quindi quella del professionista esperto che chiuso nel suo studio elabora progetti poiché è in equipe che si elaborano i progetti. Un dirigente "illuminato" è colui che è proteso verso una progettazione condivisa, che permette a tutti gli attori di lavorare dando il meglio di sé.

La scuola come impresa culturale

Benedetto Di Rienzo

dirigente scolastico

Voglio offrire un ringraziamento particolare a TreetLLe per l'invito a questo seminario che offre un'occasione per parlare di scuola.

La scuola è uno dei problemi centrali, se non il problema centrale della nostra società, un problema da vivere con passione, su cui animare il dibattito e la discussione, su cui investire le nostre migliori energie.

Troppo spesso sento invece che questa centralità non è avvertita: di scuola si parla, si dibatte, si discute in ambito scientifico sia pure a livelli alti, oppure dal punto di vista delle norme e delle procedure, cioè da un punto di vista troppo burocratico.

I colleghi stranieri presenti in quest'aula hanno messo in evidenza come negli anni Settanta e Ottanta, nei loro Paesi, il problema della scuola sia diventato centrale e abbia costituito il volano, la base per importanti riforme.

Noi non siamo in grado di farle queste riforme e quando proviamo lo facciamo in maniera non partecipata, "fredda"; spesso non riusciamo a comunicarle al Paese, non riusciamo a diffonderle, a renderle positivamente operanti; quando, nel migliore dei casi, si riesce a porre in essere un'azione di cambiamento non riusciamo a fare arrivare l'innovazione all'attenzione dell'utenza e ad aprire un dibattito adeguato alla portata del problema da discutere.

Ciò è grave ed è soprattutto italiano. Ne è la prova il fatto che, in conseguenza della pubblicazione dei risultati dell'indagine PISA prodotta dall'OCSE nei vari Paesi europei, i giornali tedeschi diedero il massimo rilievo agli esiti non del tutto positivi riportati dalla scuola tedesca: i cattivi risultati in matematica occupavano la prima pagina dei quotidiani tedeschi.

Io credo che nessun giornale italiano abbia avuto il coraggio di mettere in prima pagina un fatto che invece era rilevante ed eclatante anche per l'Italia, che usciva male da quella indagine. Al contrario troviamo nelle prime pagine di oggi che l'Italia è stata bocciata – cioè non è stata designata come sede per i campionati europei di calcio. Queste sono le bocciature che fanno male all'Italia!

Questo può essere un episodio ma deve servire a farci comprendere che bisogna che l'opinione pubblica pensi più seriamente alla scuola e cominci a pensarla come un problema centrale.

Il problema di fondo è certamente la necessità di una più forte presa in carico dei problemi da parte del potere politico. Si è conferita alle scuole l'autonomia, si è conferita la dirigenza ai capi di istituto ma si è gestita l'autonomia e la dirigenza, dal '99 ad oggi, per otto anni, con i vecchi organi collegiali col risultato di innestare una funzione nuova in un contesto pensato per un diverso ruolo del capo di istituto. Da una parte il dirigente, dall'altra parte tutti gli organi collegiali. A livello politico non si è avuto il coraggio di fare una legge, che non era così complessa o così difficile da fare, quale quella di modificare gli organi collegiali ma che era essenziale per gestire la scuola italiana

Spesso la scuola è al centro di dibattiti che non sono sostenuti da una attenzione forte dei media sia per sostenere il cambiamento sia per criticarne le modalità, se non nelle pagine interne dei quotidiani; al massimo si promuove qualche inchiesta sui settimanali, pochi, più accreditati e ciò perché sul problema scuola non si percepisce un impegno forte del Paese.

Quando si parla di scuola in prima pagina si tratta della scuola del bullismo, della scuola dei telefonini, di una scuola che secondo me non c'è. Si rincorrono le occasionali patologie e si trascurano i problemi veramente importanti e il prezioso lavoro quotidiano di presidi e docenti che, spesso, fanno fronte al vuoto di cambiamento con una didattica innovativa e in presa diretta con la società e il mondo produttivo. Si parla dell'albero che cade e non della foresta che cresce, come disse una volta anche il ministro Lombardi.

La mia testimonianza vuole essere la voce della scuola che c'è, di quella che in questo momento sta facendo lezione con soddisfazione; ecco di questa dobbiamo cominciare a parlare e a questo tipo di scuola dobbiamo riferirci. Della scuola italiana non si può fare sempre di tutta l'erba un fascio. Dobbiamo smetterla di piangerci addosso, di parlare sempre male della nostra scuola. La legge della dirigenza – malvenuta, perché ha fatto tutti dirigenti –, avrebbe dovuto avere il coraggio di operare una selezione, di affidare ai nuovi dirigenti degli obiettivi controllabili, di predisporre insieme al profilo professionale le modalità e gli strumenti per la valutazione.

Credo che allora qualche cosa sarebbe cambiato. Oggi nella scuola italiana parlare di monitoraggio, parlare di controllo, è fuori da ogni orizzonte.

L'amministrazione "amministra" la scuola e trasmette la cultura dell'amministrare; noi vorremmo invece una scuola che fosse "gestita": passare da una scuola amministrata a una scuola gestita è un salto culturale non da poco. Per fare questo occorre far riferimento alle singole persone. Ecco perché bisogna investire sui singoli dirigenti, bisogna fare in modo che si possa selezionare e poi sostenere una classe dirigente forte. Va detto anche che i criteri di reclutamento, anche quelli dei dirigenti, premiano nei concorsi l'anzianità di servizio col risultato che stanno entrando in ruolo persone nate nel 1941; comunque la media è di 56 anni. Una selezione che non premia le forze giovani dimostra di non credere nel cambiamento.

Riconosco qui tanti colleghi con cui ho vissuto una stagione forte negli anni '80 e '90, in cui sono stati ideati e realizzati tutti i progetti che hanno rinnovato l'istruzione tecnica e professionale, il Piano Nazionale dell'informatica, le sperimentazioni di struttura; ma eravamo giovani, avevamo 40 anni, portavamo nella scuola la nostra forza, la nostra tensione, la nostra missione.

Oggi la scuola è gestita così, in maniera prevalentemente burocratica e, come dicevo, autonomia e dirigenza non sono sostenute dall'amministrazione, che anzi fa di tutto per limitare il ruolo dei dirigenti e l'autonomia delle scuole; basti pensare alla abolizione dell'organico funzionale che era fondamentale per la realizzazione della flessibilità curricolare prevista con l'attuazione dal decreto interministeriale n. 234, 26 giugno 2000 art 3.

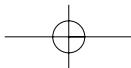
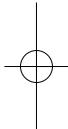
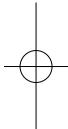
In realtà, i presidi che hanno voglia di fare, facevano già prima, i presidi che hanno avuto voglia di rischiare, rischiavano già prima di diventare dirigenti. Si tratta di saper giocare all'interno delle opportunità, delle possibilità che la normativa ci offre, e queste cose avvengono ancora. Nella mia scuola (1.400 studenti di un isti-

tuto tecnico,) non ho cali di iscrizione, ho forti progettualità all'interno, ho forti visioni. Non ho un POF immaginario, ho un POF strategico, programmato per cinque anni, con degli obiettivi strategici da realizzare in cinque anni. E questo è realizzato grazie al lavoro dei docenti che collaborano non per decreto del Provveditore ma perché ci siamo organizzati con una buona gestione dei tempi di lavoro e in modo tale da poter recuperare risorse economiche all'interno e all'esterno, magari anche attraverso buone pratiche di lifelong learning come, ad esempio, la possibilità di aprire la scuola a 480 adulti dalle 18 alle 23 per permetter loro di conseguire competenze nelle lingue e nell'uso delle nuove tecnologie della comunicazione: non solo un vantaggioso ritorno economico per la scuola ma un più vantaggioso ritorno in termini di immagine e di credibilità nel territorio.

È chiaro che ciò non corrisponde a una visione classica della scuola che prevede l'apertura alle 8 e la chiusura alle 14. È la scuola che sta sul territorio. La scuola oggi deve essere capace non di essere azienda, ma certamente impresa. Cioè deve essere capace di mettere insieme le sue risorse per realizzare determinati fini. Noi abbiamo bisogno come scuola di avere maggiori finanziamenti e bisogna avere il coraggio non di andare a chiederli solo al Ministero, ma di andare a cercare opportunità attraverso le quali possono arrivare nella scuola ulteriori risorse. Credo che questa sia una delle cose importanti. Dopo di che, l'autonomia, se la gestiscono la scuola e il preside. Nell'ITC Tosi di Busto Arsizio ne siamo convinti, lo facciamo ogni giorno. Combattendo, lottando, non dando mai niente per scontato, dovendo continuamente produrre innovazioni e nuove idee, alimentare e sostenere le opportunità di cambiamento, credendo fermamente nel valore della nostra funzione e del nostro ruolo. Lo si deve fare non perché qualcuno per decreto ci ha detto: "Sei dirigente", ma perché nei fatti, nel rapporto con gli studenti, con i genitori, con il proprio territorio si ha po' di prestigio, perché non è solo il preside che è prestigioso, è la scuola che è prestigiosa.

Allora a questo punto il tanto conclamato burnout dei docenti deriva anche dalla percezione della perdita di prestigio sociale del loro lavoro e della scuola in generale; vorrebbero avere dei presidi che fossero in grado di alzare il livello qualitativo di quella scuola, perché anche a loro farebbe piacere stare in una scuola in cui il livello qualitativo è alto e quindi recuperare un prestigio all'esterno, ma un prestigio della nostra funzione non lo si recupera per decreto o per legge, lo si recupera con la quotidianità della nostra attività, con la stima che si guadagna nella scuola e nel territorio.

Una scuola che non rischia le sfide dei cambiamenti, rimanendo immutabile e autoreferenziale, è una scuola destinata inevitabilmente a perdere consenso e stima. Una scuola che non si adatta ad essere amministrata e ad amministrare, ma che vuole essere in grado di gestire, nella consapevolezza della propria autonomia, la propria organizzazione dando ad essa obiettivi strategici di lungo respiro è la scuola per cui vale la pena di testimoniare la propria esperienza professionale e talvolta anche con rischio, perché le scuole, come le imprese, sono organizzazioni che, vivendo della ricchezza delle persone che le popolano, hanno bisogno di amore e di passione.



Il dirigente e il Piano dell'Offerta Formativa

Rosanna Ghiaroni

Dirigente Scolastico

Mi è stato chiesto un contributo di riflessione e di esperienza sul ruolo che può e deve avere il dirigente scolastico nella attuazione del Piano dell'Offerta Formativa (POF), nei processi di innovazione dell'offerta formativa, nella organizzazione dei curricoli e nella formazione degli insegnanti. Cercherò di elencare per questi ambiti, sia pure in rapida sintesi, quegli aspetti in cui la professionalità del dirigente può essere maggiormente significativa e determinante.

Quando con la legge 59 del 1997 e con il DPR. N 275 del 1999 è stata data alle scuole l'autonomia e, in parallelo, è stata conferita ai presidi la dirigenza, si è posto conseguentemente un accento più forte sulla progettazione dell'offerta formativa che ogni scuola, nell'ambito della propria autonomia, poteva offrire al suo bacino di utenza. Attraverso il POF si ipotizzava che ogni istituzione scolastica autonoma potesse e dovesse configurare un proprio progetto coerente con le risorse del proprio contesto interno e finalizzato al soddisfacimento delle esigenze emergenti dal contesto esterno.

Questa nuova realtà ha messo in gioco non solo la competenza organizzativa del dirigente ma anche e soprattutto il suo stile e le sue capacità di leadership; nelle diverse fasi di formulazione del POF il dirigente deve garantire che la definizione dell'offerta formativa avvenga secondo un corretto percorso procedurale e nei luoghi deputati alle decisioni, cioè il collegio dei docenti e il consiglio di istituto; è però altrettanto importante il fatto che l'azione organizzativa del dirigente sia finalizzata a promuovere e facilitare, mediante la costituzione di commissioni, di gruppi di analisi, di miglioramento, tutti quei passaggi necessari per arrivare alla formulazione di un documento realmente rappresentativo di una visione condivisa e coerente con i fabbisogni formativi degli utenti e con le risorse dell'istituto.

In assenza di questa importante azione di supporto del dirigente alla definizione del POF, c'è il rischio che anche le scuole più attente all'innovazione – ed è quello che è accaduto soprattutto nella fase di decollo dell'autonomia – producano un "florilegio di progetti", più espressione di creatività progettuali individuali piuttosto che di una visione collegiale e orientata alle necessità prioritarie dell'utenza. Spesso nelle scuole è facile riscontrare una diffusa disponibilità a produrre tutta una serie di proposte, di innovazioni, di progetti; ma è invece difficile ricondurre la capacità progettuale di singoli o di singoli gruppi ad una visione complessiva e convergente, alla organizzazione "della istituzione scuola" improntata a quella che si chiama "identità" e che è rappresentata da un insieme di valori e di scopi che tengono insieme le persone che si attivano per conseguirli.

L'identità

L'identità di una istituzione scolastica non è confinata alle sue dinamiche interne ma si definisce soprattutto in rapporto alla collocazione della scuola in un dato territorio.

Nelle prime fasi dell'attuazione dell'autonomia, l'identità era stata messa spesso in relazione più con l'idea di concorrenza tra le scuole piuttosto che con l'assunzione da parte dell'istituzione scolastica di un ruolo in armonia con le esigenze degli studenti e delle famiglie del bacino di utenza.

Per promuovere lo sviluppo dell'identità di una scuola il dirigente deve mettere in gioco la capacità di relazionarsi con l'ambiente, la creatività, la disponibilità a capire le istanze espresse e soprattutto quelle inesprese, di valutare le effettive risorse umane e strumentali su cui può fare affidamento; deve cioè attivare quei tratti della personalità che Luciano Benadusi ha chiamato "l'aspetto micropolitico del lavoro del dirigente", e che non possono essere disposti e garantiti da nessuna normativa organizzativa né da alcun corso di formazione.

Forse bisognerebbe qui aprire una riflessione sulle modalità di reclutamento dei dirigenti scolastici e sulla necessità di individuare un percorso di selezione che sia in grado di accertare che il futuro dirigente possieda tutta una serie di capacità, competenze, atteggiamenti che sono insiti nella persona e che si possono imparare ad usare ma solo se si posseggono.

Questo rimanda alla vecchia teoria della leadership degli anni '20 fondata su parametri come l'intelligenza, la fiducia in sé, una grande energia e l'attitudine al comando e contemporaneamente alle più recenti teorie della leadership educativa fondata sulla attenzione alle risorse umane, ai bisogni dell'organizzazione e alla facilitazione di processi decisionali collegiali e condivisi. Si sta come chiudendo un anello di un lungo percorso per cui di nuovo si attribuisce importanza ad approcci connessi con aspetti della personalità.

Il profilo professionale del dirigente della scuola autonoma prevede non solo una persona che sappia disegnare strutture organizzative per realizzare un progetto ma una persona in grado di mettere in moto positivamente tutte quelle dinamiche che la struttura scolastica richiede per la sua stabilità e per la sua crescita.

Allora direi che il ruolo che deve avere il dirigente nell'aiutare una istituzione scolastica a operare per individuare, costruire e potenziare la sua identità deve essere quello di facilitatore di un processo che coinvolga tutto un collegio docenti o anche un consiglio di istituto dove sono presenti le componenti genitori, studenti e non docenti e deve essere legata a quegli aspetti di "micropolitica" che caratterizzano la relazione tra la scuola e il contesto esterno.

Se esaminiamo il rapporto con il territorio vediamo che l'azione del dirigente si muove soprattutto in due direzioni: ricercare le potenzialità del territorio che possono convergere verso la scuola e analizzare le potenzialità che ha la scuola di rispondere ai fabbisogni formativi dell'ambiente economico e sociale in cui è collocata.

La lettura delle potenzialità del contesto esterno può essere finalizzata a recepire le risorse in termini di offerte culturali utilizzabili, per esempio, per arricchire l'offerta formativa curricolare o per integrazioni extra curricolari.

Una buona conoscenza e un rapporto sistematico con le strutture culturali in cui la scuola può stabilire utili relazioni sono fondamentali per il potenziamento del-

l'offerta formativa e per legare il miglioramento del profilo culturale degli studenti ad una più approfondita conoscenza del contesto storico culturale e delle risorse artistiche e naturali dell'ambiente in cui vivono.

La ricognizione delle risorse economiche del territorio e il contatto con le attività produttive sono altrettanto importanti sia per conoscere quanto la scuola può intervenire nello sviluppo con la sua azione formativa sia per impostare politiche di collaborazione come, per esempio, le attività di alternanza scuola-lavoro o l'attivazione di azioni di educazione degli adulti, e si fondano sulla capacità dell'istituto scolastico di caratterizzare la propria offerta formativa, al di là di quelli che sono ovviamente gli obblighi previsti dagli obiettivi di sistema, con integrazioni curriculari che siano funzionali anche alle richieste dell'utenza nella sua accezione più ampia.

Un esempio, una testimonianza di questo aspetto della dirigenza scolastica, dato che mi è stato chiesto in questo contesto un contributo di esperienza, è stato, nel momento della diffusione della Patente Informatica Europea (ECDL), il cui conseguimento richiedeva nel settore privato alti costi, la creazione di un consorzio che raccolse sette scuole e che, con l'azione organizzativa del preside Di Rienzo, fece da apripista poi alle altre scuole per dare agli studenti la possibilità di conseguire nella scuola stessa la certificazione europea.

Da questa prima apertura scaturì infatti subito dopo un progetto nazionale, la creazione di poli di supporto e l'introduzione sistematica dell'ECDL nelle scuole.

In questa direzione vanno le certificazioni nelle lingue straniere, l'introduzione di innovazioni tecnologiche in presa diretta col mercato del lavoro e tutte le azioni di integrazioni curriculari funzionali a fornire ai giovani che si affacciano al mondo del lavoro quelle competenze richieste da specifiche attività produttive ma non ancora previste dai curricula nazionali di istruzione tecnica e professionale.

La flessibilità curricolare

La possibilità di personalizzare il curriculum inserendo nell'offerta formativa la cosiddetta quota a progettazione di istituto, è garantita dalla legge 59/97, art. 21 e relativo DPR 275/99 ed è normata dal decreto interministeriale n.234, 26 giugno 2000, art 3 che recita *"La quota oraria nazionale obbligatoria dei curricula di cui all'articolo 1 è pari all'85% del monte ore annuale delle singole discipline di insegnamento comprese negli attuali ordinamenti e nelle relative sperimentazioni."*; tale decreto è stato variato dal DM. n. 47 del 2006 che, per la scuola secondaria, riduce la quota nazionale all'80%.

Questa possibilità, che è auspicabile sia sempre più attuata proprio per conferire al curriculum un raccordo più forte sia con l'identità della scuola sia col fabbisogno del territorio e dei giovani che in esso si devono inserire, è stata ed è tuttavia ancora scarsamente accolta dalle scuole autonome.

Un'esperienza che posso riferire, dato che ne ho potuto constatare la positività nell'istituto che ho diretto, è stata quella dell'inserimento di una quota di variabilità del curriculum nazionale, sia pure non relativa a tutto il 15%, ma limitata a variabili oscillanti attorno al 6-7%, costituita da un insegnamento (diverso secondo la specificità dei diversi indirizzi di studio) elaborato dal collegio docenti tenendo conto delle esigenze di integrazione dei curricula previsti nei diversi profili professionali in uscita.

L'introduzione di queste "quote di variabilità", ha previsto l'attivazione di una serie di corsi organizzati come laboratori e finalizzati alla creazione di competenze che potessero integrare le finalità generali del curriculum; per esempio, agli studenti del corso geometri è stato offerto un approfondimento del CAD, oggi fortemente richiesto dal mercato del lavoro, mentre, tra le proposte pensate per gli indirizzi linguistici e commerciali è stata particolarmente interessante, anche per la ricaduta che ha avuto in termini di orientamento, l'esperienza di un corso di "*Organizzazione meeting e convegni*" in cui i giovani hanno potuto acquisire competenze di carattere organizzativo e imparato a gestire le fasi di preparazione, la gestione e la rendicontazione finale di un evento sia in situazioni simulate sia in stage.

L'esperienza ha comportato anche l'introduzione nel POF di tutta la progettazione degli stage di alternanza e un potenziamento degli aspetti di orientamento scaturiti dal progetto.

Questo è un esperimento di integrazione del POF in cui il ruolo del dirigente è stato prima quello di promuovere nel collegio dei docenti un dibattito per individuare come utilizzare la quota di variabilità curricolare offerta dalle nuove norme per migliorare l'offerta formativa, poi di organizzare l'acquisizione di tutte le necessarie informazioni relative al fabbisogno formativo da integrare e di attivare le modalità di progettazione dei corsi.

L'altro aspetto della flessibilità del curriculum, quello orientato al miglioramento della didattica, (mediante l'organizzazione di classi aperte, gruppi di livello, etc.) è determinante per venire incontro a tutte le esigenze di carattere metodologico e didattico di carattere generale (come l'organizzazione modulare, le aree di progetto), per organizzare approfondimenti etc. ma anche e soprattutto come risorsa rilevante per la realizzazione di quelle strategie di sostegno all'apprendimento e di contenimento dell'insuccesso scolastico e della dispersione che sono alla base di un'identità fondata sul principio dell'equità.

Questo tipo di flessibilità dell'organizzazione didattica mette in gioco soprattutto la capacità del dirigente di tradurre in modello organizzativo efficiente ed efficace le esigenze didattiche poste dai docenti.

Una istituzione scolastica può trovarsi collocata in situazioni sociali e ambientali molto differenziate; vi sono aree dove il problema più importante è proprio quello del controllo e del contenimento dell'insuccesso e della dispersione che ne consegue; in questo caso, se la scuola pone l'equità al centro della sua identità deve essere capace di rispondere agli studenti, alle famiglie, alla cittadinanza in merito alle esigenze prioritarie e redigere un POF caratterizzato da un forte accento sull'autoanalisi di istituto, da una forte attenzione ai risultati e dalla messa in atto di tutte quelle strategie di intervento che possono essere necessarie per garantire l'eguaglianza delle opportunità attraverso la differenziazione degli interventi.

Il dirigente, nel processo di definizione del POF, ha il ruolo strategico di animazione del lavoro del collegio dei docenti, ma è soprattutto il garante del conseguimento degli obiettivi dell'organizzazione cioè della missione che la scuola si è data; anche nel caso di una scuola con una forte tensione verso la ricerca didattica, non sempre le energie confluiscono verso un progetto comune; si può dare il caso, per esempio, di un collegio docenti con forte capacità di programmazione che produce una serie di ipotesi sperimentali di indubbio interesse sul piano della ricerca pedagogica ma non direttamente funzionali ai fabbisogni emersi co-

me prioritari dal lavoro di analisi dei risultati di apprendimento e soprattutto non inserite in un percorso formativo coerente con le scelte metodologiche generali. In questo caso l'impegno del dirigente è quello di lavorare con gli insegnanti per ricondurre a sistema i diversi piani progettuali, valorizzandoli ma facendoli convergere in un modello caratterizzato da una visione unitaria delle finalità dell'offerta formativa, da metodologie condivise e da una chiara differenziazione degli approcci in relazione ai diversi fabbisogni degli studenti.

L'organizzazione del lavoro

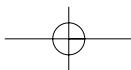
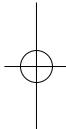
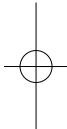
Un altro aspetto in cui si gioca il ruolo del dirigente e che confluisce nel POF è quello delle scelte organizzative che stanno a monte del miglioramento dell'efficacia didattica e che sono l'organizzazione della scuola in dipartimenti, in gruppi di miglioramento, in azioni tendenti al potenziamento dei processi di autoanalisi dei risultati e l'istituzione di tutte quelle forme che possano condurre alla realizzazione di azioni mirate al funzionamento della scuola come comunità di pratiche.

Anche questo è un elemento determinante nell'offerta formativa poiché una scuola organizzata per dipartimenti è una scuola che può essere in grado di produrre una approfondita attività di analisi disciplinare, di determinare degli standard di valutazione condivisi, trasparenti e comunicabili a studenti e famiglie.

Il potenziamento della cultura della valutazione è infatti la massima garanzia dell'equità; l'utilizzo di standard, di prove d'ingresso, di livello, una costante attenzione ai risultati della valutazione esterna sono il fondamento di una politica di controllo della dispersione e dell'impostazione dei progetti di recupero o di supporto alle abilità di studio ed anche uno degli ambiti da considerare come prioritari per l'impostazione di azioni di formazione e di autoformazione degli insegnanti.

Un ultimo elemento che rientra nella possibilità che il capo di istituto ha di promuovere relazioni e di migliorare il potenziale della scuola, e che ha una rilevante ricaduta sull'offerta formativa, è la attivazione di reti anche in considerazione del fatto che in questo modello organizzativo è possibile collocare efficaci azioni di formazione degli insegnanti e progetti di *cooperative learning* e di confronto e scambio tra docenti; in questo ambito il ruolo del capo di istituto è determinante in quanto è suo tutto il lavoro di relazione con gli altri dirigenti del territorio, di progettazione delle varie forme di accordo, di ricerca di risorse.

Come si può vedere il complesso di tutte le straordinarie potenzialità che ha la scuola autonoma dalla flessibilità del curriculum alla flessibilità della didattica, alla creazione delle reti, all'attenzione alla valutazione, non può però decollare se non ha la guida, l'aiuto, la promozione, la facilitazione di un dirigente scolastico che utilizzi la sua competenza relazionale e organizzativa per porre in essere tutte le fasi necessarie alla attuazione del POF, ma soprattutto che sappia esercitare una leadership efficace, essere facilitatore, consigliere, capace di indurre interessi, di sollecitare nuove idee e affrontare nuove sfide.



La valutazione dei dirigenti: l'esperienza trentina

Sesto Vigiani

Dirigente Tecnico del Ministero della Pubblica Istruzione

1. Il contesto della Provincia Autonoma di Trento (PAT)

Negli anni successivi al 1990 la scuola trentina è entrata gradualmente nel sistema dell'autonomia della PAT. Sulle orme di ciò che si era già verificato in provincia di Bolzano, pur non potendo contare sulla presenza di minoranze linguistiche tali da dover differenziare anche gli organismi che ne governavano le istituzioni scolastiche, è stata portata a compimento una ristrutturazione del sistema per riunire al suo interno sia la parte che da sempre era di competenza primaria della Provincia (scuola dell'infanzia e formazione professionale), sia tutto il sistema dell'istruzione a carattere statale.

La carriera dei capi di istituto ha seguito, in linea generale, le vicende nazionali, anche per la valutazione dei risultati; poi, con l'attuazione dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche, sono diventati dirigenti scolastici (art. 25, DLgs 165/01), infine, con gli ultimi cambiamenti, sono divenuti dirigenti di servizio e come tali dipendono dal dirigente generale Capo del Dipartimento, dal quale vengono anche valutati.

Il fatto di far parte della PAT consente alla scuola di usufruire di risorse economiche più consistenti per le attività didattiche, una disponibilità maggiore di risorse umane e la possibilità di disporre di edifici scolastici e di servizi più curati. La diretta dipendenza dalla Giunta Provinciale si esplica in direttive di indirizzo non generiche come espressione delle politiche scolastiche che tutta la scuola trentina è tenuta a perseguire.

Pare opportuno aggiungere che la Valutazione dei dirigenti scolastici si è potuta sviluppare grazie a queste peculiarità.

2. Verso un sistema integrato di valutazione della scuola

Sono numerose le iniziative nel campo della valutazione che si sono sviluppate in Provincia di Trento negli ultimi anni:

- è stato costituito un comitato di valutazione che si è occupato nel tempo di
 - valutazione di sistema
 - autovalutazione delle istituzioni scolastiche: praticamente tutte le scuole hanno adottato strumenti, modalità e pratica dell'autovalutazione proposte dal Comitato e dall'Iprase (il corrispondente degli Irre delle altre regioni)
 - esperienze di valutazione esterna delle scuole: l'esperienza è in fase di sviluppo e di diffusione, per il momento è stata affrontata solo da alcune scuole in via sperimentale;

- è stato costituito (fin dall'a.s. 1999/2000) un Nucleo di Valutazione dei capi di istituto; la valutazione dei dirigenti scolastici è assegnata al dirigente generale capo del dipartimento istruzione che ha, come riferimento metodologico e di validazione delle proprie valutazioni, il Nucleo di Valutazione della Dirigenza della PAT
- Le scuole hanno aderito in gran numero alle proposte di valutazione degli esiti formativi proposti prima dall'Iprase con prove standardizzate sviluppate a livello provinciale, e poi dall'Invalsi.

3. La valutazione dei dirigenti scolastici

In provincia di Trento, contrariamente a quanto è avvenuto nel resto d'Italia, la valutazione dei Capi di istituto prima e dei dirigenti scolastici poi è stata effettuata per tutti gli anni scolastici dal 1999/2000 in poi. A ciascuno di loro, per ciascun anno scolastico, è stata riconosciuta un'indennità di risultato personale differenziata stabilita al termine di un processo di valutazione che ha subito nel tempo molte modifiche ed ampliamenti.

In provincia di Trento è stata adottata una metodologia propria di valutazione, ed è stato messo a punto un modello che in questi anni ha visto completamenti e modifiche. In questo periodo infatti è stato ampliato il numero dei fattori della valutazione (è stata introdotta la "customer" e la valutazione del cliente interno, ad esempio); la procedura è stata adeguata alla diversa collocazione giuridica dei dirigenti scolastici divenuti dirigenti di servizio della PAT; è stata curata di più la partecipazione dei dirigenti all'esperienza, in modo che la pratica della valutazione non costituisse solo un adempimento burocratico.

Qui non si intende rendere conto di tutto il lavoro di adeguamento, ma ci si limita a presentare il modello allo stato delle cose, indicando, eventualmente i futuri cambiamenti che probabilmente verranno introdotti prossimamente.

4. Il modello di valutazione

Quello adottato in provincia di Trento si richiama al modello di valutazione a 360°: ossia un modello in cui il dirigente valutatore tiene conto di una pluralità di fattori che coprono pressoché l'intero ambito in cui opera il dirigente scolastico. Di questi fattori

- alcuni sono controllati direttamente dal dirigente scolastico:
 - i risultati ottenuti nel raggiungimento degli obiettivi proposti per il periodo di riferimento (tendenzialmente biennale, ma espressi e valutati di anno in anno)
 - i risultati dei comportamenti organizzativi (direzione e organizzazione scolastica, relazioni interne ed esterne, innovazione e sviluppo, valorizzazione risorse umane)
- altri sono il risultato della valutazione espressa dal cliente interno:
 - partecipazione al sistema Istruzione della PAT e rapporti con gli Uffici del Dipartimento
 - risultati della gestione delle risorse strumentali e finanziarie (relazioni dei revisori dei conti)

- altri ancora sono il risultato della valutazione espressa dal cliente esterno:
 - espressione del livello di soddisfazione (customer) da parte delle famiglie ed eventualmente, ma solo nella scuola secondaria di 2° grado, degli studenti
 - prossimamente sarà proposta in via sperimentale e su base volontaria anche la possibilità di effettuare la customer anche per i collaboratori (personale della scuola, compresi i docenti).

Per i comportamenti organizzativi e per i fattori riferiti al cliente interno, il dirigente esprime anche una propria *autovalutazione* alla quale non vengono assegnati punteggi.

5. Il processo della valutazione

La valutazione è un processo che si svolge per la durata di un anno scolastico e che si articola nelle seguenti fasi essenziali:

- a) l'Assessore competente in materia di Istruzione, entro il mese di luglio, definisce le politiche scolastiche prioritarie per il biennio successivo e formalizza gli indirizzi che coinvolgeranno tutto il mondo della scuola. Le politiche rappresentano la rotta da perseguire, il riferimento al quale attenersi per compiere le scelte tecniche (politiche 2006/2008);
- b) sempre entro luglio, il dirigente generale del Dipartimento Istruzione assegna ai dirigenti scolastici gli obiettivi coerenti con le linee politiche definite dall'Assessore, ed individua gli obiettivi vincolanti; in questa operazione può fare riferimento alle attività essenziali da prendere in considerazione, ai risultati da ottenere e ai vincoli da osservare (obiettivi 2006/2008);
- c) entro il mese di ottobre il dirigente scolastico definisce, con riferimento all'Istituto in cui egli opera, gli obiettivi operativi ed i relativi indicatori di misura, riportandoli nella sua scheda di valutazione. Inoltre, egli individuerà gli indicatori con le relative misure di raggiungimento per ciascuna delle voci previste come descrittori dei suoi comportamenti organizzativi. Tutti questi materiali vengono inviati al Dipartimento che ne effettuerà un controllo per verificare la coerenza fra obiettivi proposti dai dirigenti e le politiche scolastiche provinciali e gli obiettivi proposti dal Dipartimento;
- d) di solito questa operazione avviene, per chi lo desidera, in un incontro di supporto e una verifica di coerenza fra politiche, obiettivi e indicatori in un colloquio di negoziazione con il dirigente generale del Dipartimento Istruzione o con un suo delegato; l'incontro avviene abitualmente nel mese di novembre e questa parte del colloquio è spesso successiva a quella per la "chiusura" del processo di valutazione dell'anno precedente;
- e) nell'arco dell'anno scolastico, il dirigente scolastico tiene sotto controllo la realizzazione degli obiettivi prefissati e procede alla raccolta di tutti gli elementi necessari perché sia possibile la valutazione da parte delle famiglie e/o, per le scuole secondarie di secondo grado, anche degli studenti;
- f) al termine dell'anno scolastico, il dirigente scolastico procede alla presentazione al Dipartimento del materiale, con tutti gli elementi di valutazione necessari.

Inoltre, compilerà a) l'allegato nel quale sono riportate le voci per le quali il Nucleo di controllo amministrativo-contabile fornirà i dati utili alla valutazione, b) quello relativo alla partecipazione al sistema e al rapporto con gli Uffici del Dipartimento e c) riporterà nella scheda i risultati della customer.

Al termine di questa fase è previsto il colloquio di verifica con il dirigente generale del Dipartimento Istruzione o con un suo delegato relativamente al raggiungimento degli obiettivi, attraverso il controllo degli indicatori individuati a inizio processo e la documentazione relativa ai risultati ottenuti sia per quanto concerne gli obiettivi che i comportamenti organizzativi.

L'intenzione è quella di fare di questo passaggio il fulcro della "valutazione dialogata" in cui dirigente scolastico e valutatore definiscono insieme a grandi linee la valutazione finale.

Considerato che l'incontro avviene ad anno scolastico concluso e all'inizio del successivo, il suo prolungamento costituisce l'occasione per l'incontro iniziale previsto alla precedente lettera d);

g) a conclusione del procedimento valutativo il dirigente generale del Dipartimento Istruzione:

- raccoglie tutti gli elementi necessari per esprimere il proprio giudizio, che può integrare con quanto emerge durante il colloquio con il dirigente scolastico;
- attribuisce i punteggi ai vari fattori della valutazione, in base al grado di raggiungimento dei risultati e secondo la metodologia prevista;

h) atto finale dell'intero processo è la validazione, da parte del Nucleo di valutazione provinciale, della valutazione effettuata dal dirigente generale del Dipartimento Istruzione, il quale ne comunica i risultati al dirigente scolastico.

6. Gli strumenti utilizzati

Una scheda di quattro pagine (con tabelle con celle ampliabili a seconda delle necessità) e alcuni allegati. Inoltre i dirigenti possono aggiungere note, osservazioni e spiegazioni. Non vengono incoraggiati ad aggiungere documenti troppo voluminosi.

7. Problemi aperti su cui c'è consapevolezza di dover tuttora lavorare

Per alcuni – sempre di più – il processo di valutazione sta diventando un mezzo per il controllo degli obiettivi della scuola e per il miglioramento continuo. Per altri, invece, esso resta un adempimento.

Alla difficoltà a considerare la valutazione come un mezzo per il miglioramento continuo si aggiunge anche quella che alcuni riscontrano nel padroneggiare tecniche e metodologie per la presentazione dei dati (individuare indicatori numerici, riferire dati non autoreferenziali, limitarsi alla presentazione dei risultati e non anche le descrizioni di attività svolte).

In parte questo atteggiamento sembra la conseguenza della convinzione che il sistema di valutazione manchi di *autenticità*, ossia sia troppo lontano da ciò che effettivamente è la vita quotidiana del dirigente scolastico.

8. Punti di forza del modello di valutazione adottato nella provincia di Trento

Rappresentano punti di forza del modello adottato soprattutto:

- la vicinanza fra chi ha potere di indirizzo nelle politiche scolastiche e nella gestione delle risorse e le scuole autonome; a livello nazionale le politiche di indirizzo finiscono per assumere solo un carattere amministrativo, per cui non escono dagli uffici ai quali vengono trasmesse;
- le politiche scolastiche sono indirizzate a tutta la scuola trentina, per cui diventano un obiettivo anche per i collegi docenti e per gli altri organi collegiali, nonché per gli insegnanti singoli; in un certo senso gli obiettivi dei dirigenti scolastici sono anche quelli della scuola che egli dirige;
- la perseveranza con cui viene ripresentata annualmente la valutazione con un modello che viene modificato e migliorato di anno in anno, ma che resta sostanzialmente lo stesso; le proposte nazionali non sono mai state ripetute se non con cambiamenti sostanziali;
- la semplicità della compilazione del modello e la richiesta di limitare i dati ai risultati ottenuti, descritti possibilmente solo con indicatori di risultato di tipo numerico;
- le occasioni di colloqui di supporto e la possibilità di rapportarsi, anche via email, con esperti delegati dal dirigente generale per la messa a punto dei prospetti e l'individuazione degli obiettivi e degli indicatori di risultato.

9. Possibilità di trasferimento dell'esperienza

Un procedimento di valutazione dei dirigenti scolastici dovrebbe avere le seguenti caratteristiche:

- essere utile sia al sistema (che attraverso di esso può determinare la propria evoluzione) che al dirigente scolastico
- essere semplice da comprendere e da applicare
- non rappresentare un ulteriore appesantimento burocratico
- non essere troppo costoso né per il sistema (impiego eccessivo di risorse e di strutture ad esso dedicate) né per la scuola a cui vengono richieste operazioni e impegni onerosi.

Secondo il mio parere, il sistema di valutazione dei dirigenti scolastici adottato in Trentino queste caratteristiche le possiede e quindi potrebbe essere attuato anche in altri contesti.

Premesso che la valutazione, onde evitare conflitti, dovrebbe restare di competenza del Direttore Generale Regionale, la prima condizione per attivare un processo di valutazione simile nei caratteri essenziali a quello trentino è quella di individuare un numero limitato di persone a ciascuna delle quali affidare, come incarico esclusivo, il compito di supportare nella valutazione un certo numero di dirigenti scolastici. Proprio perché il compito assegnato non dovrebbe comportarne altri, il numero dei dirigenti scolastici affidati a ciascun valutatore può arrivare anche fino alle 100 unità. In questo modo sarebbe sufficiente reperire solo un centinaio o poco più di tali incaricati per coprire tutto il territorio nazionale. Naturalmente sarebbe necessario individuare un modello omogeneo di valutazione ed una formazione continua per coloro che lo utilizzano (valutatori e valutati). Quello dell'omogeneità e comparazione dei risultati è un problema importan-

te, sia quando si intendono utilizzare i risultati per comparazioni e spiegazioni sia quando alla valutazione viene assegnato anche il compito di individuare i meritevoli da premiare in qualche modo.

Ritengo che questi valutatori dovrebbero essere dirigenti tecnici con esperienza di dirigente scolastico e/o dirigenti scolastici a fine carriera opportunamente selezionati. Sembra che anche il sistema si sia reso conto ormai che il corpo ispettivo italiano è diventato del tutto insufficiente, per cui va reintegrato almeno parzialmente; ebbene, la valutazione è una delle competenze più qualificanti di un corpo ispettivo, per cui individuarne un numero limitato a poco più di un centinaio per fargli svolgere questa funzione essenziale non appare neanche eccessivamente costoso.

L'impegno del Ministero

Maria Pia Bucchioni

Staff del Capo Dipartimento Istruzione, Ministero Pubblica Istruzione

Lo scorso anno si è svolta a Roma la conferenza biennale dell'ESHA, l'associazione europea dei presidi, che ha scelto lo slogan "Un futuro con un cuore antico", riferendosi allo stretto rapporto esistente nella scuola tra passato e futuro, poiché proprio nell'istituzione scolastica la comunità sociale si impegna a garantire il passaggio alle giovani generazioni del patrimonio di conoscenze e valori elaborato nel corso del tempo e insieme a fornire loro le competenze utili ad affrontare come cittadini attivi le sfide del domani.

È uno slogan che ben si adatta all'attuale situazione della scuola italiana, portatrice di una tradizione ricca di cultura millenaria e di valori condivisi e, nel contempo, sottoposta alle pressioni della società postmoderna, caratterizzata da frammentazione, discontinuità, varietà, eterogeneità, pluralismo, relativismo, elementi che rendono assai arduo tracciare percorsi definiti e offrire ai ragazzi la visione di un futuro credibile.

Gli ultimi venti anni della storia della scuola del nostro Paese testimoniano questa difficoltà di adeguare il sistema formativo ai bisogni di una società in continuo e veloce cambiamento: le riforme si sono susseguite, rimodellando ogni volta parti del sistema senza riuscire, però, a riparametrarlo tenendo conto delle interdipendenze tra gli elementi e della necessità di abbandonare approcci esplicativi di tipo lineare per valorizzare, invece, modelli reticolari, procedure flessibili e atteggiamenti decisionali di tipo situazionale.

Negli ultimi venticinque anni tutti i sistemi scolastici d'Europa, in tempi e modi diversi, hanno individuato nell'autonomia funzionale delle scuole la risposta ai nuovi bisogni educativi della società della conoscenza, riconoscendo alla comunità scolastica il diritto di provvedere, con ampi margini di libertà decisionale, alle esigenze di istruzione e formazione del territorio in cui opera.

L'autonomia ha reso la scuola un'unità decentralizzata di un insieme più ampio, nella quale individui diversi interagiscono secondo modalità solo in parte regolate da norme e procedure, contribuendo dinamicamente e problematicamente alla realizzazione del compito che la società civile ha loro assegnato.

Ogni giorno, alle persone che operano nella scuola si presentano fenomeni imprevedibili, da affrontare secondo logiche probabilistiche, problemi da risolvere con decisioni discrezionali, "creative", che non sono rintracciabili in manuali d'uso, ma scaturiscono da riflessioni che si esercitano mentre le azioni si svolgono. La capacità di agire secondo parametri sempre nuovi caratterizza proprio quelle professioni che Schön ha definito "riflessive", come quella dei docenti, appunto, che, insieme ai medici, agli ingegneri, agli avvocati, affrontano realtà complesse e mutevoli. Per gli operatori della scuola, alla necessità di possedere la capacità di "riflessione nel corso dell'azione", si aggiunge quella di saper operare in modo coordinato, malgrado la debolezza dei legami esistenti tra loro, per cui dirigente

scolastico e docenti, questi ultimi tra loro e con gli alunni, sono interconnessi solo per alcuni aspetti e momenti della vita scolastica, ma ciascuno mantiene l'indipendenza e l'identità.

La debolezza dei legami può, però, anche rappresentare una risorsa, chiamando in causa la capacità dell'organizzazione di valorizzare le differenze, diversificando l'offerta formativa all'interno di un sistema unitario, attraverso un rapporto dialettico tra scelte individuali e rispetto di principi e norme condivisi da tutti i membri dell'organizzazione.

Compito del dirigente scolastico è proprio quello di saper costruire un *network* relazionale tra coloro che fanno parte dell'organizzazione, che li porti a condividere la vision espressa a livello strategico, li stimoli a partecipare attivamente al raggiungimento degli obiettivi, li spinga in direzione del miglioramento.

È proprio l'autonomia che esige un dirigente in grado di ricoprire il ruolo di leader organizzativo di sistemi formativi, che possenga, integrandole, competenze tecniche e giuridico-amministrative, insieme a quelle di ascolto e di relazione, che sappia interagire con i diversi stakeholders, registrandone le esigenze e tenendone conto nell'articolazione del servizio, in un'ottica di rete e di equilibrio complessivo. Un ruolo difficile da svolgere, che diviene impossibile se non si inserisce in un impianto solido di norme coerenti tra loro e compatibili con la complessità della realtà sociale e culturale nella quale devono essere applicate e se non viene implementata nella scuola quella cultura organizzativa indispensabile a trasformare il modello di derivazione centralistica in una unità autonoma, organica e integrata.

Nei dieci anni trascorsi dall'attribuzione dell'autonomia alle scuole, il nostro sistema di istruzione e formazione è stato oggetto di un ampio dibattito culturale e politico e di numerosi interventi a livello legislativo che, non essendo mai stati portati pienamente a compimento, hanno prodotto l'attuale stato di incertezza, a causa del quale il dirigente scolastico italiano può ancora riconoscersi nella metafora proposta da Luisa Ribolzi ad un Congresso dell'ESHA, mutuata dal film interpretato da Russel Crowe "*Master and Commander: the Far Side of the World*", dove il "*mondo lontano*" è quello dell'autonomia scolastica. Anche il sottotitolo "*the courage to do the impossibile*" (il coraggio di fare l'impossibile) definisce con buona aderenza alla realtà la situazione dei presidi di fronte alla necessità di applicare riforme non sostenute a livello finanziario e osteggiate dalla maggior parte dei docenti, di farsi carico della responsabilità di tenere aperte le scuole malgrado gli edifici non siano a norma, di risolvere ogni giorno i piccoli (grandi) problemi legati alle complesse procedure di assegnazione delle supplenze e alla mancanza di risorse economiche adeguate.

Secondo quanto afferma la normativa vigente il dirigente scolastico "*è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio*" (Decreto Legislativo n. 165/2001, art 25, comma 2), ma tale responsabilità non è supportata da un corrispondente potere decisionale. Per quanto riguarda le risorse finanziarie, la legge n. 296/06 (Finanziaria per il 2007) ha fatto compiere un notevole passo avanti all'autonomia scolastica, attribuendole direttamente alle scuole e semplificando le procedure attraverso l'individuazione di due soli fondi, senza ulteriori vincoli di destinazione.

Per quanto riguarda la governance della scuola, essa è ancora di tipo assembleare e partecipativo dell'utenza, con un sistema di organi collegiali non coerente

con la logica dell'autonomia scolastica, che lascia scarsissimi spazi decisionali al dirigente scolastico, il quale deve spesso limitarsi ad amministrare le scelte fatte dal collegio dei docenti e dal consiglio di istituto.

Il Ministero della Pubblica Istruzione ha di recente affrontato le problematiche inerenti la governance del sistema scolastico attraverso un seminario ad ampia partecipazione, dal quale sono emerse criticità e proposte che saranno oggetto di un provvedimento legislativo finalizzato alla revisione degli organi collegiali.

Una delle incongruenze più evidenti rispetto alla responsabilità assegnata al dirigente in relazione ai risultati rimane il fatto che la normativa vigente non gli riconosca alcun potere né di scelta di figure strategiche per il funzionamento della scuola, ad eccezione dei componenti del suo staff, né di espressione di giudizio sull'efficacia del lavoro dei docenti, quantunque il D.to L.vo n. 59/98 gli attribuisca "*autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane*". Pur rimanendo intatta la convinzione che la leadership del dirigente scolastico debba fondarsi su un'autorevolezza derivata da personali capacità e competenze culturali e relazionali, è del tutto evidente che se l'autorità riconosciuta al dirigente stesso a livello giuridico e contrattuale è debole, altrettanto debole sarà la sua gestione dell'istituzione scolastica e il suo orientamento al miglioramento qualitativo dei processi formativi.

È ormai evidente che il processo di rinnovamento del nostro sistema scolastico e la possibilità che esso sia in grado di rappresentare il motore trainante dello sviluppo economico e sociale del paese esige una nuova struttura organizzativa e gestionale della scuola, fondata sulla correlazione tra autonomia, responsabilità e valutazione, tre parole chiave che occorre declinare insieme per produrre quel cambiamento che non è più rimandabile.

Rivedere ruolo, funzioni e poteri del dirigente scolastico significa anche rivedere lo stato giuridico dei docenti, introducendo meccanismi di progressione di carriera che ne valorizzino la professionalità, riconoscendone i meriti, le specifiche competenze e le esperienze condotte e differenziandone le funzioni in coerenza con la necessità di qualificare l'offerta formativa, per perseguire il successo scolastico per tutti e combattere la dispersione. Ciò significa sostanzialmente pervenire ad un sistema di accountability delle prestazioni del servizio scolastico, in un'ottica di "bilancio sociale", individuando un articolato apparato di valutazione sia dei livelli di apprendimento degli allievi, sia degli andamenti gestionali, finalizzato alla misurazione della complessiva efficacia, efficienza ed equità formativa e al supporto delle decisioni per il governo strategico del sistema.

Un primo passo è stato compiuto il 27 giugno 2007 con la firma dell'Intesa per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza, firmata dal Ministro della Pubblica Istruzione, dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, dai Segretari Generali delle Confederazioni sindacali e da quelli delle Organizzazioni sindacali della scuola. I soggetti firmatari hanno convenuto sulla necessità di costruire un sistema di valutazione e di misurazione delle variabili rilevanti per il successo del processo educativo che sostenga l'autovalutazione delle scuole, di introdurre sistemi di incentivazione, valorizzazione e progressione di carriera per il personale docente e ATA e di prevedere incentivi finanziari a favore delle scuole particolarmente impegnate nei processi di innovazione, di ricerca educativa, di contrasto al disagio e alla dispersione, di integrazione qualificata di alunni provenienti da altri Paesi.

Nell'Intesa si parla anche di ridefinire i lineamenti della professionalità dei docenti, la cui formazione torna ad essere "connessa all'impegno di prestazione professionale", e di articolarne in modo diversificato le funzioni, di stabilizzare gli organici, di costruire un sistema di programmazione a breve, medio e lungo termine dei fabbisogni territoriali di insegnamento, che consenta di individuare con anticipo le esigenze finanziarie e di personale. Tutti elementi che, se tradotti in precise e articolate norme ordinamentali, consentirebbero finalmente ai dirigenti scolastici di sviluppare quel "ruolo professionale di *leadership* educativa", di cui si parla nel medesimo documento.

Altri contributi al miglioramento del sistema che faciliteranno il compito del capo d'istituto vengono dalla citata legge n. 296/06, nella quale sono stanziati fondi per la messa in sicurezza degli edifici scolastici e viene istituita l'agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica.

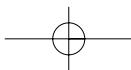
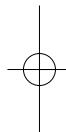
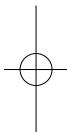
Nella stessa legge sono stati affrontati due nodi cruciali relativi al tema della dirigenza: il reclutamento e la valutazione. Per quanto riguarda il reclutamento, ne viene fissata la cadenza triennale, riducendo il numero degli anni di servizio di ruolo come docenti per accedere alla selezione (cinque, anziché sette), e i mesi di formazione e tirocinio (quattro anziché otto). La nuova procedura prevede, inoltre, una preselezione mediante prove oggettive di carattere culturale e professionale, in coerenza con quanto avviene per altri ruoli dirigenziali della pubblica amministrazione, e l'unificazione dei settori. Viene poi assegnato all'INVALSI il compito di individuare procedure e strumenti per quella valutazione dei dirigenti scolastici che, in quanto connessa alla responsabilità, costituisce un elemento fondamentale per completare il profilo del preside e attribuire valore adeguato alla sua funzione.

Il D.to L.vo n. 59/98 assegna al dirigente scolastico anche il compito di assicurare la "*libertà di insegnamento, intesa anche come libertà di ricerca e innovazione metodologica e didattica*", compito spesso reso difficile da programmi nazionali prescrittivi, definiti in ogni minimo dettaglio, che ostacolano la promozione di iniziative finalizzate a modulare il piano dell'offerta formativa sui reali bisogni dell'utenza e sulle possibili interazioni con il territorio. Le nuove "Indicazioni per il curricolo" prodotte dalla Commissione presieduta dal prof. Mauro Ceruti vogliono offrire alle scuole una risposta all'esigenza di costruire percorsi di apprendimento adeguati agli alunni, valorizzando la professionalità dei docenti e dei dirigenti, coinvolti nel processo di definizione del documento, per il quale si prevede, in prima attuazione, un biennio di applicazione in cui i contenuti proposti potranno essere validati dalle scuole, al fine di proporre modificazioni e adeguamenti.

Da quanto sommariamente accennato, emerge la volontà del ministero di portare avanti una riflessione complessiva su quei fattori che, in diversa misura, condizionano il processo di innovazione del nostro sistema di istruzione, così da mettere a punto una serie di azioni sinergiche che affrontino ogni singolo problema in una logica sistemica. È infatti evidente che, per promuovere il miglioramento della scuola secondo parametri di efficienza, efficacia ed equità è necessario intervenire a più livelli, dal sistema di governo della scuola stessa, alla valorizzazione dei professionisti che vi operano, senza trascurare l'attualizzazione degli obiettivi che è chiamata a raggiungere, tenendo conto dell'esigenza di interagire e di integrarsi con gli altri attori presenti nel contesto in cui opera. A questo proposito, sono in atto numerose iniziative per formulare accordi di programma che

definiscano ruoli e funzioni in relazione ad alcune tematiche di grande rilievo per il buon funzionamento della scuola, dall'integrazione degli alunni con disabilità alla piena fruizione del diritto allo studio degli studenti provenienti da altri paesi. Si sta, inoltre, lavorando, di concerto con la Conferenza Unificata Stato, Regioni e Autonomie locali, per giungere alla formulazione di una legge quadro che dia piena attuazione al Titolo V della Costituzione, così come è stato riformato dalla legge n. 3/2001.

La scuola italiana, per raggiungere gli obiettivi fissati dall'Unione Europea a Lisbona, ha bisogno di rinnovarsi, abbandonando logiche corporative e contrapposizioni ideologiche, uscendo dalle paludose sicurezze di ciò che "è sempre stato così", dagli atteggiamenti individualistici che svalutano il bene collettivo. La nostra è una scuola con un "*cuore antico*", sul quale è ancora possibile far conto per costruire nuovi paradigmi di sviluppo, per realizzare quel "*futuro*" che in grande parte dipenderà dalla volontà di tutti gli attori coinvolti, dai decisori politici alle parti sociali, dagli operatori scolastici alle famiglie, di mettere le proprie convinzioni, la propria storia, i propri interessi al servizio del successo formativo dei giovani del nostro Paese.



Volumi pubblicati

Quaderni

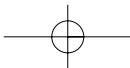
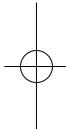
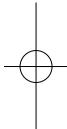
- Quaderno n. 1 Scuola italiana, scuola europea?
Dati, confronti e questioni aperte
Prima edizione maggio 2002; seconda edizione dicembre 2002; terza edizione marzo 2003
- Quaderno n. 2 L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?
Un sistema nazionale di valutazione
per una scuola autonoma e responsabile
Prima edizione novembre 2002; seconda edizione settembre 2003; terza edizione ottobre 2005
- Quaderno n. 3 Università italiana, università europea?
Dati, proposte e questioni aperte
Prima edizione settembre 2003; seconda edizione dicembre 2003
- Sintesi Q. n. 3 Università italiana, università europea?
Dati, proposte e questioni aperte
Prima edizione settembre 2003
- Quaderno n. 4 Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?
Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione
Prima edizione maggio 2004
- Sintesi Q. n. 4 Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?
Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione
Prima edizione giugno 2004
- Quaderno n. 5 Per una scuola autonoma e responsabile
Analisi, confronti e proposte
Prima edizione giugno 2006
- Quaderno n. 6 Oltre il precariato
Valorizzare la professione degli insegnanti per una scuola di qualità
Prima edizione dicembre 2006
- Quaderno n. 6/2 Oltre il precariato/Interventi
Interventi sulle proposte di TreeLLE
Prima edizione marzo 2007

Ricerche

- Ricerca n. 1 La scuola vista dai cittadini
Indagine sulle opinioni degli italiani nei confronti del sistema scolastico
In collaborazione con Istituto Cattaneo
Prima edizione maggio 2004; seconda edizione ottobre 2005

Seminari

- Seminario n. 1 Moratti-Morris
Due Ministri commentano la presentazione dell'indagine P.I.S.A.
Prima edizione gennaio 2003
- Seminario n. 2 La scuola in Finlandia
Un'esperienza di successo formativo
Prima edizione gennaio 2005
- Seminario n. 3 Il futuro della scuola in Francia
Rapporto della Commissione Th lot
Prima edizione maggio 2005
- Seminario n. 4 L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo
Prima edizione luglio 2005
- Seminario n. 5 Il governo della scuola autonoma: responsabilit  e accountability
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo
Prima edizione novembre 2005
- Seminario n. 6 Stato, Regioni, Enti Locali e scuola: chi deve fare cosa?
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo
Prima edizione maggio 2006
- Seminario n. 7 La scuola dell'infanzia
Il rapporto OCSE
Il caso italiano
Seminario TreeLLLe - Reggio Children, in collaborazione con l'OCSE
Prima edizione settembre 2007
- Seminario n. 8/9 La dirigenza della scuola in Europa
Finlandia, Francia, Inghilterra, Italia, Paesi Bassi.
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo
Prima edizione ottobre 2007



GRAFICA E STAMPA
ARTI GRAFICHE BICIDI - GENOVA

PRIMA EDIZIONE
GENOVA - OTTOBRE 2007