

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SALERNO

**Dipartimento di Scienze Aziendali
Management & Innovation Systems**



Corso di Dottorato di Ricerca in
Management & Information Technology
Curriculum in: Economia e Direzione delle Aziende Pubbliche
XV Ciclo

Tesi di Dottorato in

*“Il Dirigente Scolastico tra leadership, management e accountability “, analisi di
un’autonomia ancora imperfetta*

Vol. 1

Tutor:
Chiar.ma Prof.ssa Paola Adinolfi

Dottorando:
Angelo Lausi

Coordinatore:
Chiar.mo Prof. Andrea De Lucia

Anno Accademico 2015/2016

Abstract

Capitolo 1

Il lento percorso verso l'autonomia scolastica.

- | | | |
|------------|--|-----------|
| 1.1 | L'autonomia scolastica in Europa, obiettivi comuni ma contesti diversi. | 6 |
| 1.2 | Uno sguardo all'Inghilterra per tutte le tendenze evolutive del DS. | 8 |
| 1.3 | La cultura dell'innovazione attraverso la "Strategia di Lisbona". | 12 |
| 1.4 | Benchmark o market driven approach nella scuola italiana? | 16 |
| 1.5 | Reti di scuole: l'incidenza sulla didattica e sull'organizzazione. | 18 |
| 1.6 | La rendicontazione sociale nella scuola. | 21 |

Capitolo 2

La dirigenza e i suoi collaboratori, un percorso verso la responsabilità condivisa

- | | | |
|------------|--|-----------|
| 2.1 | Strumenti vecchi e nuovi di comunicazione e interazione con gli stakeholders. | 24 |
| 2.2 | La valutazione del Piano dell'Offerta Formativa, da annuale a triennale. | 26 |
| 2.3 | La scuola diventa competitiva, una prospettiva di quasi mercato. | 31 |

2.4	La “Buona Scuola” e l’autonomia ancora incompleta.	34
2.5	Organizzazioni scolastiche come imprese.	36
2.6	Una distorta concezione di efficienza (più alunni, meno strutture e più “reggenze”).	38
2.7	Figure di ausilio e collaboratori del DS: un esempio di leadership distribuita.	40
2.8	Collaboratori del DS, verso il middle management	44
2.9	Dirigente Scolastico leader o manager?	46
2.10	Quali sono i compiti del DS?	54

Capitolo 3

La valutazione: naturale conseguenza dell’autonomia.

3.1	Il problema della valutazione del sistema scolastico e della figura del dirigente scolastico.	58
3.2	Resistenza al cambiamento e immobilismo.	63
3.3	Valutazione e autovalutazione del sistema scolastico.	66
3.4	I Progetti Valutazione e Sviluppo della scuola (VALES) e Valutazione e Miglioramento (VM) .	68
3.5	La valutazione dei DS e linee guida 2016.	71
3.6	Istruzione e Formazione Professionale – IeFP.	78
3.7	L’autovalutazione negli IeFP.	79
3.8	Il DS come anello di congiunzione tra scuola e regione.	72

3.9	La questione sulla natura dell'autonomia scolastica.	85
3.10	La Pubblica Istruzione, non una semplice appendice della PA.	87
3.11	La riforma della Pubblica Amministrazione e i riflessi sulla dirigenza scolastica .	88
3.12	IL D.LGS. 150/09. Cambiamenti nel settore scolastico.	91
	Capitolo 4	
	Aspetti metodologici.	
4.1	La ricerca di tipo qualitativo.	95
4.2	Lo studio di caso.	97
4.3	Aspetti metodologici.	99
4.4	Gli strumenti utilizzati.	100
4.5	L'osservazione diretta e partecipante.	101
4.6	Il disegno di ricerca.	102
	Conclusioni.	105

Abstract

Il mondo della Pubblica Istruzione da diversi anni è in fermento. La leadership nelle scuole, e nello specifico, il ruolo del “capo di istituto”, è di grande attualità in quasi tutti i paesi che hanno da tempo intrapreso la via dell'autonomia. Ne è prova il fatto che il Directorate for Education dell'OCSE è stato impegnato in una ricerca comparativa cui hanno partecipato oltre venti paesi dal titolo “Improving School Leadership”.

Il Dirigente Scolastico è il principale individuo nella posizione di *leadership* della scuola. Il mio lavoro ha indagato il particolare percorso italiano verso l'autonomia delle istituzioni scolastiche e il crescente potere del D.S. anche se in un'ottica di leadership condivisa. Oggetto di studio sono stati anche il RAV (Rapporto di Autovalutazione) e il nuovo PTOF (Piano Triennale di Offerta Formativa). Il D.S. ha visto sensibilmente ampliate le proprie competenze grazie anche all'attribuzione di nuovi compiti e funzioni tra cui la possibilità di concedere incarichi triennali ai docenti; valutare i docenti in periodo di formazione; concedere incentivi economici a docenti meritevoli.

Capitolo 1

Il lento percorso verso l'autonomia scolastica.

1.1 L'autonomia scolastica in Europa, obiettivi comuni ma contesti diversi.

Sin dagli anni '90 l'Europa ha dovuto confrontarsi con nuove criticità dovute all'inadeguata preparazione degli studenti ad inserirsi in un mondo del lavoro in rapido cambiamento¹.

Il problema è stato affrontato dalla Commissione Europea e dalla Direzione Generale Istruzione e Cultura² che hanno concentrato i loro sforzi sulla risoluzione del problema della “disoccupazione tecnologica”³. Il Libro Bianco attribuisce proprio all'inadeguato livello di istruzione e alla scarsa formazione professionale dei candidati la difficoltà ad inserirsi nel mondo del lavoro. La maggior incisività degli interventi si è concentrata sulle scuole professionalizzanti e su quelle in grado di fornire qualifiche professionali come gli IeFP, proprio in queste il DS ha potuto godere di maggior autonomia perché ha dovuto gestire contatti direttamente con le varie realtà lavorative ed ha potuto adeguare le esigenze di formazione dei discenti con le richieste delle aziende.

¹ La crisi occupazionale e la richiesta di lavoratori sempre più specializzati ha richiesto all'istruzione scolastica sia il rinnovamento dei saperi che la maggiore capacità di rispondere ai futuri cambiamenti. Solo tenendo conto di tali caratteristiche, la formazione può fornire le risorse per stare al passo coi tempi e fronteggiare il cambiamento. Si afferma, oggi più di ieri, il ruolo di agenzia formativa per eccellenza. Il Dirigente scolastico assume un ruolo centrale per promuovere lo sviluppo di una cultura dell'innovazione che deve accompagnare l'agire educativo messo in atto dall'istituzione scolastica.

² Si rimanda a: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/index_en.htm

³ Jacques Delors nel 1993 presenta alla Commissione il Libro Bianco. “Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo” tradotto dall'inglese: Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century, White Paper,. Il Libro Bianco poneva attenzione sul problema della disoccupazione nei paesi membri della Comunità Europea e individuava la causa di questa soprattutto nell'inadeguato livello di istruzione e formazione .

Il lungo percorso verso l'autonomia scolastica parte dalla riforma del Sistema educativo e di istruzione e formazione iniziato nel 1997, anno in cui viene emanata la legge delega al Governo che dà vita al processo che conferisce gradualmente funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, la riforma della Pubblica amministrazione e la semplificazione amministrativa. L'ambiziosa portata si palesa nella Legge n. 59⁴, con il conferimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche.

Nota come legge Bassanini 1, per la prima volta conferisce personalità giuridica⁵ ed autonomia alle istituzioni scolastiche delineando un impianto innovativo per il sistema di istruzione e formazione.

La contemporanea attribuzione al capo d'istituto della qualifica di dirigente e la concessione della personalità giuridica dà il via ad una vera rivoluzione nel settore.

Viene posto l'accento sullo sviluppo di una vera autonomia funzionale. In nome di questa si delinea il quadro di un'autonomia nelle scelte didattiche, organizzative e di ricerca.

Ad individuare le specificità e a definire i campi di applicazione interviene il D.P.R. 275/1999. Da questo momento in poi diviene di particolare interesse delle singole scuole perseguire l'obiettivo del raggiungimento dei risultati previsti dalle norme generali. Il POF diviene lo strumento per raccogliere ed organizzare tutti gli elementi della progettazione didattica. Nel 2001 vengono fermamente attribuiti nuovi compiti e funzioni allo Stato e alle Regioni con la Legge di Revisione Costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001⁶, in questa si ha anche il riconoscimento costituzionale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Da allora mutano le competenze dello Stato, mentre prima questo emanava i programmi ed era compito delle scuole svolgerli, ora invece, lo Stato definisce norme generali su istruzione e

⁴ Cfr. L. n. 59 del 15 marzo 1997, Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa, in G.U. n. 63 del 17 marzo 1997.

⁵ L'articolo 21 dichiara le specificità dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e delinea i requisiti dimensionali, la dotazione finanziaria, il conferimento della qualifica dirigenziale ai capi di istituto.

⁶ Cfr. Legge di revisione costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, pubblicata nella G. U. n. 248 del 24 ottobre 2001.

formazione e stabilisce gli standard “minimi” cui i discenti hanno diritto. In modo autonomo sono le singole istituzioni scolastiche che devono progettare e realizzare percorsi formativi funzionali al raggiungimento degli obiettivi previsti dallo Stato⁷.

Nel 2004 con il D. Lgs. n. 286 del 19 novembre 2004, viene istituito il Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione professionale. Nel 2005 con il D.Lgs. n. 77⁸ si istituisce l’alternanza scuola-lavoro, risposta italiana alle esigenze condivise con l’Europa di fornire agli studenti competenze spendibili nel mondo del lavoro. L’anno 2008 è di fondamentale importanza perché tocca su più aspetti la figura del DS sia direttamente che indirettamente. La legge finanziaria n.133 apporta sostanziali modifiche all’organizzazione del sistema scolastico. Indirettamente condiziona i risultati del DS perché mette in atto una corposa riduzione dell’organico e un aumento degli alunni per classe. Direttamente incide sul DS con l’introduzione della valutazione del suo operato. Il DS da ora avrà un ruolo diverso rispetto al passato e per questo sarà chiamato a mettere in atto competenze diverse. La maggior autonomia delle singole istituzioni si traduce anche attraverso le doti progettuali del DS, nella capacità di individuare validi collaboratori, nell’assumere una forte leadership.

1.2 Uno sguardo all’Inghilterra per tutte le tendenze evolutive del DS.

Sin dall’*Education Reform Act* del 1988, una riforma epocale per il sistema scolastico, il riferimento principale per i paesi europei, non esclusa l’Italia è stato l’Inghilterra.

Grazie o per colpa di questo provvedimento si entra concretamente nella terza fase di evoluzione del sistema di istruzione, definita da Bell (2007) la

⁷ A definire i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione professionale interviene nel 2003 la legge 53 (c.d. «Riforma Moratti»)

⁸ Cfr. D. Lgs. n. 77 del 15 aprile 2005, Definizione delle norme generali relative all’alternanza scuola-lavoro, a norma dell’articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53, pubblicato nella G. U. n. 103 del 5 maggio 2005.

fase di “mercato”. Nell’attuazione di questa complessa strategia il governo puntò molto sulla figura dei dirigenti scolastici, definendo la *headship* delle scuole come un fattore “cruciale” nella crociata governativa⁹ in favore del miglioramento scolastico (Bell, 2007). I capi d’istituto risultavano investiti della piena responsabilità del successo (o dell’insuccesso) dell’azione scolastica e per supportare questo loro delicato compito il governo istituì il *National College for School Leadership* (NCSL).

Secondo chi scrive, lo sguardo in cerca di ispirazione dell’Italia nei confronti dell’Inghilterra¹⁰ si scontra con la scarsa capacità, di imitare “le buone pratiche” anglosassoni e di altri paesi virtuosi¹¹. “L’Italia fa parte dei

⁹ L’espressione “crociata” si deve allo stesso Responsabile del Dipartimento dell’Educazione che la utilizzò nell’introduzione di un Rapporto governativo intitolato *White Paper Excellence in Schools* (1977): «To overcome economic and social disadvantage and to make opportunity a reality[...] To compete in the global economy [...] We must overcome the spiral of disadvantage [...] I ask you to join us in making the crusade for higher standards a reality in every classroom and every household in the country». Il documento è citato da Bell (2007).

¹⁰ Per un puntuale confronto fra autonomia in Italia e in Inghilterra si rimanda a: Giuseppe Catalano, Piergiacomo Sibiano, *Investigaciones de Economía de la Educación 5 Investigating school autonomy: a comparison between England and Italy* Politecnico di Milano, Department of Management, Economics and Industrial Engineering, pag.161. Consultabile su: repec.economicsofeducation.com/2010zaragoza/05-08; Giovanna Barzanò *School autonomy and the new “accountabilities” of European education leaders*; ITALIAN JOURNAL OF SOCIOLOGY OF EDUCATION, 3, 2011. Pag. 199; Roberto Serpieri, *A ‘war’ of discourses. The formation of educational headship in Italy* Roberto Serpieri, ITALIAN JOURNAL OF SOCIOLOGY OF EDUCATION, N. 1, 2009, pag. 127-130

¹¹ Di Liberto, A., Schivardi, F., Sideri, M., & Sulis, G. (2013). *Le competenze manageriali dei dirigenti scolastici italiani.* (pagg. 2-5); Si riportano di seguito i risultati dello studio sulla “qualità dei dirigenti scolastici” in cinque paesi europei: “*Questo lavoro illustra i risultati di un’indagine sulle capacità manageriali dei dirigenti scolastici (DS) italiani delle scuole secondarie superiori, confrontandoli con quelli di altri cinque paesi industrializzati (Canada, Gran Bretagna, Germania, Stati Uniti, Svezia). I dati sono stati raccolti attraverso dettagliate interviste sulle pratiche gestionali dei DS. I risultati indicano che le pratiche manageriali dei DS italiani sono sostanzialmente meno efficienti di quelle misurate negli altri paesi. La differenza non è attribuibile tanto ai maggiori vincoli istituzionali, che pur caratterizzano l’operato dei DS italiani, ma riflettono piuttosto una carenza intrinseca di competenze manageriali.*” *Esiste un’ampia letteratura che sottolinea quanto la qualità della leadership, l’organizzazione manageriale e l’uso di buone pratiche organizzative rappresentino un aspetto determinante del successo delle imprese operanti in ambiente di mercato (si veda al proposito la rassegna di Bloom e Van Reenen, 2012). Più difficile è analizzare il ruolo delle capacità manageriali nel settore pubblico, sia perché generalmente la misura di output è più difficile da definire e misurare sia perché i dirigenti pubblici sono tipicamente sottoposti a una serie di vincoli normativi e burocratici che ne limitano l’autonomia decisionale*”. (...) *I risultati permettono un confronto omogeneo con gli stessi dati per altri cinque paesi in cui è stata condotta la stessa indagine: Canada, Germania, Gran Bretagna, Stati Uniti e Svezia. (...) In secondo luogo, la distanza non è semplicemente attribuibile a un contesto normativo e regolamentare meno favorevole alla efficace gestione della scuola. I DS italiani ottengono punteggi sostanzialmente inferiori ai loro colleghi degli altri paesi anche in ambiti in cui i vincoli amministrativi e burocratici sono un aspetto secondario e contano principalmente*

paesi per i quali sono assenti sia studi sull'applicabilità del costrutto teorico di leadership per l'apprendimento, così come si è affermato nella ricerca internazionale, sia evidenze quantitative sull'efficacia della leadership scolastica"¹²(Dutto, M. G., Ferrario, Pag.38).

Il DS ha la necessità di avere collaboratori cui poter conferire deleghe¹³. "Risulta indispensabile, in questo senso, misurare l'«impatto» della leadership, che viene spesso ridotta – secondo logiche positivistiche di misurabilità – all'azione del solo dirigente"¹⁴.

le capacità manageriali. Ciò sottolinea il ruolo di una carenza intrinseca di competenze manageriali più che del contesto normativo nello spiegare il ritardo dei DS italiani. (...)

Il lavoro è organizzato come segue. Nella sezione 2 si passa in rassegna l'evidenza empirica rilevante per il nostro progetto. La sezione 3 descrive la metodologia del WMS, mentre la sezione 4 analizza i risultati dei DS italiani in chiave comparata. La sezione 5 riporta degli approfondimenti per i DS italiani, e la sezione 6 conclude traendo alcune indicazioni di "policy".

Analisi recenti evidenziano come vi sia ampia eterogeneità tra i paesi OCSE per quanto riguarda responsabilità e autonomia dei DS e testimoniano come, in molti ambiti specifici, l'Italia presenti differenze significative non solo rispetto agli altri 5 paesi esaminati nel nostro lavoro, ma anche rispetto al più numeroso gruppo dei paesi OCSE. In particolare, i dati indicano come i DS italiani 1) effettuino meno attività di monitoraggio nei confronti dell'attività di insegnamento (e degli insegnanti) in classe, 2) abbiano meno autonomia nella determinazione del budget e 3) abbiano minore capacità decisionale nella determinazione del livello e degli incrementi di salario e nelle decisioni di assunzione e licenziamento degli insegnanti (Pont et al., 2008).

Sull'argomento anche:

Branch, G. F., Hanushek, E. A., & Rivkin, S. G. (2012). *Estimating the effect of leaders on public sector productivity: The case of school principals* (No. w17803). National Bureau of Economic Research;

Ricci, R. (2008). La misurazione del valore aggiunto nella scuola. *Fondazione Giovanni Agnelli Working*;

INVALSI (2011), *Le competenze in lettura, matematica e scienze degli studenti quindicenni italiani. Rapporto Nazionale PISA 2009*.

¹² Evoluzione del concetto di "Leadership per l'apprendimento nel contesto della letteratura internazionale", Dutto, M. G., Ferrario, L., Schizzerotto, A., Schratz, M., Zoller, L., & Covi, L. IPRASE-Istituto provinciale per la ricerca e la sperimentazione educativa via Tartarotti 7, Palazzo Todeschi-38068 Rovereto (TN).

¹³ Romano, I., & Serpieri, R. (2006). La leadership educativa nel sistema scolastico italiano: tra istituzioni e competenze. *Revue suisse des sciences de l'éducation*, 28, 100-20.

¹⁴ Serpieri, R. (2007). Leadership distribuita. Cerini G., Spinosi M.,(a cura di), *Voci della scuola*, 6. L'autore riferendosi alla leadership nel settore scolastico, asserisce che: "...si potrebbe osservare che il caso italiano si configura, probabilmente, come una situazione segnata da una sorta di ingenuità delle politiche della leadership educativa"(pag.10) . Heck, R. H., & Hallinger, P. (2005). The study of educational leadership and management: Where does the field stand today?. *Educational Management Administration & Leadership*, 33(2), 229-244.

Il largo ricorso a corsi di specializzazione di lunga durata per accedere nel mondo della scuola e la discontinuità nei concorsi pubblici contribuiscono a restituire un corpo docente di ruolo non più giovane, questo come immediata conseguenza ha che i DS sono, spesso, ancor meno giovani. La tendenza del passato era quella da parte di molti insegnante di predisporre un fine carriera all'insegna della carriera dirigenziale. Risulta necessario osservare che se è vero che la cultura organizzativa inglese in campo scolastico è punto di riferimento per la maggior parte dei paesi europei, è pur vero che anche il settore della ricerca su tutti gli aspetti dell'autonomia scolastica tracci il cammino. I temi indagati dai ricercatori italiani come il management, la leadership e l'accountability nel nostro paese sono stati largamente indagati nel settore aziendale e solo di recente sono stati oggetto di studio in riferimento a problematiche scolastiche¹⁵. Le istituzioni scolastiche sono state troppo spesso considerate solo in riferimento ad aspetti pedagogici e sociologici. Solo di recente, a seguito della stagione autonomista e con il passaggio da capo d'istituto a DS queste tematiche hanno suscitato interesse nei ricercatori¹⁶.

Il tradizionale modello che ha da sempre portato gli insegnanti a candidarsi al ruolo di direttore didattico, preside, dirigente scolastico, in modo evidente, sceglie di selezionare tramite concorso solo insegnanti, cioè non si apre ad altre professionalità o a dirigenti di altri settori della pubblica

¹⁵ Anche se molto datato ci serve a comprendere da quanto tempo, fuori dai confini italiani, l'interesse sull'argomento fosse forte. Il contributo da pag.35 a 39(The retention and development of school leaders - professional development) percorre l'evoluzione della figura del dirigente scolastico.

Bill Mulford, Professor and Director Leadership for Learning Research Group Faculty of Education University of Tasmania, OECD COMMISSIONED PAPER, SCHOOL LEADERS: CHALLENGING ROLES AND IMPACT ON TEACHER AND SCHOOL EFFECTIVENESS, April 2003.

Liberamente consultabile <https://www.oecd.org/edu/school/2635399.pdf>

¹⁶ Beatriz Pont, Deborah Nusche, Hunter Moorman, Improving School Leadership, VOLUME 1: POLICY AND PRACTICE, OECD 2008; Emiliano Grimaldi a & Roberto Serpieri Journal of Educational Administration and History, The reforming trajectory of the Italian educational system. Site-based management and decentralisation as a challenge for democratic discourse, 2010; Tommaso Agasisti Giuseppe Catalano Piergiacomo Sibiano, (2013), "Can schools be autonomous in a centralised educational system?", International Journal of Educational Management, Vol. 27 Iss 3 pp. 292 -310; Paul R. Sparrow, (1994), "Corporate Challenges in the 1990s and the Implications for European Management Education", Executive Development, Vol. 7 Iss 5 pp. 10 – 15; Agustinus Bandur, (2012), "School based management developments: challenges and impacts", Journal of Educational Administration, Vol. 50 Iss 6 pp. 845 – 873.

amministrazione. La logica sembra voler spiegare questa scelta con la visione privilegiata che ha un “interno” alla scuola. Anche in Inghilterra essere insegnante è un prerequisito per accedere alla carriera di headteacher. In passato gli insegnanti che potevano vantare rapporti di collaborazione con il DS, come collaboratore vicario, vedevano riconosciuti maggiori crediti al concorso da dirigente scolastico.

1.3 La cultura dell’innovazione attraverso la “Strategia di Lisbona”.

Il Dirigente scolastico assume un ruolo centrale per promuovere lo sviluppo di una cultura dell’innovazione che deve accompagnare l’agire educativo messo in atto dall’istituzione scolastica.

Le politiche formative nazionali sono dagli anni '90 state influenzate da indicazioni di carattere comunitario e l’architettura ed il funzionamento dei sistemi di istruzione e formazione sono spesso stati radicalmente modificati¹⁷.

L’ambizioso progetto comunitario di svecchiare le istituzioni scolastiche europee ha con la “Strategia di Lisbona” fissato l’obiettivo di fare dell’Europa l’economia basata sulla conoscenza più competitiva del mondo¹⁸. L’importanza degli obiettivi della Strategia di Lisbona dovevano

¹⁷ D. CAPPERUCCI, *La scuola in Europa. Politiche e interventi dell’Unione europea in materia di istruzione e formazione*, Franco Angeli, Milano 2013, pp. 63-64.

¹⁸https://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/lisbona.shtml

Nel marzo del 2000, a Lisbona, il Consiglio Europeo adottò l’obiettivo strategico di *“diventare l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.”* La strategia globale concertata per il raggiungimento di questo obiettivo entro il 2010, riguardava circa dieci aree diverse che includevano le politiche sociali e i settori rilevanti per la costruzione di una economia basata sulla conoscenza e per la modernizzazione del modello sociale europeo. Da allora ogni anno, la Commissione presenta una relazione (Rapporto di primavera) al Consiglio europeo di primavera nella quale vengono esaminati in dettaglio i progressi compiuti nell’attuazione di questa strategia. In questa occasione i Capi di Stato e di Governo dell’Unione valutano i progressi compiuti e stabiliscono le future priorità per il raggiungimento degli obiettivi fissati a Lisbona.

S. FRANZONI, *Governance scolastica e comunità di apprendimento*, Franco Angeli, Milano 2012, pp. 16, 17. “Con la pubblicazione del Libro Bianco del 1995 si afferma un nuovo concetto di formazione: il lifelong learning. In particolare, alla funzione di educazione si sostituisce quella di apprendimento continuo. Il lifelong learning comporta,

essere costantemente monitorati e vista la portata a lungo termine dell'azione si ravvisò la necessità di controllare a scadenza determinata i risultati raggiunti e le criticità rilevate¹⁹. Con il fine di monitorare gli sforzi degli stati ha indicato cinque indicatori (benchmarks) parametri di riferimento²⁰ comuni da raggiungere entro il 2010²¹.

Le aree prioritarie di intervento ed i livelli di riferimento da raggiungere entro il 2010 erano:

- diminuzione degli abbandoni precoci (percentuale non superiore al 10%);

infatti, l'attivazione di processi di apprendimento estesi a tutto l'arco della vita, rispetto: alla diffusione di una formazione di base in età scolastica; all'introduzione di opportunità per chi non ha potuto completare gli studi; alla riqualificazione personale e professionale per chi lavora; all'aggiornamento concettuale e informativo per quel cittadino che intende dare il suo contributo alla crescita intelligente e sostenibile.

L'apprendimento permanente non riguarda la sola istruzione degli adulti, ma coinvolge tutte le fasi della vita (da quella prescolastica a quella lavorativa) in un processo culturale nel quale coesistono apprendimento formale e informale. Gli obiettivi perseguiti vanno oltre le tematiche classiche dell'istruzione per includere ambiti quali: l'inclusione sociale, la cittadinanza attiva, il significato dell'autorealizzazione, l'importanza della centralità della persona per l'efficacia e la qualità dell'apprendimento, dei temi dell'occupazione e delle pari opportunità".

¹⁹ https://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/lisbona.shtml

Nel marzo 2004 fu formalizzata la necessità di monitorare gli sforzi degli stati nel raggiungimento degli obiettivi fissati quattro anni prima. Consiglio Europeo di Bruxelles "Istruzione e Formazione 2010 - L'urgenza delle riforme per la riuscita della strategia di Lisbona". Nell'illustrare i progressi compiuti e i ritardi nel processo di cooperazione, la Relazione congiunta Consiglio-Commissione individua tre "leve" su cui basare l'azione futura, per rispettare gli obiettivi e i tempi di Lisbona: concentrare le riforme e gli investimenti nei settori-chiave; fare dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita una realtà concreta; costruire l'Europa dell'istruzione e della formazione. A partire da tale data inoltre il Consiglio e la Commissione hanno preso l'impegno di verificare con scadenza biennale i progressi compiuti nell'attuazione del piano di lavoro.

²⁰ https://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/lisbona.shtml

Maggio 2003, Consiglio dei Ministri dell'Istruzione. Conclusioni del Consiglio in merito ai livelli di riferimento del rendimento medio europeo nel settore dell'istruzione e della formazione. Si riporta qui di seguito il punto 5 delle conclusioni Il metodo aperto di coordinamento, descritto nelle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona come "strumento per diffondere la migliore pratica e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'UE ". Il metodo aperto di coordinamento È messo in atto utilizzando strumenti quali indicatori e parametri di riferimento, come pure lo scambio di esperienze, la valutazione reciproca e la diffusione di buone pratiche.

²¹ https://archivio.pubblica.istruzione.it/buongiorno_europa/lisbona.shtml

Maggio 2003, Consiglio dei Ministri dell'Istruzione. Conclusioni del Consiglio in merito ai livelli di riferimento del rendimento medio europeo nel settore dell'istruzione e della formazione. Si riporta qui di seguito il punto 4 delle conclusioni : Il Consiglio europeo del 20 e 21 marzo 2003 che ha chiesto di avvalersi " della valutazione comparativa per individuare le migliori prassi e assicurare investimenti effettivi ed efficaci in risorse umane".

- aumento dei laureati in matematica, scienze e tecnologia (aumento almeno del 15% e al contempo diminuzione dello squilibrio fra sessi);
- aumento dei giovani che completano gli studi secondari superiori (almeno l'85% della popolazione ventiduenne);
- diminuzione della percentuale dei quindicenni con scarsa capacità di lettura (almeno del 20% rispetto al 2000);
- aumento della media europea di partecipazione ad iniziative di lifelong learning (almeno fino al 12% della popolazione adulta in età lavorativa 25/64 anni)
- le responsabilità del DS sono più gravose rispetto al passato e si rendono necessari nuovi percorsi per la formazione e per il reclutamento²².

Il DS è sempre un ex docente con un'esperienza professionale di almeno cinque anni, non è insomma richiesta nessuna esperienza nell'esercizio del management e della leadership²³.

La tendenza europea²⁴ è proprio quella di riconoscere come unico prerequisito una determinata esperienza da insegnante. L'unica eccezione risulta essere il Regno Unito che prima di far insediare nei ruoli i nuovi capi d'istituto prevede come obbligatorio il conseguimento del "National Professional Qualification for Headship". Rilevante risulta questa "anomalia" perché il Regno Unito viene da anni considerato paese precursore nell'attuazione della piena riforma verso l'autonomia scolastica.

²² Associazione Treelle, *I dirigenti scolastici: funzioni, reclutamento, valutazione in Italia e in Europa*, Fondazione per la scuola della Compagnia di San Paolo, Genova 2013, p. 21.

²³ Unità italiana di Eurydice, *Il dirigente scolastico in Europa*, Bollettino di informazione internazionale, numero monografico, novembre 2009, p. 4. Per approfondimenti si rimanda al suddetto in cui si trova uno studio comparato che pone un confronto tra i Capi d'Istituto di Francia, Finlandia, Germania, Inghilterra e Spagna. Qui si riporta testualmente da pag.4: "Data la crescente autonomia scolastica nella maggior parte dei paesi europei, i capi di istituto devono confrontarsi oggi con sempre più compiti legati alla gestione del personale docente, al finanziamento e ai contenuti curricolari. I criteri di selezione sono pertanto essenziali, insieme ad alcuni prerequisiti per la nomina a capo di istituto, in particolare un'esperienza professionale di insegnamento, un'esperienza amministrativa o di gestione o una formazione specifica per la funzione di leadership. In quasi tutti i paesi europei, ci sono documenti ufficiali che stabiliscono i requisiti necessari per i candidati al posto di capo di un istituto scolastico, che comprenda tutta l'istruzione obbligatoria o un solo livello di istruzione".

²⁴ E. Bracci, *La scuola dell'autonomia: analisi di contesto e implicazioni gestionali*, Franco Angeli, Milano, 2006 pagg.61-63.

In merito a questo si denuncia il fallito tentativo di affidare alla SNA (Scuola Nazionale dell'Amministrazione)²⁵ la formazione dei vincitori del concorso da DS²⁶. Interessante per anticipare il tema della rendicontazione appare, nuovamente, il caso del Regno Unito, in cui la valutazione avviene con cadenza annuale e non viene fatta da ispettori esterni²⁷.

1.4 Benchmark o market driven approach nella scuola italiana?

Il progetto di ricerca ha lo scopo di suffragare l'ipotesi che il ruolo del benchmarking è fondamentale nel contesto pubblico ma non è sufficiente, deve infatti tendere ad un market driven approach.

La letteratura prevalente ha evidenziato che il benchmarking, rappresenta lo strumento fondamentale per evitare l'autoreferenzialità e per attivare processi di apprendimento dalle *best practice* soprattutto in un ambito in cui si tende ad attivare strategie non competitive tra gli attori del sistema.

²⁵ <http://www.sna.gov.it/> La Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) è l'istituzione deputata a selezionare, reclutare e formare i funzionari e i dirigenti pubblici e costituisce il punto centrale del Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica, istituito per migliorare l'efficienza e la qualità della Pubblica Amministrazione italiana. Tra le attività principali ricordiamo: la selezione e il reclutamento dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche centrali; l'erogazione della formazione per tutti i dipendenti pubblici; lo sviluppo di programmi di ricerca sulla pubblica amministrazione, le politiche pubbliche e l'economia pubblica; la consulenza e assistenza tecnica alle Pubbliche Amministrazioni per l'attuazione dei programmi di riforma e di innovazione.

²⁶ Parte III. Corso di formazione dirigenziale e tirocinio. Art. 18 (Svolgimento del corso di formazione dirigenziale e tirocinio). (schema di decreto del Ministro dell'Istruzione del 16 giugno 2016).

²⁷ Unità Italiana di Eurydice, *Modelli di valutazione individuale dei capi di istituto in Europa*, novembre 2009, p.4. Testualmente si riporta: "Emblematico è il caso dell'Inghilterra in cui la valutazione è svolta da due terzi dei membri dello school governing body (organo di governo della scuola) e da un consulente esterno, membro della Cambridge Education Associates, una società privata di consulenza nominata dal Department for Children, schools and families (nuovo nome del Department for Education and Skills)."

In molti ambiti, infatti, non esistono standard di riferimento su cui basare la valutazione e le organizzazioni possono solo verificare se il risultato ottenuto risulta migliore o peggiore rispetto all'anno precedente.

Questo tipo di approccio può essere estremamente riduttivo in quanto tende a monitorare solo gli interventi di miglioramento incrementale rispetto ad una struttura ed ad un assetto dato ma impedisce di verificare se l'impostazione complessiva è corretta, adeguata e sostenibile.

Le istituzioni sono troppo spesso impegnate ad introdurre miglioramenti marginali e non sono in grado di attivare miglioramenti organizzativi sostanziali.

Su questo aspetto parte della responsabilità deve essere imputata, nelle amministrazioni pubbliche, al sistema di budget, troppo spesso non usato come strumento di management ma come strumento di potere interno, orientato solo alla distribuzione delle risorse tra le unità organizzative e poco attento a monitorare se l'organizzazione è capace di rispondere ai bisogni dell'utenza.

Gli Istituti scolastici hanno la necessità di confrontarsi con l'esterno e nello specifico con le offerte delle altre scuole. Il confronto continuo tra istituzioni del sistema, sui numeri, le scelte e i risultati, in modo trasparente e pubblico, non è soltanto il modo con cui il sistema pubblico può e deve rendere conto ai cittadini della sua azione, ma rappresenta anche lo strumento essenziale per imparare, per individuare le proprie debolezze e con coraggio affrontarle. In questo modo è possibile individuare i differenziali di risultato rispetto alle organizzazioni che presentano la *performance* di maggiore successo, e focalizzarsi sulla tipologia e l'entità dei punti di debolezza della gestione in cui cercare il miglioramento della propria *performance*.

Ogni attività di benchmarking è riferita ad un processo o ad una o più fasi significative dello stesso. Una qualsiasi organizzazione, può essere vista come un insieme di processi²⁸ tra loro collegati, interagenti e finalizzati al

²⁸ Vediamo alcune definizioni di processo presentate in letteratura. "Sequenza di attività tra loro logicamente interrelate al fine di gestire una risorsa durante il suo ciclo di vita e raggiungere uno specifico obiettivo. Dove per attività si intende un'aggregazione di operazioni elementari nell'ambito del quale si determina il consumo delle diverse risorse aziendali (umane, tecnologiche, strutturali, di know-how, ...)" (Toscano G.,(1993), Aspetti

raggiungimento della missione. Abbiamo chiamato questa : “organizzazione processiva”. L’organizzazione processiva pur mantenendo livelli di comando, è una organizzazione piatta e a rete in cui ogni unità processiva è al servizio di altre unità processive e tutti sono al servizio del cliente finale²⁹. Sembra opportuno cogliere l’osservazione che: “*ai fini della creazione di valore, è più utile per il manager adottare una visione per processi piuttosto che una visione per funzioni*³⁰”. L’ambiente scolastico

organizzativo-contabili della gestione per processi, Sviluppo & Organizzazione, n. 139, settembre-ottobre);

“Insieme di attività, decisioni, informazioni, flussi di materiale interrelati tra loro, che tutti insieme determinano il successo competitivo dell’azienda.

In una scissione radicale dai tradizionali modi di intendere le organizzazioni, questi core process passano attraverso le unità funzionali, geografiche e di business ed anche attraverso i confini dell’azienda. Ogni core process sarà composto da diverse attività chiave focalizzate su uno o più obiettivi strategici fissati in termini di tempi, qualità e costi” (Kaplan R. S.e Murdock L., (1991)“Il ridisegno del core process”, in Sistemi & Impresa, n. 4,);

“Il processo viene definito come una serie di attività che prende l’input, aggiunge valore, e produce output” (Harrington H.J., Verso uno status di classe mondiale, The Quality, n. 2/3, aprile-settembre, 1993);

“Un’organizzazione razionale di persone, materiali, energia, impianti e procedimenti in attività concepita per produrre uno specifico risultato finale” (Pall G. A.,(1987) Quality Process Management, Prentice-Hall;

“Una sequenza di attività logicamente correlate che impiegano risorse (persone, macchine, materiale) per fornire uno specifico risultato finale. Tale sequenza è caratterizzata da:-input misurabile;-attività con valore aggiunto;-output misurabile;-attività ripetitive. Gli input provengono dai fornitori (interni e/o esterni) e gli output sono destinati ai clienti. I processi sono quindi catene di fornitori/clienti ed in questa logica ogni fase del processo deve conoscere i bisogni sia del cliente finale che del cliente a valle” (Biroli M.,(1992) Process Analysis o Process Management, in Sistemi & Impresa, n.9);

Nonostante l’estrema varietà di espressioni è immediato notare che molte definizioni contengono elementi comuni: talvolta fanno uso di termini diversi per esprimere concetti analoghi, talaltra appaiono più complesse per la volontà di arricchire e di entrare in maggior dettaglio, ma non esistono tra di esse differenze di fondo. Volendo dare una definizione sufficientemente ampia e dettagliata potremmo affermare che un processo è costituito da una sequenza di attività, tra loro interdipendenti e finalizzate al perseguimento di un obiettivo comune; esso riceve un certo input (materiali, istruzioni e specifiche del cliente), vi apporta delle trasformazioni che aggiungono valore, utilizzando risorse aziendali, ossia persone, materiali e strutture ed infine trasferisce all’esterno l’output richiesto, prodotto/servizio e/o informazioni.

²⁹ Porter, M. E., & Millar, V. E. (1985). How information gives you competitive advantage. Riferendosi alla catena di Porter, anche nel caso della scuola come in un’azienda si può scorgere una sequenza di attività finalizzate a produrre valore per il cliente.

³⁰ Pierantozzi, D. (1998). La gestione dei processi nell’ottica del valore. *Egea, Milano*, pag.27.

deve essere altamente reattivo e rispondere alle sempre diverse sollecitazioni provenienti dall'esterno³¹.

Per sviluppare un sistema di benchmarking è necessario che più organizzazioni si accordino tra loro per individuare, in primo luogo, su quali aspetti, variabili o processi chiave impostare l'analisi di confronto. Quindi è necessario che siano definite, e accettate da tutte le organizzazioni:

- a) le modalità con cui i dati e le misure devono essere rilevate;
- b) il soggetto preposto all'elaborazione dei dati.

1.5 Reti di scuole: l'incidenza sulla didattica e sull'organizzazione.

Il fenomeno delle reti non è dettato dal caso ma dalla volontà dei DS e del corpo docente di trovare punti di contatto con altri poli dell'istruzione.

La rete può essere vista come strumento che ha lo scopo di colmare delle lacune o inefficienze *della scuola, si pensi per esempio al rapporto di collaborazione che ci può essere con una biblioteca comunale.*

La rete può essere percepita come *luogo* in cui è possibile progettare e costruire ambienti per realizzare processi di apprendimento, alternativi rispetto a quelli usuali, e sperimentare modelli di insegnamento che non si esauriscano nel trinomio lezione studio individuale-esercitazione, supportato dalle abituali forme di verifica. Si pensi alla condivisione di spazi come laboratori e palestre. Fondamentale diventa la capacità di mettere in atto rapporti collaborativi tra i membri di una *comunità partecipe di un processo*. Lo scopo ultimo è quello di instaurare un'efficace collaborazione e cooperazione. Occorre che ci sia, preliminarmente, un'intesa su obiettivi e

³¹ Lazzarini, G. (2003). *Un protagonismo da costruire. La nuova sfida del lavoro* (Vol. 59). FrancoAngeli. "Il cambiamento è una costante per realizzare un'azienda processiva ,capace di segnare il passaggio dalla qualità prodotta al valore della qualità. In questo panorama è crescente l'attenzione alle competenze". (Lazzarini, G.,2003, pag.40).

valori comuni, la disponibilità a mettere insieme competenze individuali a vantaggio del gruppo come tutt'uno, la flessibilità nell'organizzazione del gruppo, una reale interdipendenza tra i membri di quest'ultimo nella realizzazione di un compito, un impegno nell'aiuto reciproco, un senso di responsabilità per il gruppo e i suoi obiettivi.

Tenendo sempre presente che il fine ultimo della scuola è trasmettere conoscenze e competenze, se la rete viene considerata come modello di un processo di insegnamento/apprendimento alternativo rispetto a quello tradizionale la sua introduzione nella didattica deve essere accompagnata e sorretta anche da misure di carattere organizzativo tendenti a valorizzarne appieno le potenzialità e le risorse.

A tal fine risulta necessario per il DS progettare e sperimentare nuove soluzioni che consentano, in primo luogo, di impostare le relazioni interne all'istituto in modo da dare contenuto e applicazione effettivi all'idea di comunità scolastica e di sviluppare i processi di gruppo, sia per quanto riguarda il team di insegnanti, sia per quel che concerne la collettività dei discenti; e, in secondo luogo, di estendere e arricchire le relazioni esterne, in modo da dare, anche in questo caso, contenuto e applicazione effettivi all'idea di "progettazione integrata", che veda Regioni, Comuni e Province, Enti Locali in generale affiancarsi alle scuole nell'elaborazione di progetti che siano in grado di soddisfare i bisogni degli utenti e degli uni e delle altre, che sono poi sempre gli stessi, e cioè i cittadini e le famiglie. Il DS, sempre rispettando i dettami dell'autonomia funzionale ha il dovere di farsi interprete delle esigenze della comunità³² e nel rispondere a queste istaurare reti di scuole, ma per esaudire a pieno le esigenze, è indispensabile

³² La conoscenza approfondita delle diverse situazioni ambientali e degli elementi di criticità che le caratterizzano, sono il primo sforzo che il DS e i suoi collaboratori deve fare per "entrare nel contesto". Queste situazioni presentano marcate differenze nelle realtà regionali, spesso alquanto eterogenee tra loro. Si evidenzia di nuovo qui l'enorme difficoltà che ha un DS che oltre al suo incarico ha delle "reggenze", in contesti diversi.

Solo allo scopo di fornire delle chiavi di lettura che permettano di cogliere la difficoltà dell'indagine che si deve compiere, si riportano a mero scopo di esempio alcune aree di indagine:

verifica dell' incremento della popolazione in età attiva, al fine di scorgere probabile aumento di forza lavoro;

presenza di gruppi svantaggiati in età scolare e non, a causa della specificità della loro condizione;

patologica richiesta di flessibilità lavorativa in alcuni specifici settori, ecc.

utilizzare convenientemente i nuovi strumenti di conoscenza del territorio, delle sue specificità ed esigenze, resi disponibili in particolare dallo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione³³.

Sempre più si cerca di promuovere la realizzazione di sistemi generalizzati di apprendimento e riqualificazione in long life learning in modo di incrementare la mobilità professionale, l'adattabilità all'evoluzione delle organizzazioni del lavoro e d'impresa e l'integrazione sociale (scuole che ospitano contemporaneamente figli, nei corsi diurni, e genitori nei corsi serali)³⁴.

La riqualificazione professionale che le scuole perseguono serve a controllare e a gestire le dinamiche di flessibilità dei sistemi economici e produttivi con l'obiettivo di produrre un effetto di stabilità occupazionale e di qualificazione professionale nelle nuove professioni (specialmente quelle professionalità legate ai grandi mutamenti tecnologici) e nelle nuove modalità di prestazione lavorativa.

³³ Si pensi ad esempio alla consultazione delle ricerche condotte da Eupolis tramite semplici mezzi informatici, per avere dati aggiornati sulle tendenze degli iscritti nei vari indirizzi di studio, i rapporti tra alunni che hanno conseguito la qualifica ed hanno trovato lavoro. Si rimanda al sito: <http://www.eupolis.regione.lombardia.it>.

³⁴ Scuola Democratica, *learning for democracy*, N. 3 nuova serie Luciano Benadusi, Una premessa: equità e «percorsi misti» di studio e lavoro, Pag. 13: “Può darsi che ai fini dell'equità sia meglio guardare agli obiettivi (in termini di conoscenze e di competenze) che non ai percorsi. E può darsi pure che il duplice obiettivo, di far acquisire a tutti un repertorio essenziale di apprendimenti alla fine dell'istruzione obbligatoria e uno non troppo differenziato e gerarchizzato nei due o tre anni successivi, possano essere conseguiti anche – per alcuni addirittura meglio – attraverso il pluralismo dei percorsi”.

1.6 La rendicontazione sociale nella scuola.

Altro elemento che ci permette di comprendere che ci sono delle nazioni, come ad esempio l'Inghilterra, considerate come una sorta di capofila è quello relativo alla valutazione esterna fatta da un ispettore ogni tre anni. Approfondiremo in altri paragrafi quest'aspetto ma Proprio i RAV alla fine del terzo anno d'indagine saranno soggetti ad una valutazione di tipo ispettivo.

La rendicontazione sociale ha lo scopo precipuo di restituire alle famiglie degli studenti informazioni necessarie a permettere loro di affrontare scelte consapevoli. Inoltre consente all'istituzione stessa di verificare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Lo stesso Paletta³⁵ osserva che vi è però un ritardo da parte della domanda (alunni, genitori,... ecc.) nel percepire la qualità della scuola in esame e si tende a farsi condizionare nella scelta dalla tenuta in termini di reputazione dell'istituzione stessa. L'onda lunga degli effetti è data anche dall'incremento di valore fornito dai successi in termini lavorativi, culturali, professionali ottenuti dai discenti degli anni precedenti e sapientemente comunicati.

Secondo noi anche una distorta visione può portare ad un incremento di iscritti, più che considerare il valore aggiunto in termini oggettivi le scelte possono essere fatte in base alla percezione che gli stakeholder hanno avuto in merito all'aderenza delle scelte fatte dalla scuola ritenute rispondenti alle necessità della comunità. In una ottica competitiva tra le scuole, la rendicontazione obbligatoria secondo identiche modalità incrementa la necessità da parte delle stesse di fornire elementi peculiari idonei a marcare le differenze con i competitori.

Solo a seguito di un attento processo di autovalutazione il bilancio sociale può restituire informazioni sull'incremento di valore in termini educativi. La tendenza italiana a voler valutare la qualità della scuola e dei docenti

³⁵ Paletta, A. (2014). Leadership for learning: è possibile in Italia?. Rivista dell'istruzione, 3, 33-8.

attraverso i risultati degli alunni, peraltro per mezzo di test, su poche materie ed uguali per tutte le tipologie di scuole, fornisce un quadro parziale e distorto della situazione. Mentre come abbiamo più volte già detto il PTOF indaga criticamente il contesto valutando gli sforzi congiunti di tutte le figure che operano in una determinata scuola al fine di evidenziare le reali condizioni di partenza al fine di poter valutare le condizioni di uscita.

Anche il RAV può essere visto come strumento di rendicontazione sociale.

Ogni scuola deve esprimere le proprie peculiarità e di rimando quelle dei propri iscritti come anche quelle degli stakeholder. In una logica competitiva però non è azzardato ritenere si possano avviare processi di emulazione che inevitabilmente porteranno a rendere omogenea l'offerta anche solo da un punto di vista formale.

Se lo scopo dell'istituzione scolastica è quello di permettere di perseguire molteplici scopi come quello di una formazione adeguata e spendibile nel mondo del lavoro o nella proficua prosecuzione negli studi il bilancio sociale deve avere lo scopo di mostrare in modo il più possibile veritiero e riscontrabile la "realtà" in oggetto.

La rendicontazione deve restituire informazioni anche sulla qualità delle relazioni tra il DS e tutto il personale della scuola, l'importanza di quest'aspetto ha rilevanza perché il buon rapporto e la proficua collaborazione agevolano la raccolta dei dati, indispensabili per la valutazione. Il ruolo cardine del bilancio sociale deve essere quello di fornire informazioni sul capitale finanziario e sulla professionalità che una scuola ha per realizzare la propria mission istituzionale. La prevalente letteratura³⁶ ravvisa che il DS nella scuola italiana non ha il controllo esclusivo sulle risorse da impiegare al fine di raggiungere i propri obiettivi.

³⁶ Poggi, A. (2010). L'accordo Stato-Regioni in materia d'istruzione e le prospettive del federalismo fiscale per la scuola. *Programma Education FGA, Working Paper*, (33); Bordignon, M., & Fontana, A. (2010). Federalismo e istruzione. La scuola italiana nell'ambito del processo di decentramento istituzionale. *Programma Education FGA, Working Paper*, (34); TreeLLLe Association. (2006). *Per una Scuola Autonoma e Responsabile. Analisi, Confronti e Proposte* (No. 5). Working Paper; Ferrajoli, C. F., presso il CNR-ISSiRFA, B., & Migrazioni, P. (2011). L'organizzazione scolastica ancora al centro del contenzioso costituzionale tra stato e regioni. *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, (4);

Risulta evidente il DS non può avere pieno controllo sugli immobili (problema dell'edilizia scolastica) e su molti beni patrimoniali che risultano essere in comodato d'uso da parte di comuni e province che si occupano, con le loro tempistiche, delle spese di gestione e manutenzione. Il DS gestisce parte cospicua dei fondi dovendo rispettare un vincolo di destinazione.

Capitolo 2

La dirigenza e i suoi collaboratori, un percorso verso la responsabilità condivisa

2.1 Strumenti vecchi e nuovi di comunicazione e interazione con gli stakeholders.

Il bilancio sociale nella scuola per essere valido ha bisogno di uno strettissimo legame con gli elementi che individuano la mission, questo permette di determinare il quadro di responsabilità e consente di determinare da un lato gli stakeholder e di rimando le necessarie azioni per mezzo delle quali adempiere alle proprie responsabilità.

Pare necessario vi sia coerenza tra mission, governace e accountability³⁷, il bilancio sociale della scuola può essere visto come lo strumento capace di amalgamare i tre elementi di cui sopra. I modelli di governance che vengono presi, dalla letteratura³⁸ in esame sono il “quasi mercato” e la “rete” e i corrispondenti meccanismi di accountability³⁹.

³⁷ A. Paletta, Capitolo settimo, Il bilancio sociale nella scuola dell'autonomia, cita: Maticena A. (1998), Il sistema informativo obbligatorio delle ONLUS. Finalismo aziendale e informazione: un nesso inscindibile, in AA.VV., Studi e proposte per il riordino della disciplina tributaria degli enti non profit, Fondazione Italiana per il volontariato, Roma.

³⁸ Bartocci L., [2003], *Il bilancio sociale negli enti locali. Fondamenti teorici e aspetti metodologici*, Giappichelli, Torino; Barzanò G., Mosca S., Scheerens J., [2000], *L'autovalutazione nella scuola*, Bruno Mondadori, Milano; Borgonovi E., [2005], *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano; Arena, P. (2008). *La responsabilità sociale delle istituzioni di pubblico interesse*; E. Borgonovi, & G. Rusconi (Eds.). Angeli; Bruno D., Sarti. M., [2009], *Rendicontazione e partecipazione sociale: dal bilancio sociale al bilancio partecipativo. Cosa sono e a che cosa servono*, Franco Angeli, Milano; Buccellato, A. (1997). I controlli nelle pubbliche amministrazioni: l'accountability ed il sistema informativo; G. FARNETI, E. VAGNONI (a cura di), *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini;

Sin dagli anni '90, gran parte dell'Europa è impegnata nel comune intento di migliorare le politiche autonomistiche nel campo dell'istruzione. Il Regno Unito⁴⁰ è riuscito, prima di altri Paesi a mettere in atto una serie di riforme mirate a migliorare il sistema dell'istruzione. Per questa ragione tanta parte della letteratura in materia di autonomia scolastica ed inerente l'evoluzione della figura del "capo d'istituto" tiene conto di ricerche anglosassoni.

Gli enti pubblici in una logica di quasi mercato vengono particolarmente incentivati ad una competizione volta al miglioramento della qualità del servizio offerto ai cittadini⁴¹.

La pertinenza e l'aderenza del quasi mercato all'offerta educativa sta nel fatto che molteplici osservatori hanno, in modo evidente, notato che vi è competizione tra chi offre il servizio, nell'incentivare diverse figure a scegliere una scuola invece che un'altra. I singoli istituti cercano di essere attraenti per docenti e sempre più aziende sono disposte a far da sponsor se l'offerta formativa della scuola risponde alle esigenze aziendali.

Come riflesso immediato si può agevolmente riscontrare che la "competizione" tra le scuole può mettere in luce anche un successo indiretto e non derivante da particolari politiche e strategie messe in atto, ma semplicemente da scelte contingenti come la vicinanza fisica ai fruitori del servizio⁴². In altri termini un docente potrebbe scegliere di lavorare presso un determinato istituto perché spinto da motivazioni logistiche e non dalla qualità di interazioni positive che riesce a mettere in atto con i colleghi. Per

Gruppo Bilancio Sociale, [2001], *Standard di base. Principi di redazione del bi-lancio sociale*, Giuffrè, Milano; Gruppo Bilancio Sociale, [2005], *Standard di base per il settore pubblico. La rendicontazione sociale nel settore pubblico*, Giuffrè, Milano; Guarini E., [2003], *Un modello di riferimento per la progettazione dei meccanismi di accountability delle aziende pubbliche*, in Pezzani F., (a cura di), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

³⁹ Lo stesso Paletta così riporta: il bilancio sociale assume differenti connotazioni se accogliamo come framework di riferimento il "quasi mercato" o la "rete".

⁴⁰ Nel 1988 si è avuta la riforma nel sistema dell'istruzione (Education Reform Act). Questa ha inciso in modo significativo sui sistemi di governo e management delle istituzioni scolastiche.

⁴¹ Bradley S., Crouchley R., Millington J., Taylor J. (2000), *Testing for Quasi- Market Forces in Secondary Education*, «Oxford Bulletin of Economic and Statistics», 62

⁴² Paletta A. (2004), *Il governo dell'Università. Tra Competizione e Accountability*,

quanto concerne invece la capacità di attrarre alunni si deve far riferimento alla capacità da parte dell'istituto di comunicare l'offerta formativa in modo accattivante. Il DS proprio grazie al PTOF e alle attività di visita guidata dell'istituto (open day) riesce a coinvolgere contemporaneamente futuri alunni e genitori. Il DS, da conoscitore del contesto allargato in cui il suo istituto opera riesce in molteplici modi ad essere vicino alle esigenze particolari della comunità. In contesti particolarmente abitati da extra comunitari, da poco trasferitisi, fornire servizi come scuole serali che permettono di lavorare nelle ore diurne, possono risultare particolarmente invitanti per una determinata utenza.

L'alto numero di fornitori di servizio rende molto spesso la qualità dell'offerta varia. Proprio l'estesa rosa di offerte, indirizza la scelta di una scuola rispetto ad un'altra per i discenti. Pare opportuno però far notare che il medesimo DS dopo le varie "riforme" susseguitesi si trova a dirigere istituti che ospitano molteplici percorsi formativi (licei, professionali; IeFP). Spesso il solo fatto di ospitare un percorso formativo che i competitori non hanno garantisce un incremento del numero di iscritti per un triennio.

2.2 La valutazione del Piano dell'Offerta Formativa, da annuale a triennale.

Il lungo e tortuoso percorso verso l'autonomia ha reso necessari interventi massicci sui rapporti tra enti locali e singole istituzioni scolastiche. La tendenza è stata quella di favorire il più velocemente possibile "l'autonomia giuridica" e nel consolidare questa è stata riscritta la sussidiarietà (approfondiremo questo concetto proprio quando parleremo della capacità che ha avuto il DS di incidere proprio sugli IeFP).

Il DS nel suo consolidato ruolo di collante tra le diverse esigenze provenienti dal territorio ha avuto sempre più la necessità di capire come si era allargata la rosa degli stakeholder. Mentre prima il POF era un mero "manifesto" di intenti e prospettate potenzialità, rivolto ad attrarre nuovi

iscritti, ora mette in evidenza la rete di contatti che ha con le aziende presenti sul territorio, deve comunicare i risultati in termini di occupazione riscontrati negli anni precedenti e deve tracciare le esigenze di un contesto.

Gli sforzi profusi nella costruzione di questa sorta di “bilancio” hanno il duplice scopo di fornire una quadro trasparente e facilmente comprensibile dai fruitori diretti dei servizi e in generale da tutti gli stakeholder ed inoltre di creare le basi per tracciare una autovalutazione non autoreferenziale ed avulsa dal contesto di riferimento⁴³.

Il processo di autovalutazione ha bisogno di una attenta analisi iniziale capace di fornire una dettagliata rappresentazione della situazione. Il fine è quello di giungere ad una significativa presentazione e per far questo vi è bisogno di indagare sulle reali risorse professionali, strumentali e finanziarie. Dopo aver compiuto le rilevazioni vi è bisogno di un’analisi critica capace di mettere in luce tra gli elementi indagati quali possono essere definiti punti di forza e quali di debolezza⁴⁴.

Il DS deve essere il primo propulsore di un processo di valutazione continuo e largamente partecipato. Deve perseguire lo scopo di diffondere una cultura della valutazione diffusa e consapevole.

La valutazione deve essere fatta sulle scelte educative, curricolari, didattiche, organizzative e finanziarie. Solo successivamente alla

⁴³ *Angelo Paletta*, Capitolo settimo, Il bilancio sociale nella scuola dell’autonomia: “Queste informazioni dovrebbero alimentare un vero e proprio bilancio sociale della scuola che diventa uno degli strumenti centrali per il corretto funzionamento dei quasi mercati dell’istruzione. In particolare, esso è lo snodo per due principali questioni:

1. coniugare autonomia e responsabilizzazione delle scuole;
2. fare crescere la cultura della valutazione all’interno della scuola, avviando un processo di gestione della performance nella prospettiva degli stakeholder.”

⁴⁴ G. Bertagna, *Valutare tutti, valutare ciascuno. Una prospettiva pedagogica*, La Scuola, Brescia 2004, p. 154.

L’autore ripercorre le fasi dell’autovalutazione di istituto sostenendo che vi è una fase diagnostica, nella quale si considerano tutti gli aspetti organizzativi e strutturali esistenti (risorse, progetti, contesto scolastico, ecc.) che consentono di individuare le criticità ; una fase “intermedia” periodica, che è di regolazione e controllo dei processi attivati (*formativa*); una fase “finale” di registrazione degli effetti e dei risultati ottenuti (*sommativa*) e una fase in cui gli attori, maggiormente consapevoli della situazione, sono nelle condizioni di creare «l’organizzazione che apprende» per migliorarsi, migliorando la funzionalità del sistema (*autoconsapevolizzante* o *formante*).

valutazione interna si sarà in grado di indagare sugli effetti percepiti all'esterno delle scelte internamente attuate⁴⁵.

La complessa macchina organizzativa che sta dietro la buona gestione di un istituto scolastico che vuole essere efficiente, deve tener conto dei bisogni formativi degli alunni, delle aspettative dei genitori, della soddisfazione del corpo docente e di tutti i collaboratori che lavorano al suo interno.

Aspetto assai trascurato è quello che tiene conto degli effetti prodotti sugli alunni e sul mondo del lavoro dalle strategie educative messe in atto.

Il DS ha il compito di intercettare le esigenze eterogenee che attorno alla sua scuola orbitano e se legittime, valutando il vincolo delle risorse, soddisfarle.

Inoltre il dovere del DS è anche quello di operare delle scelte: educative, didattiche, organizzative e finanziarie. Solo tenendo conto di tutti questi aspetti si può valutare se la sua gestione è da ritenersi "competente".

L'azione valutativa non deve essere episodica ma continua ed i soggetti coinvolti in questi processi devono essere di numero assai elevato. Il processo autovalutativo non deve quindi tradursi in un documento che fotografa la realtà di un periodo (RAV valutazione annuale, poi triennale) con il fine di individuare il grado di soddisfazione, deve essere invece essere una serie di azioni congiunte volte al continuo miglioramento.

A parere di chi scrive, anche la legge 107 ha staccato troppo il momento della presa di coscienza delle criticità (RAV) dalle misure da mettere in atto per il miglioramento⁴⁶ (PIANO DI MIGLIORAMENTO).

⁴⁵ Il complesso processo di autovalutazione che avviene all'interno delle istituzioni scolastiche non deve essere esclusivamente considerato come risultato capace di misurare la soddisfazione di chi ha fruito dell'offerta formativa della scuola. Deve invece estendere gli effetti positivi della cultura della valutazione fino a valutare l'efficacia delle stesse procedure di autovalutazione.

⁴⁶ Barone, C., Serpieri, R., Romano, B., Calidoni, P., Palumbo, M., Pandolfini, V., ... & Muzzioli, P. (2016). Scuola democratica. *Issues*, 2016, 2; Mirandola, R., Squarzoni, A., Stefani, E., & Tronci, M. (2003). CampusOne: il modello di valutazione, i primi risultati. *Atti del convegno «La valutazione: un indispensabile strumento di garanzia e di governance»*, Roma, 8; Alemano, I., & Freddano, M. (2015). Autovalutazione e rendicontazione sociale per migliorare la scuola: un'esperienza di formazione e di empowerment. *RIV Rassegna Italiana di Valutazione*; Palumbo, M. (2014). Valutare per migliorare: il contributo della valutazione alla scuola. *M. Faggioli (a cura di), Migliorare la scuola. Autovalutazione, valutazione e miglioramento per lo sviluppo della qualità*, Bergamo, Edizioni Junior, 155-71; Allulli, G., Farinelli, F., & Petrolino, A. (2013). *L'autovalutazione di istituto: modelli e strumenti operativi*. Guerini e associati.

L'introduzione di uno strumento specifico per l'autovalutazione (il RAV), dapprima proposto in forma sperimentale e dall'anno scolastico 2014-15 portato a regime presso tutte le istituzioni scolastiche, sancisce in modo sistematico e formalizzato il passaggio verso i processi autoriflessivi – autovalutativi e l'assunzione di un modello completo, articolato e condiviso di valutazione. La legge 107 del 2015 sulla “Buona scuola” ribadisce il ruolo centrale della valutazione nel processo di cambiamento per il miglioramento dei sistemi scolastici attuali e lo correla al tema sostanziale e fondamentale dell'autonomia scolastica; come evidenzia Previtalli (2014), non può esserci vera autonomia senza responsabilità e non c'è responsabilità senza valutazione. In tal senso, il disegno di cambiamento tracciato dal regolamento sull'autonomia (DPR 8 marzo 1999, n. 275) può considerarsi veramente realizzato nel 2015, a ben quindici anni dalla sua emanazione, proprio in virtù dell'introduzione sistematica del processo di valutazione delle istituzioni scolastiche⁴⁷. (Damiani, P., & Demo, H., Pag. 85)

A nostro parere, si rischia di distanziare troppo due momenti, l'uno conseguenza dell'altro. Lapalissiano appare infatti, pur di rendere evidente un progresso, mettere in luce criticità, su cui è sperabile un semplice intervento risolutivo. La premialità deve avere come obiettivo sempre il merito e non la sua parvenza.

Il DS ha la possibilità di rendere noti gli sforzi messi in essere in termini di attività intraprese e di risultati ottenuti, in base alle risorse impiegate, per mezzo del Bilancio sociale, dove per risorse si devono considerare sia quelle finanziarie che quelle umane impiegate.

Introduciamo qui questo aspetto che sarà in altri paragrafi inerenti l'accountability approfondito, con il solo scopo di chiarire che il DS, ora, ha tre rilevanti occasioni per dar vita all'autovalutazione, due obbligatorie e una facoltativa: PTOF, RAV, Bilancio Sociale. Proprio il Bilancio Sociale può consentire agli stakeholders di avere gli strumenti per formulare un giudizio sulla capacità dell'amministrazione di interpretare le reali esigenze

⁴⁷ Damiani, P., & Demo, H. (2016). Il Rapporto di Autovalutazione (RAV) e l'Index per l'Inclusione: una sinergia possibile. *ITALIAN JOURNAL OF SPECIAL EDUCATION FOR INCLUSION*, 4(1), 83-102.

della comunità di riferimento. La via autonomistica⁴⁸ ha voluto, nel rapporto con gli enti locali e la regione, premiare la natura territoriale della scuola e ha sollecitato la creazione di un sistema di governance capace di plasmare l'offerta formativa sulle esigenze del territorio prevedendo un rapporto sussidiario con gli attori coinvolti. Appare dunque che lo sforzo nella redazione del Bilancio Sociale possa essere giustificato dal valore aggiunto che restituisce una rendicontazione, se etica, in termini di immagine nei confronti di tutti gli interlocutori. Sebbene sia ravvisabile il rischio che possa essere più pressante l'interesse di "comunicare" con il Bilancio Sociale il messaggio che gli stakeholder si aspettano e non quello disinteressato che normalmente dovrebbe essere perseguito.

⁴⁸ A differenza del sistema statalistico verticista in cui veniva di fatto trasposta e attuata localmente ogni direttiva proveniente dal Ministero, con il precipuo scopo del pedissequo rispetto dei programmi ministeriali adattati alle peculiarità del territorio. L'autonomia scolastica ha portato invece una sussidiarietà progettuale che spinge la scuola a rispondere ai bisogni formativi espressi dal territorio cui appartiene, con lo scopo di promuovere le competenze personali degli alunni, così come indicato nelle norme generali dettate dallo Stato, con i percorsi e gli strumenti autonomamente scelti in funzione dei destinatari dell'offerta formativa. La funzione della scuola con l'autonomia scolastica diviene quella di fornire competenze.

2.3 La scuola diventa competitiva, una prospettiva di quasi mercato.

La prospettiva di quasi mercato riguarda la scuola almeno da quando, con la necessità di reperire i fondi necessari per garantire i servizi⁴⁹, ha dovuto “competere” con altre scuole. *“Negli ultimi anni ha preso consistenza nelle politiche scolastiche un approccio riformatore basato sul controllo dei risultati, con la finalità di introdurre un sistema di quasi-mercato. L’analisi della abbondante letteratura che è stata prodotta sull’impatto di queste politiche ne mostra punti di forza e aspetti critici. Da una parte emergono alcuni effetti di queste politiche sui risultati degli studenti, soprattutto nelle discipline scientifiche e matematiche, dall’altra vengono segnalati comportamenti opportunistici delle scuole e dei docenti, la compromissione di un atteggiamento cooperativo all’interno della scuola e la concentrazione dell’insegnamento sulle sole discipline oggetto del test. Questi elementi suggeriscono di mantenere un approccio molto accorto nell’utilizzare l’Output Driven Approach (ODA), facendo molta attenzione ai rischi evidenziati e valorizzandone gli elementi positivi (maggiore consapevolezza esterna e interna del rendimento delle scuole, possibilità di*

⁴⁹ *“I sostenitori dell’Outcome Driven Approach mettono in luce che la maggiore attenzione al prodotto produce un miglioramento dei sistemi educativi, dal momento che insegnanti e capi d’istituto hanno a disposizione solidi punti di riferimento per confrontare i loro risultati e valutare i loro punti di forza e di debolezza. Inoltre, le scuole devono competere per essere scelte dalle famiglie degli studenti e dunque devono sforzarsi di migliorare; anche l’introduzione di sistemi premiali per le scuole o per i docenti rafforza la competizione. Dal canto loro le famiglie sono più informate riguardo alle prestazioni delle singole scuole e possono scegliere le scuole migliori; e questo completa il circuito virtuoso tra valutazione e miglioramento.*

Questo approccio dovrebbe anche consentire una migliore gestione del sistema educativo a livello centrale, dal momento che le autorità educative e i decisori politici sono più informati riguardo ai risultati realmente ottenuti a livello nazionale e locale e possono assumere le decisioni conseguenti, sia a livello di sistema che a livello di scuola, premiando le scuole migliori oppure sostenendo, oppure chiudendo, le scuole in difficoltà “

incentivarne l'impegno e di sostenere le scuole in difficoltà)⁵⁰. (G. Allulli, 2011)

Nell'ottica di quasi mercato un DS che opera in una scuola autonoma deve poter: perseguire progetti condivisi con gli immediati fruitori del servizio e con gli stakeholder in generale⁵¹; permettere a discenti e famiglie di compiere una scelta consapevole, alla luce di una offerta formativa valida; deve essere in grado di tracciare una identità peculiare del proprio PTOF in modo da evitare che chi sceglie possa erroneamente pensare di poter effettuare una scelta equivalente preferendo un altro istituto⁵². *“Il principio*

⁵⁰ Scuola Democratica, *learning for democracy*, N. 3 nuova serie, Giorgio Allulli, Le politiche scolastiche e l'*Output Driven Approach*, Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA, 2011 pag.47.

⁵¹ Scuola Democratica, *learning for democracy*, N. 3 nuova serie, Giorgio Allulli, Le politiche scolastiche e l'*Output Driven Approach*, Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA, 2011 pag.48-49. *“Le politiche scolastiche centrate sul controllo dei risultati si basano su:*

- *la definizione di obiettivi e traguardi chiari e misurabili: vengono definiti dei traguardi da raggiungere, indicando anche con precisione i livelli e le quantità interessate, utilizzando degli indicatori;*
- *la definizione dei risultati di apprendimento: il percorso scolastico e formativo viene definito in termini di risultati da ottenere (learning outcomes), più che in termini di programmi, orari e discipline da studiare;*
 - *l'allargamento dell'autonomia delle scuole: vengono concessi ai dirigenti e al personale degli istituti scolastici più ampi poteri in materia di gestione delle risorse, reclutamento del personale, organizzazione dell'insegnamento, organizzazione dell'attività scolastica;*
- la valutazione dei risultati degli alunni attraverso l'utilizzo di prove standardizzate: al posto o in aggiunta ai tradizionali esami, che non consentono un apprezzamento oggettivo dei risultati raggiunti, vengono introdotti dei test standardizzati, che permettono una verifica del livello raggiunto dagli studenti e un confronto tra le scuole;*
- *la responsabilizzazione della scuola rispetto ai risultati raggiunti: i risultati della scuola vengono comunicati all'esterno e di questi la scuola è chiamata a render conto alle autorità scolastiche e alle famiglie degli alunni;*
- *l'introduzione di sistemi di valutazione dei docenti: vengono introdotti sistemi di verifica dell'attività del docente, del suo impegno professionale, dei risultati raggiunti con gli alunni, sia attraverso ispezioni esterne che attraverso l'analisi dei risultati degli alunni nelle prove oggettive;*
- *la concessione di premi alle scuole e ai docenti sulla base dei loro risultati: al posto dei tradizionali meccanismi di carriera, basati sull'anzianità del docente, vengono introdotti meccanismi legati al merito effettivo;*
 - *l'estensione delle possibilità di scelta da parte delle famiglie: alle famiglie vengono offerti strumenti informativi sull'effettivo livello qualitativo delle scuole, in modo che possano compiere una scelta informata, e maggiore libertà per una scelta non vincolata alla residenza territoriale.*

⁵² Scuola Democratica, *learning for democracy*, N. 3 nuova serie, Giorgio Allulli, Le politiche scolastiche e l'*Output Driven Approach*, Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA, 2011 pag.57.

La valutazione delle scuole è orientata a promuovere un sistema di mercato, in quanto i genitori ricevono un gran numero di informazioni sui risultati scolastici (rapporti ofsted, risultati dei test scuola per scuola ecc.) per favorire la loro scelta di una scuola per i figli. Tuttavia, da un'indagine commissionata dal Ministero dell'Istruzione (Ivins, 2008) sui

sottostante alle politiche input e process-based è che per migliorare la scuola è necessario modificarne la struttura anche introducendo nuove risorse, o reindirizzando quelle esistenti, in base alle necessità che emergono dall'analisi del suo funzionamento e dalle richieste degli stakeholder (famiglie, dirigenti, docenti, opinione pubblica). Le politiche che possono essere ricondotte a queste categorie sono molteplici, tra le altre si possono ricordare: l'estensione della durata dell'istruzione obbligatoria; l'allungamento del tempo scuola; la riforma del curriculum; la differenziazione dei percorsi formativi; la riforma del reclutamento, della formazione e della carriera dei docenti; la modifica dell'organizzazione e della gestione dell'unità scolastica ecc.”(G. Allulli,2011)

La contrapposta visione di una governance volta al “quasi mercato” rispetto a quella tendente alla governance di “rete” non ci autorizza a considerare questi modelli autoescludenti perché per certi versi riescono a convivere proprio perché necessarie risposte ad un'autonomia ancora parziale.

La collaborazione a progetti comuni da parte di reti di più scuole non necessariamente riduce il potenziale di competitività ma forse riesce a meglio indirizzarlo. L'obiettivo di rispondere agli interessi della collettività, proprio perché variegati, non esclude che ciascuna scuola a proprio modo nella sua *mission* abbia il medesimo scopo pur rivolgendosi ad un pubblico diverso. La tendenza a creare “reti” potrebbe far ritenere che si voglia uscire da una logica di quasi mercato, ma in realtà è un modo per implementare i peculiari potenziali delle singole offerte con la piena consapevolezza di poter interagire per migliorare.

Le reti per quello che riguarda il mondo della scuola si usano in differenti ambiti. Le associazioni tra scuole e le forme di partecipazione che queste

*fattori che influenzano la scelta della scuola, è emerso che la lettura di un «Rapporto positivo dell'ofsted» è citata solamente dall'8% delle famiglie. L'autore pone il problema di una scelta effettuata dai genitori con altri criteri e non seguendo i canali di informazione istituzionali. Si rimanda per ulteriori considerazioni anche a: Allulli, G. (2007), «La valutazione della scuola: un problema di governance», *Economia dei servizi, Mercati, Istituzioni, Management*, Anno ii (3), pp. 453-470*

mettono in essere sono reti⁵³. Il concetto di rete⁵⁴ nel caso italiano risulta allargato, oltre che a reti di scuole si configurano casi di reti scuola-istituzioni locali. La capacità del DS di creare rapporti con terzi al fine di fornire servizi, sembra un tentativo volto ad aggirare la scarsa autonomia che ha nella gestione di risorse.

Generalmente le reti vengono costituite al fine di realizzare uno specifico progetto.

2.4 La “Buona Scuola” e l’ autonomia ancora incompleta.

Le numerose diversità tra i contesti politico istituzionali delle nazioni non rende agevole fare confronti tra sistemi di amministrazione delle scuole e di conseguenza fare un raffronto sul “grado” di autonomia dei sistemi scolastici. Le indagini OCSE-PISA hanno per anni indagato sull’ autonomia delle scuole ed hanno messo in essere delle comparazioni tra le situazioni dei diversi Paesi. L’ Italia ha presentato delle criticità su alcuni aspetti della governance:

assunzione del personale;

promozione del personale;

licenziamento del personale;

rapporti con lo stato, le regioni e gli enti locali.

Proprio su questi punti la “Buona Scuola ha voluto incidere”.

⁵³ Il fondamento normativo è reperibile nel D.Lgs. 275/99, che non solo prevede un intero articolo, il n. 7, intitolato Reti di scuole.

⁵⁴ Paletta in un datato studio del 2004 (A. Paletta, Capitolo settimo, Il bilancio sociale nella scuola dell’ autonomia) ravvisa un indebolimento nella realizzazione del quasi mercato a causa del frequente ricorso alle reti: “...emerge che la “rete”, più che il “quasi mercato”, sembra designare un assetto di governance meglio rispondente alla tradizione ed ai cambiamenti che hanno interessato la scuola italiana. Una semplificazione delle diverse condizioni di contesto porta a rilevare uno spostamento dei fattori critici di successo: se nel “quasi mercato” la parola d’ordine è competizione tra scuole e competitività della scuola attraverso l’uso più efficace ed efficiente dell’ autonomia, nella “rete” il successo della scuola non dipende dal controllo gerarchico delle risorse, ma dalla capacità di collaborare e cooperare all’ interno di network più o meno complessi”.

Il DS in Italia non godeva di grande autonomia nella scelta dei docenti e del personale in generale.

A seguito però della legge 107 è stata attribuita al DS una maggior autonomia per due aspetti fondamentali: premiare gli insegnanti meritevoli e contribuire a selezionare parte del corpo docente (organico di potenziamento). Al DS è stata concessa anche la facoltà di riconfermare per un altro triennio gli insegnanti selezionati, o alla fine dei tre anni non confermare l'incarico. Le indagini OCSE hanno evidenziato una notevole distanza per questi aspetti con alcuni altri paesi europei.⁵⁵ La via verso una reale autonomia della scuola italiana in generale e del DS in particolare dagli anni '90 non si è mai arrestata e sembra aver, negli ultimi anni fatto significativi passi in avanti.

Oggi risulta che alcuni aspetti dell'autonomia scolastica in Italia meritino significativi interventi tali da permettere la creazione di un ambiente idoneo al quasi mercato⁵⁶. Le indagini OCSE-PISA hanno appurato che l'autonomia della scuola italiana è adeguata solo per alcuni aspetti come ad esempio la didattica e l'organizzazione ma per quanto riguarda la gestione delle risorse presenta ancora molte criticità.

⁵⁵ Si è evidenziata una maggiore autonomia nell'assunzione e nel licenziamento del personale in Inghilterra e nei Paesi Bassi. In Inghilterra e Svezia, inoltre i DS sono tenuti al rispetto del minimo stipendiale per il corpo docente, ma gli stipendi sono negoziati tra DS e docenti nella scuola.

Alexander T.J. (2006), Stato, Regioni, Enti locali e Scuola: chi deve fare cosa?.

⁵⁶ A. Paletta, Capitolo settimo, Il bilancio sociale nella scuola dell'autonomia. Paletta ravvisa la necessità per la scuola e per il DS di: "...esercitare i principali poteri decisionali, non soltanto sulle questioni strettamente educative, ma anche sull'organizzazione interna e sulle risorse", Nel medesimo contributo l'autore solleva anche il problema della necessità di un'autonomia responsabile: "... l'autonomia diventa un serio problema se non è controbilanciata da responsabilizzazione".

2.5 Organizzazioni scolastiche come imprese.

Negli ultimi anni, molte scuole hanno intrapreso percorsi di sviluppo fondati su un orientamento competitivo al mercato attraverso la creazione di una solida cultura aziendale indirizzata all'esterno; alcune capacità distintive nel comprendere il mercato; e una configurazione strutturale in grado di gestire efficacemente i flussi informativi⁵⁷ (Brondoni, 2009; Day, 1994).

Le scuole hanno avuto negli ultimi anni un comportamento *market driven*, *si sono inserite in vario modo* in un sistema di relazioni che ha consentito un migliore accesso alle informazioni riguardanti i clienti, i concorrenti e gli altri attori del contesto competitivo, basti pensare alla pratica degli open day nelle scuole di ogni ordine e grado⁵⁸. (Narver, Slater, 1990; Kohli, Jaworski, 1990).

Spesso, a volte con superficialità, si attribuisce al comparto pubblico una cronica incapacità di soddisfare i bisogni e rispondere alle esigenze dei cittadini, di relazionarsi positivamente agli stessi. Si rileva l'utilizzo di tecniche di benchmarking al fine di promuovere un adeguato cambiamento, a fronte dei bisogni espressi dal mercato e delle modifiche delle modalità di risposte e offerta dei concorrenti, vengono mutate e debitamente adattate all'ambito pubblico, nel POF infatti si cerca di esplicitare le criticità e le potenzialità di una determinata utenza e si propongono misure accattivanti per attirare nuovi iscritti. Una necessità questa del cambiamento che viene dall'alto della struttura organizzativa e che, se da un lato consente di dotare l'azione di potere d'intervento, dall'altro alimenta il verificarsi di uno

⁵⁷ Brondoni, S. M. (2009). Market-Driven Management, Competitive Customer Value and Global Networks; Day, G. S. (1994). The capabilities of market-driven organizations. *the Journal of Marketing*, 37-52.

⁵⁸ Narver, J. C., & Slater, S. F. (1990). The effect of a market orientation on business profitability. *The Journal of marketing*, 20-35. Kohli, A. K., & Jaworski, B. J. (1990). Market orientation: the construct, research propositions, and managerial implications. *The Journal of Marketing*, 1-18.

scarso coinvolgimento dei livelli più bassi dell'organismo di coloro i quali vengono a contatto diretto del cittadino-utente, determinanti per la qualità del servizio. Mettere in pratica strategie di benchmarking applicate al sistema d'istruzione fino alle scuole secondarie di secondo grado, mette in evidenza tutte le differenze che emergono rispetto all'applicazione nel settore della PA in generale e rispetto alla realtà delle aziende private. Si riscontra lo sforzo da parte dei DS nell'opera di adeguamento che è stata effettuata sulla suddetta metodologia di confronto; adeguamento necessario viste le peculiarità delle scuole che non permettono una pedissequa applicazione della teoria formulata per il metodo aziendale. Le scuole pubbliche, in qualche misura, stanno attuando cambiamenti organizzativi nel tentativo di passare da un modello di tipo gerarchico istituzionale a un modello processivo riscoprendo il mercato, come sistema "clienti" quale elemento fondamentale di guida verso il miglioramento dei servizi. Si riscontra il più rapido passaggio da parte delle istituzioni scolastiche ad un market driven management approach rispetto a macro ambiti della PA. La definizione fornita dalla letteratura dominante di market-driven management come strategia che presuppone il confronto diretto e continuo con i concorrenti, in una logica di customer value management. Il market-driven⁵⁹ management privilegia quindi una visione 'outside-in', articolata su l'individuazione di offerte con valore più alto dei competitor per provocare l'incontro con la domanda ('Prima e meglio dei competitor'). Molti studiosi⁶⁰ sostengono poi che, oltre ad un orientamento alla domanda ed un

⁵⁹ Allulli, G. (2011). Le politiche scolastiche e l'Output Driven Approach. *Scuola Democratica*, 3(3), 47-69; Faraoni, M., & Petretto, L. (2009). Market Driven Management e Supply Chain. *Symphonya. Emerging Issues in Management* (www.unimib.it/symphonya), (2); Vallini, C., & Simoni, C. (2009). Il Market-Driven Management come approccio imprenditoriale. *Symphonya Emerging Issues in Management*, (1), 31-45.

⁶⁰ Scognamiglio, A. (2014). Il benchmarking nella pubblica amministrazione: misurazione delle performance, confronto e condivisione di esperienze e risorse per migliorare la qualità dei servizi offerti al cittadino; Breakspear, S. (2012). The policy impact of PISA: An exploration of the normative effects of international benchmarking in school system performance. *OECD Education Working Papers*, (71), 0_1; Sanlorenzo, L. M. (2001). Cultura e strumenti della qualità per la scuola dell'autonomia. *For*; Baird, J., Isaacs, T., Johnson, S., Stobart, G., Yu, G., Sprague, T., & Daugherty, R. (2011). Policy effects of PISA. *Report commissioned by Pearson UK* <http://oucea.education.ox.ac.uk/wordpress/wpcontent/uploads/2011/10/Policy-Effects-of-PISA-OUCEA.Pdf>; Teltemann, J., & Klieme, E. (2016). The impact of international testing projects on policy and practice. *Handbook of human and social conditions in assessment*, 369-386.

orientamento alla concorrenza, un'impresa market-driven si connota per la presenza di un coordinamento interfunzionale in grado di ottimizzare l'acquisizione delle informazioni su clienti e imprese rivali e di diffonderle all'intera organizzazione. Si pensi agli istituti comprensivi che seguono le "carriere" scolastiche degli iscritti per un lungo periodo e successivamente "indirizzano" gli allievi a delle scelte. L'implementazione di "sistema ascolto degli stakeholder" pone le scuole in un rapporto sempre più diretto con il proprio mercato. I clienti della PA, sempre più fanno confronti tra servizi ricevuti da organizzazioni private e quelli fruiti da organizzazioni pubbliche, ma non solo, i paragoni sono effettuati anche tra servizi che le stesse pubbliche amministrazioni offrono. Si può concludere che, la PA si trova ad operare in un "quasi mercato" in evoluzione che, sempre di più vedrà prevalere i meccanismi propri dei mercati privati e per questo motivo deve essere sempre più in grado di intercettare le reali esigenze dei cittadini.

2.6 Una distorta concezione di efficienza (più alunni, meno strutture e più "reggenze").

Il DS è chiamato a rispondere a determinate richieste educative sempre più spesso in contesti "allargati" in cui convivono diverse realtà sociali; deve essere a conoscenza dell'offerta formativa fornita dalle altre scuole e in una ottica di benchmarking instaurare collaborazioni con gli altri DS. (La letteratura⁶¹ non si è soffermata sulla peculiarità tutta italiana della "reggenza", in cui è ovviamente contro produttivo far valere logiche

⁶¹ Colagiovanni, P. (2014). Il Contratto della Dirigenza Scolastica. *Studi Urbinati, A-Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 54(3), 363-404; Rinaldi, P. G. (2012). Il dimensionamento scolastico e la competenza concorrente regionale in materia di istruzione: una conferma (attesa) e un pericolo non evitato. *Le Regioni*, 5(Settembre), 1124-1135.

conflittuali). Inoltre per completezza dello studio si riscontra scarsa evidenza nella letteratura del benchmarking riferito alla scuola italiana mentre è ampiamente presente letteratura a riguardo nel mondo anglosassone che per l'altissima concentrazione di scuole private però, risulta non facilmente confrontabile con la realtà italiana. Gli studi evidenziano la necessità che il DS condivida la conoscenza del territorio e sappia individuare le specifiche esigenze della popolazione, che più scuole, in una ottica collaborativa, si accordino tra loro per individuare, in primo luogo, su quali aspetti, variabili o processi chiave impostare l'analisi di confronto.

Le novità presentate dalla riforma "la Buona Scuola", relative alla nuova figura del dirigente scolastico incentivano la selezione, di anno in anno, dei DS per ridurre al minimo il numero di reggenze e facilitare ed incentivare la costituzione di reti.

Sono state analizzate le tematiche della valutazione e dell'autovalutazione delle istituzioni scolastiche e dei relativi meccanismi premiali dell'operato del dirigente scolastico.

Sono state approfondite le problematiche relative alla scarsa aderenza dei criteri d'indagine, fin ora adottati, per le differenti realtà scolastiche, indifferenti dinanzi alle spiccate peculiarità dei singoli contesti.

Per quanto concerne il metodo qualitativo, ho concentrato la mia attenzione su come dovrebbero con chiarezza essere determinati gli obiettivi dell'indagine e le ipotesi di ricerca, sulla individuazione del quadro teorico concettuale di riferimento, sulla scelta adeguata dei metodi da utilizzare in relazione agli obiettivi. Ho approfondito, inoltre, le tecniche di conduzione di indagini in cui il metodo qualitativo e quantitativo possono operare sinergicamente.

Il mio lavoro ha lo scopo di porre sempre più l'attenzione sul reale potere d'incidenza che i dirigenti scolastici hanno sulla qualità della scuola nel quadro della riforma dell'insegnamento secondario.

Rilievo è stato dato anche alle modalità di reclutamento e formazione del DS e dei docenti, che da ultimo sono state riformate, per consentire ai DS di esercitare, in modo più incisivo, la loro funzione di leadership (scelta dell'organico di potenziamento).

Il lavoro ha tenuto conto di come l'intervento del legislatore ha ampliato rispetto al passato il potere di indagine sul funzionamento delle varie istituzioni scolastiche e sull'operato dei DS. Il mio obiettivo di ricerca è quello di verificare se la nuova figura del dirigente scolastico sia in grado di soddisfare gli utenti e gli operatori meglio che in passato.

2.7 Figure di ausilio e collaboratori del DS: un esempio di leadership distribuita.

La leadership nelle scuole, e nello specifico, il ruolo del capo di istituto, è di grande attualità in quasi tutti i paesi che hanno da tempo intrapreso la via dell'autonomia. Ne è prova il fatto che il Directorate for Education dell'OCSE è stato impegnato in una ricerca comparativa cui hanno partecipato oltre venti paesi dal titolo "Improving School Leadership", pubblicato nel 2007.

I risultati della ricerca condotta dall'OECD (2007) su di un campione di 22 sistemi educativi fanno emergere che tradizionalmente è il Dirigente Scolastico il principale individuo nella posizione di leadership della scuola. Con riguardo ai ruoli e alle responsabilità di quest'ultimo, si evince che sono mutati nel corso del tempo e nei diversi contesti, nazionale e internazionale; tuttavia, il riconoscimento del dirigente scolastico quale leader rimane un tratto comune ai diversi sistemi educativi dell'OECD. Il ruolo e le responsabilità dei dirigenti scolastici variano in relazione a una pluralità di fattori, quali: la provenienza degli studenti, la sede e la dimensione della scuola, il livello e il tipo di scuola. Le tendenze evidenziate dallo studio affermano che sarà piuttosto complesso attrarre una nuova generazione di leader del settore educativo per diversi motivi: ampliamento e crescente complessità dei ruoli di responsabilità, carenza di

preparazione e di formazione, prospettive incerte di carriera e incentivi inadeguati.

Inoltre per dimostrare la valenza internazionale del tema trattato, anche l'UNESCO ha commissionato uno studio, "I nuovi ruoli dei capi di istituto", pubblicato nel 2006.

Lo studio mette in luce che in generale le politiche educative osservate a livello mondiale mettono la scuola al centro delle riforme. Complici il decentramento e l'autonomia crescente, si evidenzia la responsabilità principale dell'attuazione di queste riforme ai capi di istituto e alla loro abilità nel mettere in condizione il personale scolastico e gli allievi di lavorare su obiettivi comuni.

In un certo numero di paesi il dirigente scolastico ha avuto un carico maggiore di responsabilità ma ciò non ha indotto un cambiamento delle modalità di reclutamento né ha potenziato la formazione con percorsi ad hoc.

In altri paesi, invece, si è assistito a un grosso sforzo per adottare misure funzionali alle sue nuove responsabilità.

Questo contributo fa il punto della ricerca internazionale sul "mestiere" di capo di istituto nell'insegnamento secondario, sulle nuove competenze richieste, sul reclutamento, la formazione e la valutazione dei capi di istituto.

Il lavoro in esame ha lo scopo di porre l'attenzione delle autorità nazionali sull'incidenza che i capi di istituto hanno sulla qualità della scuola e fornire a questi ultimi, nel quadro della riforma dell'insegnamento secondario, un certo numero di orientamenti per la realizzazione di politiche di reclutamento e formazione che consentano ai capi di istituto di esercitare in modo ottimale la loro funzione di leadership a beneficio della comunità scolastica nel suo insieme. Lo studio in questione è utile al nostro scopo, anche se non troppo recente, perché mette in luce che la diversità delle performance tra diverse realtà scolastiche, non dipende tanto dal diverso livello di risorse finanziarie ma dai modelli organizzativi e dal sistema di incentivi che si adottano. La leadership distribuita può essere considerata come un dispositivo manageriale di delega focalizzato su aspetti posizionali

di struttura, ruoli e procedure, esplicitamente estraneo a questioni di gerarchia, potere e di politiche.

La letteratura⁶² più recente sulla leadership scolastica “efficace” fa riferimento alla necessità di far crescere la professionalità di tutto il personale e, di conseguenza, alla convenienza/opportunità (anche del dirigente) di “distribuire” in qualche misura la leadership. Nel contesto scolastico, la distribuzione della leadership è potenzialmente un mezzo per alleviare il carico di lavoro che può gravare sui dirigenti scolastici, rendendo il ruolo più attraente e la mole di lavoro più accettabile.

Ma la leadership “distribuita” è molto più della semplice ripartizione di alcuni compiti: implica più in generale un impegnativo lavoro del gruppo dirigente affinché l’organizzazione tutta pervenga ad un alto livello di condivisione di strategie a medio/lungo periodo e di obiettivi puntuali coerenti alla strategia (leadership “sostenibile”).

Si evidenzia la tendenza nel nostro Paese ad usare il termine “dirigenza” con riferimento quasi esclusivo al ruolo del dirigente scolastico, ma parimenti si auspica un ruolo più marcato della “leadership distribuita”, con esplicito riferimento al “gruppo dirigente” (Primo collaboratore con funzioni vicarie; secondo collaboratore; fiduciari di plesso). I contributi internazionali⁶³ alla ricerca, palesano che la qualità professionale del DS e del suo gruppo dirigente può avere un’influenza sostanziale sul livello qualitativo della scuola. L’influenza del dirigente si esercita anche indirettamente, infatti si trasmette sulla composizione del gruppo dirigente, ed influisce sullo sviluppo professionale degli insegnanti, sul loro coordinamento; inoltre può

⁶² Chemers, M. M., & Ayman, R. E. (1993). *Leadership theory and research: Perspectives and directions*. Academic Press; Carpenter, F., General, S., de Jonckheere, T., DiMarchi, R., & Lesar, D. J. (2001). Here’s what experts are saying about Accountability Leadership!; Sink, C. (2009). School counselors as accountability leaders: Another call for action. *Professional School Counseling, 13*(2), 68-74; Leithwood, K. (2001). School leadership in the context of accountability policies. *International Journal of Leadership in Education, 4*(3), 217-235; Barzanò, G. (2008). Leadership per l’educazione. *Riflessioni e prospettive dal dibattito globale*. Roma: Armando; Baldin, E. (2005). Sistemi di governance e sistemi di accountability nel nonprofit. *Impresa Sociale, 47*(4), 62-81; Pasquino, G. (2003). Leadership e responsabilità. *il Mulino, 52*(3), 509-519; Paletta, A. 1. Il ruolo chiave dell’etica nei processi di accountability della scuola;

⁶³ Branch, G. F., Hanushek, E. A., & Rivkin, S. G. (2012). *Estimating the effect of leaders on public sector productivity: The case of school principals* (No. w17803). National Bureau of Economic Research;

assicurare nella scuola un clima favorevole alla serenità di studenti e famiglie e allo spirito collaborativo tra gli insegnanti.

Il DS, in un contesto di autonomia, non è più un semplice “amministratore”, che trasmette le regole e ne controlla l’applicazione, ma è chiamato a sviluppare competenze da “manager” per gestire al meglio risorse finanziarie, umane e strumentali e dare conto pubblicamente dei risultati (“accountability”). Il confronto continuo tra scuole del sistema nazionale, sui numeri, le scelte e i risultati, in modo trasparente e pubblico, non è soltanto il modo con cui il sistema pubblico può e deve rendere conto ai cittadini della sua azione, ma rappresenta anche lo strumento essenziale, per individuare le proprie debolezze. In questo modo per il DS è possibile individuare i differenziali di risultato rispetto alle scuole che presentano la performance di maggiore successo, e individuare i punti di debolezza della gestione.

Viene chiamato a svolgere una vera e propria funzione di “leader educativo”, cioè a coordinare e motivare gli attori della sua organizzazione per realizzare obiettivi comuni. Gli studi evidenziano la necessità che il DS condivida la conoscenza del territorio e sappia individuare le specifiche esigenze della popolazione. In un’ottica collaborativa, sarebbe auspicabile che le diverse scuole presenti sul territorio si accordassero tra loro per individuare, in primo luogo, su quali aspetti, variabili o processi chiave impostare l’analisi di confronto.

A tal proposito si rileva come l’utilizzo di tecniche di benchmarking possano promuovere un adeguato cambiamento, a fronte dei bisogni espressi dal mercato e proporre opportune modifiche in risposta alle offerte dei concorrenti. Una necessità questa, del cambiamento, che viene dall’alto della struttura organizzativa e che, se da un lato consente di dotare l’azione di potere d’intervento, dall’altro alimenta il verificarsi di uno scarso coinvolgimento dei livelli più bassi dell’organismo, di coloro i quali vengono a contatto diretto del cittadino-utente, determinanti per la qualità del servizio. Le scuole pubbliche, in qualche misura, stanno attuando cambiamenti organizzativi nel tentativo di passare da un modello di tipo gerarchico istituzionale a un modello processivo riscoprendo il mercato,

come sistema “clienti” quale elemento fondamentale di guida verso il miglioramento dei servizi.

2.8 Collaboratori del DS, verso il middle management.

La nuova complessità che sta dietro alla dirigenza scolastica ed il fenomeno, tutto italiano, del ricorso alle “reggenze”, che vede impegnati molto spesso i DS su due, a volte tre scuole, ha reso ancor più interessante affrontare le tematiche relative al middle management. Le prime criticità si ritrovano nella temporaneità degli incarichi che mette in evidenza un rapporto fiduciario tra le figure che affiancano il DS.

Il dirigente nomina i suoi collaboratori ed incentiva la collaborazione prestata per la progettazione e l’esecuzione delle attività.

Molteplici sono i compiti che possono essere assegnati:

Coordinamento delle attività di inclusione degli alunni⁶⁴;

Coordinamento delle attività di alternanza scuola-lavoro⁶⁵;

Gestione orari per il corpo insegnanti.

La figura più importante è il collaboratore vicario che viene scelto dal DS ed in caso di necessità può sostituirlo⁶⁶.

Il DS nel monitorare il buon andamento delle attività didattiche, ha bisogno di essere messo a conoscenza dell’andamento delle singole classi,

⁶⁴Il docente – collaborando con il dirigente scolastico (ai sensi della Legge 107, art. 1, comma 83), deve poter assicurare un efficace coordinamento di tutte le attività progettuali d’istituto, con lo scopo di incentivare la piena integrazione di ogni alunno. Lo scopo di questa “delega” trova ragione nella articolata previsione normativa che deve trovare attuazione. Il DS è “il responsabile dei risultati del servizio”, “degli interventi per assicurare la qualità dei processi formativi e la collaborazione delle risorse del territorio” e “per l’attuazione del diritto all’apprendimento da parte degli alunni” (art. 25 DLgs 165/2001).

⁶⁵ Funzione importantissima che nasce dall’esigenza di capire a che livello la scuola è integrata sul territorio.

⁶⁶ Può sostituire il D.S., in caso di assenza o di impedimento o su delega, esercitandone tutte le funzioni anche negli Organi Collegiali, redigendo atti, firmando documenti interni, curando i rapporti con l’esterno. Garantisce la presenza in Istituto, secondo l’orario stabilito, per il regolare funzionamento dell’attività didattica.

soprattutto se emergono particolari criticità relative alla composizione delle stesse.

Visto l'elevato numero di classi che sono presenti in una scuola e data la larga diffusione delle "reggenze" avere sempre chiaro il quadro della situazione sarebbe arduo senza i coordinatori di classe.

Il DS si avvale di questa figura anche per raccogliere diverse tipologie di dati e informazioni, come quelle relative ai test INVALSI, inoltre raccoglie le eventuali istanze di alunni e colleghi.

La normativa italiana non dedica spazio a questa figure e per questo motivo non vi è chiarezza sulla figura idonea a conferire l'incarico di coordinatore di classe, per questo motivo molto spesso l'incarico viene conferito direttamente dal DS e non prevede formale accettazione da parte del docente. Il coordinatore controlla che le comunicazioni tra scuola e famiglie siano corrette, comunica i voti di fine periodo con la consegna delle "pagelle".

Il coordinatore nel suo costante rapporto con il DS riferisce sullo stato delle attività in corso, sulle eventuali difficoltà sorte nella gestione della classe e sullo stato dei programmi. Il coordinatore si avvale della figura di un "verbalizzatore" che redige un verbale ad ogni consiglio di classe, questo viene consegnato al DS.

Discorso a parte meritano le nomine per le funzioni strumentali, la legge 107 non è intervenuta su questo ambito, mantenendo inalterate le vecchie disposizioni⁶⁷. Rilevante risulta invece il comma 83 dell'art.1 della legge 107/2015, in cui viene disposta la "possibilità", senza che derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di individuare nell'ambito dell'organico dell'autonomia fino al 10% di docenti che coadiuvano il DS in attività di supporto organizzativo e didattico dell'istituzione scolastica, bisogna interpretarlo correttamente, tenendo conto di un contesto legislativo

⁶⁷ La legge 107/2015 non ha cancellato o reso inefficace l'art.33 del CCNL scuola 2006/2009. Ha disposto, ai sensi dell'art.1 comma 78, il rispetto delle prerogative degli organi collegiali. Per cui resta pienamente in vigore il comma 2 del suddetto art.33, in cui è scritto: "Tali funzioni strumentali sono identificate con delibera del Collegio dei Docenti in coerenza con il piano dell'offerta formativa che, contestualmente, ne definisce, criteri di attribuzione, numero e destinatari. Le stesse non possono comportare esoneri totali dall'insegnamento e i relativi compensi sono definiti dalla contrattazione d'istituto".

più ampio e attualmente ancora vigente. Infatti nell'articolo 25 del D.Lgs. 165/2001, ancora oggi in vigore, si attribuiscono al Ds solo compiti organizzativi e amministrativi, ma non didattici. Per cui il dirigente scolastico può nominare quanti collaboratori vuole, entro la quota del 10% fissata dalla legge 107/2015, ai quali delegare funzioni di carattere organizzativo e gestionale, ma solo due possono essere pagate con i compensi a carico del fondo d'Istituto⁶⁸ ai sensi dell'art.88 lettera f) del CCNL scuola.

2.9 Dirigente Scolastico leader o manager?

Prima di occuparci della prevalenza di un "carattere" sull'altro in capo al DS, preme osservare che il mondo accademico italiano ha impiegato molto a riconoscere la scuola come organizzazione e per questo la tendenza è stata sempre quella di considerare le scuole un mondo non facilmente assimilabile ad altre realtà⁶⁹. Uno degli aspetti che ha rallentato il processo

⁶⁸ I docenti che prestano la loro collaborazione "attingendo" dal fondo d'Istituto non potranno svolgere il ruolo di funzione strumentale, infatti tali compensi non sono cumulabili con il compenso per le funzioni strumentali al piano dell'offerta formativa di cui all'art.33 del CCNL scuola.

⁶⁹ Romei, P., & Bonfiglioli, R. (1989). *La Scuola come organizzazione: testo e casi*. Franco Angeli; Tiriticco, M. (1999). L'apprendimento organizzativo nella scuola dell'autonomia. *I nuovi orizzonti*; Angeloni, G. School Organizations and Transformative Reculturing: A Culture Based Approach to the Teachers' In Service Education; Ferricchio, A., & Bombelli, C.(1999). *Management della scuola*; Serra, L. (2000). *Cultura organizzativa e autovalutazione nella scuola che cambia*. Armando Editore; Costa, M. (2011). Politiche, legislazione e organizzazione scolastiche-Modelli e teorie organizzative scolastiche; Mintzberg, H. (1985). Gli elementi di base della progettazione organizzativa. *La progettazione dell'organizzazione aziendale. Il Mulino, Bologna*, 35-63; Daft, R. L. (2004). *Organizzazione aziendale*. Apogeo Editore; Weick, K. (1988). Le organizzazioni scolastiche come sistemi a legame debole; Zan S.(a cura di) *Logiche di azione organizzativa, Il Mulino, Bologna*, 355-379.

di identificazione della scuola come organizzazione⁷⁰ risiede nel fatto che le spinte autonomiste hanno amplificato la percezione di complessità e per questo motivo solo dopo i primi anni '90 la letteratura italiana ha iniziato a fornire contributi⁷¹.

La difficoltà nel considerare la scuola come organizzazione viene spiegata da K.E. Weick⁷² con l'osservazione che l'istituzione scolastica rappresenta un caso esemplare di "sistema a legame debole". Considerare la scuola come luogo in cui le "parti" sono legate le une con le altre in maniera debole, implica che gli eventi pur reagendo l'un con l'altro, conservano ognuno la propria identità. Le osservazioni di Weick avevano lo scopo di identificare peculiari caratteristiche dell'organizzazione scolastica, senza però voler esprimere nessun giudizio denigratorio. Nello specifico, la caratteristica in oggetto diviene nella sua analisi come: "...una proprietà, e non una carenza, ...una caratteristica da gestire e non un difetto da correggere".

Secondo noi, rileva osservare, che l'aspetto della leadership del DS non ha avuto, secondo la letteratura prevalente, natura alternativa a quella del management. Al contrario i due aspetti, seppur caratterizzati da autonomia nella loro natura, possono in modo funzionale alla *mission* del DS essere

⁷⁰ Autonomia e empowerment. L'educazione e le nuove frontiere dell'organizzazione, Gianfranco Cesarini, Raniero Regni, Armando Editore, 2009,

⁷¹ Matteo Cornacchia, La scuola si organizza, 2009 cita l'articolo tradotto in italiano nel 1988 all'interno del volume di Stefano Zan *Logiche di azione organizzativa*, edito da "il Mulino" di Bologna. Stefano Zan, così descrive l'organizzazione scolastica e parimenti riconosce l'elevato grado di complessità che la caratterizza: "Immaginate di essere arbitro, allenatore, giocatore o spettatore di una singolare partita di calcio: il campo ha forma circolare, le porte sono più di due e sono sparse disordinatamente lungo i bordi del campo. I partecipanti possono entrare e uscire dal campo a piacere; possono dire "ho fatto goal" per quanto vogliono, in ogni momento, per quante volte vogliono. Tutta la partita si svolge su un terreno inclinato e viene giocata come se avesse senso. Ora, se sostituiamo nell'esempio l'arbitro con il preside, gli allenatori con gli insegnanti, i giocatori con gli studenti gli spettatori con i genitori e il calcio con l'attività scolastica, si ottiene una definizione altrettanto singolare delle organizzazioni scolastiche".

⁷² Karl Weick, Educational organizations as loosely coupled systems, *Administrative Science Quarterly*, n.21, 1976.

considerati contemporaneamente necessari e non necessariamente reciprocamente escludenti o in rapporto di coesistenza prevalente⁷³.

L'evidenza delle nuove difficoltà e delle diverse ambizioni richieste dal percorso autonomistico in atto ha portato l'Inghilterra a riconoscere al National College for School Leadership il duplice ruolo di formazione dei nuovi headteacher e di aggiornamento per tutta la durata dell'incarico.

“Come è noto la globalizzazione rende sempre più interdipendenti i contesti educativi e se è vero che gli studi comparativi sono importanti per comprendere le differenze e le specificità, mai come oggi gli esiti della ricerca testimoniano il progressivo avvicinamento tra diversi sistemi scolastici, che si somigliano sempre di più e sono chiamati ad affrontare problemi simili. (G. Domenici-G. Moretti, pag.31)⁷⁴

L'autonomia funzionale, per certi versi, ha avuto una quasi contemporanea “presa di coscienza” sia in Inghilterra che in Italia, il concetto inglese di extended schools ben si presta ad ampliare il raggio d'azione del DS ben oltre i soli risultati raggiunti dagli studenti, oltre i confini fisici dell'istituto scolastico. Guardano all'esterno infatti cerca di percepire le esigenze della comunità. La leadership è un processo di influenza che porta a conseguire scopi desiderati; ciò implica la capacità di rendere trasparenti ad altre persone i valori, personali e professionali, che determinano la propria visione della scuola e coinvolgere i vari attori implicati nella realizzazione di tale visione. Diversamente, il management coincide con l'attuazione delle

⁷³ <https://btcoaching.files.wordpress.com/2013/09/cosa-fanno-veramente-i-leader.pdf>

“La leadership è diversa dal management, ma non per i motivi che si è soliti pensare. La leadership non è né mistica né misteriosa. Non ha niente a che vedere con il "carisma" o con altri tratti "affascinanti" della personalità. Non è appannaggio di pochi eletti. La leadership non è nemmeno necessariamente migliore del management o un suo surrogato. La leadership e il management sono due modalità d'agire distinte e complementari, ciascuna connotata da attività e funzioni proprie. Entrambe sono necessarie per avere successo in un contesto di mercato sempre più complesso e incerto. Oggi, nella maggior parte delle grandi aziende statunitensi vi è troppo management e troppo leadership. Sono queste organizzazioni che hanno bisogno di sviluppare le proprie capacità di esercizio della leadership. Le aziende di successo, infatti, non sono quelle che hanno aspettato l'arrivo di un leader ma quelle che, nel tempo, hanno cercato e selezionato individui con capacità potenziali in questo senso e offerto loro la possibilità di misurarsi con esperienze professionali progettate per sviluppare queste stesse potenzialità. Sono molte le persone capaci di assumere ruoli di leadership importanti nelle organizzazioni oggi, qualora siano adeguatamente selezionati, formati e sostenuti”.

⁷⁴ Gaetano Domenici-Giovanni Moretti (a cura di) Leadership educativa e autonomia scolastica, Armando editore, 2011, pag.31.

politiche scolastiche e con la conduzione dell'attività scolastica quotidiana entro standard di efficacia ed efficienza⁷⁵ (Earley e Weindling, 2007). La difficoltà nel contestualizzare il mondo della scuola e i suoi "protagonisti" incontra resistenze anche quando si decide di usare definizioni troppo caratterizzanti e ritenute, da tanti, prerogativa del mondo aziendale in senso stretto. Questo accade sicuramente quando si vuole attribuire al DS caratteristiche proprie di dirigenti appartenenti ad altri contesti⁷⁶. Definire leader e/o manager il DS, a chi scrive, non sembra cosa temeraria, se si circoscrive e soprattutto si giustifica l'attribuzione.

Esercitare la leadership⁷⁷ è azione che può essere fatta in molteplici contesti soprattutto se si intende con questa l'esercizio di un'influenza volta ad

⁷⁵ Earley, P., & Weindling, D. (2007). Do school leaders have a shelf life? Career stages and headteacher performance. *Educational Management Administration & Leadership*, 35(1), 73-88.

⁷⁶ Crispiani, P. (Ed.). (2010). *Il management nella scuola di qualità*. Armando Editore; Perini, M. (2007). *L'organizzazione nascosta. Dinamiche inconsce e zone d'ombra nelle moderne organizzazioni* (Vol. 100). FrancoAngeli; Susi, F. (2000). *Il leader educativo. Le logiche dell'autonomia e l'apporto del dirigente scolastico*. Armando Editore; Domenici, G., & Moretti, G. (Eds.). (2011). *Leadership educativa e autonomia scolastica: il governo dei processi formativi e gestionali nella scuola di oggi*. Armando Editore; Ceriani, A. (Ed.). (2004). *Qualità totale nei processi scolastici. Teoria ed esperienze* (Vol. 42). FrancoAngeli; Toni, R. (2005). *Il dirigente scolastico*. Pearson Italia Spa; Serpieri, R., & Grimaldi, E. (2015). Leader as Policy Device: The Hybridization of Head Teachers in Italy. *Journal of Educational, Cultural and Psychological Studies (ECPS Journal)*, (11), 71-87; Bush, T. (2003). *Theories of educational leadership and management*. Sage; Daresh, J., & Male, T. (2000). Crossing the border into leadership: Experiences of newly appointed British headteachers and American principals. *Educational Management & Administration*, 28(1), 89-101; Chapman, C., Lindsay, G., Muijs, D., Harris, A., Arweck, E., & Goodall, J. (2010). Governance, leadership, and management in federations of schools. *School effectiveness and school improvement*, 21(1), 53-74; Mercer, D. (1997). Job Satisfaction and the Secondary Headteacher: the creation of a model of job satisfaction. *School Leadership & Management*, 17(1), 57-68; Korte, W. B., & Hüsing, T. (2006). Benchmarking access and use of ICT in European schools 2006: Results from Head Teacher and A Classroom Teacher Surveys in 27 European countries. *empirica*, 1, 0.

⁷⁷ Franco D'Egidio e Claus Moller, *Vision & Leadership*, Franco Angelo, 2003. Gli autori a pag. 27 riferiscono che in letteratura vi è enorme difficoltà ad attribuire una definizione condivisa alla leadership, riporto testualmente: "Leadership è la capacità di far sprigionare da ogni individuo un potenziale energetico. La capacità d'ispirare le persone a trasformare le intenzioni e i sogni in realtà. La capacità di portare ogni individuo dal noto all'ignoto, facendogli interpretare il cambiamento non come una minaccia, ma come una sfida eccitante. Leadership è il saggio impiego del potere, non più interpretato in modo negativo, espressione di una volontà indiscussa e indiscutibile, ma come forza, energia tesa alla promozione umana. La leadership consente la trasmissione dall'alto verso il basso del potere, favorendo la responsabilizzazione individuale per il raggiungimento di obiettivi superiori. Le decisioni vengono così prese ad ogni livello". Gli stessi autori pongono le basi di una marcata differenziazione tra la figura di leader e quella di manager. "Gli stessi autori forniscono anche un confronto tra la figura del manager e quella del leader, ripeto testualmente: "Il primo privilegia la stabilità e il controllo attraverso sistemi e procedure, e ritiene che il coinvolgimento, l'entusiasmo, la passione e l'amore siano parole non adatte ai

ingenerare un comportamento idoneo a perseguire un determinato scopo o fine.

“Pochi argomenti come la leadership hanno avuto difficoltà ad essere definiti. Accade molto spesso infatti che gli autori che hanno scritto opere sulla leadership abbiamo elaborato differenti definizioni. Alcuni di essi si sono concentrati maggiormente sulle caratteristiche interne del leader e sulle sue capacità individuali: questa attenzione ha quindi portato ad alcune definizioni di leadership ben differenti da quelle degli studiosi che si sono focalizzati maggiormente sulla percezione esterna del leader ovvero come viene percepito dagli altri. Tra tutte le diverse definizioni quindi, appare la più completa e puntuale quella formulata dallo studioso americano di leadership Robert Dilts, che identifica nella leadership la presenza di questi quattro elementi: un leader che guida se stesso e i suoi collaboratori verso un obiettivo definito all’interno di un sistema allargato”⁷⁸.

In modo meno controverso si riesce a giungere ad un’identificazione del ruolo manageriale considerando, il manager come la figura che si occupa delle problematiche di tipo organizzativo e amministrativo. Le difficoltà su questa figura si palesano quando si cerca di confrontare il ruolo del DS e quello del DSGA.

Volendo trasporre nel mondo della scuola la figura di leader possiamo considerare il DS come quella figura che incarna i valori dell’istituto scolastico che dirige, ha un progetto molto chiaro e ben strutturato (*vision*) che si raffigura come lo stile distintivo della scuola stessa (*mission*). Il DS è manager invece quando profonde i suoi sforzi su problematiche di tipo organizzativo e amministrativo. Sembra necessario allora considerare il DS necessariamente espressione di caratteristiche che rimandano sia ad un buon leader che ad un solerte manager⁷⁹.

managers. I leader amano il cambiamento, esercitano un controllo attraverso una visione ispiratrice, hanno ben compreso che bisogna dare sempre più forza alle persone conferendo loro autorità (empowerment)”.

⁷⁸ Guido Granchi e Mirco Gasparotto, Nuovi Modelli di leadership, 2010, pag.46.

⁷⁹ Kotter J. P., Ma cosa fanno davvero i leader? “*Mentre tentano di migliorare le proprie capacità di leadership, le aziende dovrebbero tenere presente che una leadership forte associata a un management debole non è una buona combinazione e, in verità, qualche volta è anche peggiore della combinazione contraria. La vera sfida è quella di bilanciare una leadership forte con un management altrettanto forte. Naturalmente, non tutti gli*

In altri termini, possiamo dunque considerare il leader come colui che incarna i valori della scuola, che ha in mente un progetto (*vision*) che si raffigura come lo stile distintivo della scuola stessa (*mission*); il manager, invece, si occupa principalmente degli aspetti di ordine organizzativo e amministrativo, i cui dettagli vengono poi demandati all'*administrator* (una figura che potrebbe corrispondere al nostro Direttore dei servizi generali e amministrativi).

Notiamo che il DS esercita la sua leadership mettendo in atto comportamenti tali da ingenerare determinati effetti.

Coordina il lavoro dei suoi collaboratori, indica gli obiettivi, sovrintende il lavoro, salva la possibilità di delegare alcune funzioni.

Il DS ha il ruolo di esperto e costituisce fonte d'informazione autorevole per tutto il corpo docenti, nei gruppi informali, chi dimostra di avere "conoscenze" incarna sovente il ruolo di leader.

Rappresenta il suo gruppo all'esterno e parimenti riceve le comunicazioni che provengono dall'esterno.

individui possono essere efficaci sia nella direzione che nella gestione. Alcuni hanno le capacità per essere eccellenti manager ma non per essere leader efficaci. Altri hanno enormi potenzialità di leadership ma, per le ragioni più diverse, hanno grosse difficoltà a diventare manager efficaci. Le aziende di cui cessa sono quelle che prendono in considerazione entrambi i tipi di individui e si impegnano per integrarli nell'organizzazione. Ma quando si tratta di formare le persone per ruoli manageriali, queste aziende sembrano di fatto ignorare la più recente letteratura in materia, che sostiene l'impossibilità, per questi individui, di gestire e di dirigere allo stesso tempo. Le aziende, tuttavia, tentano continua mente di formare leader-manager. Una volta capita la differenza fondamentale tra leadership e management, potranno invece iniziare a creare le condizioni perché il vertice si disponga a selezionare entrambe le figure, quella del manager e quella del leader". Lo stesso autore oltre ad affermare che :*" La leadership completa il management, non lo sostituisce "*, fornisce degli elementi caratterizzanti di leadership e management, come testualmente segue:*" Il management si misura con la complessità. I suoi metodi e le sue procedure sono emersi e si sono delineati nel contesto di una delle più significative trasformazioni del ventesimo secolo: la nascita delle grandi organizzazioni. Senza un management efficace, le organizzazioni complesse tendono a divenire caotiche, tanto da compromettere la loro stessa esistenza. Un management efficace produce un certo grado di ordine e di coerenza nelle dimensioni organizzative chiave, quali la qualità e la redditività dei prodotti. Al contrario, la leadership si misura con il cambiamento. Una delle ragioni per cui la leadership è divenuta così cruciale negli ultimi anni è da ricondurre a contesti economici sempre più competitivi e incerti. Innovazioni tecnologiche incalzanti, una competizione internazionale sempre più spinta, la deregolamentazione dei mercati, l'eccesso di capacità produttiva dei settori a intensità di capitale, un cartello petrolifero instabile, la presenza sempre più consistente di speculatori con "opzioni spazzatura" e le oscillazioni demografiche della forza lavoro sono alcuni dei molti fattori che hanno contribuito alla definizione di questo scenario. Cambiamenti consistenti si configurano come necessari per sopravvivere ed essere competitivi. Con l'aumentare dei cambiamenti aumenta la domanda di leadership.*

Rilevante è anche osservare che, sebbene, nei rapporti con gli stakeholder appaia più evidente l'aspetto della leadership, per quanto concerne invece la gestione e il reperimento delle risorse risulta preponderante il ruolo del manager. Basta infatti notare che il DS mosso dalla necessità di incamerare risorse decide di prender parte a bandi, mette in essere politiche e strategie che rispondano a criteri di efficienza ed efficacia consapevole del fatto che saranno valutate attraverso parametri standardizzati. Osserviamo dunque che da un lato la leadership serve a motivare tutti quelli che orbitano nella scuola a voler raggiungere determinati risultati e dall'altro lato lo si fa con la consapevolezza diffusa che le risorse a disposizione sono scarse.

Pensiamo all'adesione ad un progetto che preveda la partecipazione in una rete di scuole, da un lato si mette in evidenza l'aspetto della motivazione volta a coinvolgere il maggior numero di persone, dall'altra parte c'è bisogno di misurare il rischio di una scelta sbagliata.

Pur senza asserire che i caratteri della leadership debbano essere esclusivi rispetto a quelli del management⁸⁰, parte della letteratura ritiene che la preponderanza dell'uno sull'altro possa essere negativo per il perseguimento degli scopi di un DS. Contrapporre dunque management e leadership è possibile in termini assoluti ma per quel che concerne il ruolo del dirigente scolastico è inopportuno. Le due dimensioni non devono dunque essere considerate come alternative ma capaci di integrarsi l'una con l'altra.

Il DS è il leader della scuola e quindi di una amministrazione pubblica, proviene da un ruolo professionale diverso, l'insegnamento. Per questo motivo la sua posizione appare diversa da quella dei dirigenti di altri settori.

⁸⁰ Gaetano Domenici-Giovanni Moretti (a cura di) *Leadership educativa e autonomia scolastica*, Armando editore, 2011, pag. 34. *“In Italia il ruolo e il profilo del dirigente scolastico rischia di essere schiacciato sugli aspetti del management, della gestione, dell'amministrazione e organizzazione. A questo sembrerebbero condurre nonostante le apparenze, il mutamento di contesto istituzionale e il complesso della produzione normativa che accompagna l'attuazione delle riforme e la stipula dei contratti di lavoro. La ferma convinzione della necessità di riconoscere il primato a tale componente professionale e dalla opportunità di svilupparne la padronanza, è assai diffusa nel mondo della scuola, e lascia campo libero a chi ritiene che la componente pedagogica ed educativa, appartenga ormai al passato, ad una conduzione “paternalistica” o “formalistica” della scuola”*. Gli stessi autori evidenziando la convivenza nel DS delle caratteristiche di leader e manager, così riferiscono: *“Dirigere una organizzazione in un contesto in cui tutto cambia in continuazione, in cui predominano l'incertezza, la precarietà e la mancanza di un cenno fisso cui fare riferimento, è dato pressoché acquisito. Ovunque l'organizzazione chiede di essere orientata e guidata piuttosto che semplicemente amministrata”*.

Non ha necessariamente una formazione giuridica e né deve aver mai svolto attività professionali di tipo amministrativo. Alle peculiarità del dirigente scolastico si aggiungono quelle dell'organizzazione scolastica. Il modello organizzativo che la caratterizza è scarsamente gerarchico e principalmente si fonda su una comunità professionale che autogoverna gli aspetti del proprio lavoro per mezzo di una collegialità decisionale.

Le scuole come molte altre organizzazioni sono sistemi complessi, per questo devono essere considerate più della somma delle parti. Nel descrivere la necessità da parte del DS di “aprirsi” alle esigenze esterne della comunità, alle richieste delle aziende presenti sul territorio e alle altre scuole, a seconda viste come possibili partner di rete o semplicemente come competitor, si palesa il grado di complessità. Proprio per adempiere pienamente alla funzione educativa, il DS ha la necessità di creare un collegamento tra fra scuola e territorio.

2.10 Quali sono i compiti del DS?

Con il supporto del Responsabile Amministrativo, l'organizzazione della segreteria, stimolando la ricerca e la realizzazione di processi e di servizi efficienti, di supporto alle finalità educative e attenti alle esigenze degli utenti.

- Alimenta il dialogo e agevola la continua circolazione di dati e di informazioni tra esterno e interno e tra le persone, identificando modalità e strumenti di comunicazioni informali e formali (quali riunioni periodiche occasioni informali, brainstorming, focus group, proposta e realizzazione di metodologie e strumenti per l'ascolto sistematico, organizzazione di incontri, ecc.) differenziati per tipologia di interlocutore:
- Si aggiorna sulle tendenze in atto nel mondo della scuola, nazionale e internazionale (a livello didattico e normativo)

- Promuove la diffusione delle informazioni e delle conoscenze utili per aumentare la consapevolezza e la qualità delle azioni svolte da parte del personale docente e ATA
- Analizza le peculiarità della scuola per acquisire una conoscenza approfondita delle persone, identificare situazioni critiche e/o specifiche connesse alle risorse umane (competenze e caratteristiche individuali del personale docente e ATA, conflittualità interne del personale, criticità, ecc...)
- Identifica le attività da delegare e le assegna alle persone in funzione delle competenze e della motivazione individuale.
- Gestisce la motivazione dei docenti e del personale ATA
- Monitora e valuta, con il supporto del Responsabile Amministrativo o della persona delegata, l'operato del personale ATA
- Organizza gruppi di lavoro (anche tra personale docente e personale ATA) in modo da costruire un clima di partecipazione attiva, di responsabilizzazione allargata rispetto al progetto, di valorizzazione delle competenze.
- Promuove la riflessione dei docenti sulla loro professionalità, in modo da renderli consapevoli e da responsabilizzarli rispetto all'evoluzione della loro funzione.
- Attiva e crea le condizioni per la realizzazione di interventi di formazione per personale docente e ATA, sia proponendo in prima persona aree di intervento formativo, sia stimolando e accogliendo proposte formulate dal personale stesso.
- Monitora la gestione delle pratiche amministrative che riguardano i docenti e il personale ATA, verificando il rispetto della normativa e la tempestività delle azioni.

- Identifica modalità di applicazione del contratto nazionale corrette dal punto di vista della normativa e funzionali rispetto alle esigenze della scuola e dell'apprendimento.
- Crea un clima di confronto costruttivo con le RSU, ponendosi come interlocutore affidabile.
- Prepara, con il supporto del Responsabile Amministrativo, il programma annuale in modo funzionale alla realizzazione del piano dell'offerta formativa deciso
- Monitora e valuta l'evoluzione delle spese rispetto ai programmi, in modo da tener sotto controllo l'andamento economico e finanziario
- Cerca e crea le condizioni per acquisire risorse finanziarie aggiuntive rispetto al finanziamento ordinario, in modo da poter svolgere con maggior ampiezza e/o profondità la funzione istituzionale
- Promuove l'adozione di una logica e di strumenti di budget e di controllo (economico e gestionale)
- Prepara, con il supporto del responsabile amministrativo, il bilancio annuale
- Verifica la qualità delle scelte, il rispetto della normativa e del budget e la legittimità delle procedure di acquisto nei processi di selezione dei fornitori e di acquisto di infrastrutture.
- Identifica/accoglie gli interventi per mantenere in buone condizioni le infrastrutture e le strutture, sollecitando gli enti preposti, eventualmente anche attraverso la costruzione del consenso sociale.
- Supervisiona sistematicamente il lavoro della segreteria didattica e amministrativa in modo da verificare il rispetto della normativa
- Esegue le attività previste secondo la normativa in materia di sicurezza, direttamente o tramite personale delegato

- Attiva contatti e mantiene relazioni professionali con gli interlocutori politici, sociali ed economici, secondo i diversi livelli di integrazioni coerenti con le caratteristiche della scuola
- Identifica ed attiva progetti e modalità di lavoro che coinvolgono attori esterni, utilizzando gli opportuni strumenti esistenti (convenzioni, contratti, protocolli di intesa, ecc...).
- Seleziona le proposte che riceve (anche insieme al personale eventualmente delegato), supportando la partecipazione ad iniziative coerenti con le priorità della scuola e le risorse disponibili.
- Definisce in prima persona gli atti connessi a convenzioni, contratti, ecc....
- Verifica periodicamente il funzionamento delle iniziative congiunte e la loro funzionalità rispetto alla finalità educativa, nonché la correttezza delle procedure amministrative connesse.
- Si aggiorna rispetto alle politiche finanziarie e ai vari spazi di finanziamento esistenti attraverso l'attivazione e la gestione di relazioni significative e la ricerca e la lettura attenta di materiali specifici.
- Crea e coglie le occasioni per svolgere la finalità educativa insieme ad altri enti e scuole, attivando iniziative e progetti di rete.

Capitolo 3

La valutazione: naturale conseguenza dell'autonomia.

3.1 Il problema della valutazione del sistema scolastico e della figura del dirigente scolastico.

Autonomia e valutazione sono inscindibili. La maggior autonomia comporta maggiori risorse e per questo palese è il bisogno di valutare come queste risorse vengano impiegate. In realtà, secondo noi, il concetto di accountability non può essere equiparato o peggio confuso con quello di trasparenza. *“Il termine accountability sintetizza “responsabilità”, “compliance” e “trasparenza”, tre aspetti distinti ma interconnessi di un assetto di governo dell’istruzione che redistribuisce i poteri decisionali a favore di autonomie amministrative locali potenziate perché nelle migliori condizioni, informative e relazionali, per identificare e soddisfare i bisogni dei cittadini-utenti (Paletta, 2014).*

Accountability esprime anzitutto la responsabilità per i risultati conseguiti da un’organizzazione nei confronti di uno o più portatori di interesse (account-holders o accountees) da parte di un soggetto o di un gruppo di soggetti (accountors) che subiscono le conseguenze dirette – positive (premi) o negative (sanzioni) – delle loro scelte e azioni a seconda che i risultati desiderati siano raggiunti o disattesi. In questo senso, l’accountability segna un cambiamento radicale delle responsabilità del personale, passando dalla conformità a procedure amministrative (input), alla responsabilità di gestione dei processi (output), arrivando a puntare l’attenzione sulla capacità di incidere effettivamente sulla soddisfazione dei bisogni, sulla capacità di aggiungere valore sia rispetto a uno stato di bisogno iniziale dell’individuo (capitale umano), sia, in senso più generale,

attraverso un cambiamento di ordine economico, sociale e culturale nell'intera comunità di appartenenza (capitale sociale).

Nei sistemi di accountability la misurazione e la valutazione delle prestazioni individuali e organizzative rappresentano il necessario contrappeso rispetto al decentramento amministrativo”⁸¹ (Paletta, A., 2015,pag.96). “L’implementazione della trasparenza informativa, che è possibile realizzare attraverso l’utilizzo di strumenti in grado di cogliere i diversi aspetti delle azioni poste in essere e dei risultati realizzati se, da un lato, risponde alle richieste di accountability, dall’altro, può supportare il processo decisionale e le azioni degli operatori a vario titolo coinvolti nell’attività”⁸². (Barresi G., 2014, pag.104)

Ciò detto occorre precisare che se è vero che la trasparenza deve essere un prerequisito della rendicontazione, è altresì vero che per una corretta valutazione debba rilevare maggiormente il “come” le risorse vengono spese al fine di comprendere se la *mission* è stata raggiunta⁸³.

Si ribadisce l’importanza della valutazione da più parti, troppo spesso però non si pone sufficiente attenzione sull’idoneità degli strumenti che si usano. Le procedure fin ora adottate, non permettono di misurare "la produzione" scolastica. Si continua a valutare indirettamente l’operato del DS, dei

⁸¹ Paletta, A. (2015). Dirigenti scolastici leader per l’apprendimento. *RICERCAZIONE*, 93, pag.96; Paletta, A. (2014). Leadership for learning: è possibile in Italia?. *Rivista dell’istruzione*, 3, 33-8; Pezzani, F. (Ed.). (2003). *L’accountability delle amministrazioni pubbliche*. Egea; Hinna, L. (2004). *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche: processi, strumenti, strutture e valenze*. Angeli; Bracci, E. (2006). *La scuola dell’autonomia: analisi di contesto e implicazioni gestionali* (Vol. 459). FrancoAngeli; Ricci, R. (2008). La misurazione del valore aggiunto nella scuola. *Fondazione Giovanni Agnelli Working*; Martini, A. (2008). L’accountability nella scuola. *Fondazione Giovanni Agnelli*, (8).

²Barresi, G. (2014). *La rendicontazione economica e sociale nelle fondazioni. Profili di accountability e trasparenza nell’esperienza italiana: Profili di accountability e trasparenza nell’esperienza italiana*. FrancoAngeli.

A ribadire la necessità dalla contemporanea esistenza la stesso autore a pag.105, così riferisce: “Nello specifico è emerso che,....,nella maggior parte dei casi è diffusa la consapevolezza della necessità di dover dare risposta alle richieste di trasparenza informativa e di accoutability espresse dalla collettività”.

⁸³ Francesco Susi (a cura di), Il leader educativo. Le logiche dell’autonomia e l’apporto del dirigente scolastico, Armando Editore, Roma, 2000, Pag.9. Lucidamente analizza le criticità della rendicontazione: “Si tratta di portare a termine un progetto collettivo particolarmente complesso, improntato ad una logica di riforma strutturale del sistema educativo: l’evoluzione del modello “gerarchico-centralistico”, ad un modello orientato al “decentramento” e alla “costruzione di reti di istituzioni scolastiche autonome”, che dialoghino positivamente con le altre istituzioni locali e interagiscono sinergicamente con le diverse tipologie di stakeholders presenti sul territorio”.

docenti, solo attraverso i risultati docimologici raggiunti dagli studenti in alcune discipline⁸⁴. Il Ministero dell' Istruzione da anni "pubblicizza" il sistema INVALSI, non volendo ammettere la scarsa valenza dei risultati⁸⁵ che di anno in anno si collezionano⁸⁶.

L'evidente sforzo di "misurare" le conoscenze e le competenze degli alunni per indagare sul raggiungimento dei fini presentati nel POF, ora PTOF, non autorizza chi indaga a fare facili inferenze nell'accostare i dati rilevati e fornire la medesima valutazione al DS e ai suoi collaboratori. Emblematico è il caso degli IeFP, che "subiscono" una valutazione derivante da test, "tarati" più sull'accertamento delle conoscenze che delle competenze⁸⁷. Dai risultati analizzati, ricavati da IeFP della Provincia di Bergamo risulta evidente che i test INVALSI affrontati in ingresso, secondo anno delle superiori, e in uscita, terzo o quarto anno di qualifica, non mostrano significativi miglioramenti. Detto ciò, è corretto ritenere che la mission educativa non è stata raggiunta? Risulta opportuno considerare fallimentari gli sforzi del DS?

Prima di fornire risposta alle domande poste su, risulta necessario alla nostra ricerca, capire come si è arrivati a strutturare la valutazione, prima della scuola e poi del DS come la conosciamo oggi, e cercheremo, percorrendo la legge 107 di capire come sarà d'ora in poi.

Data l'importanza dell'istruzione nella vita dell'intera comunità, e forse non solo per questo, una miriade di "riforme" si sono succedute, quasi tutte

⁸⁴ In Italia sono state fatte rilevazioni standardizzate e universali sugli apprendimenti degli alunni in due ambiti, italiano e matematica.

⁸⁵ Corsini, C., & Losito, B. (2013). Le rilevazioni Invalsi: a che cosa servono?. *Cadmo*; Trincherò, R. (2014). Il Servizio Nazionale di Valutazione e le prove Invalsi. Stato dell'arte e proposte per una valutazione come agente di cambiamento. *Form@ re*, 14(4), 34.

⁸⁶ Di diverso avviso: Paolo Sestito, Associazione Treelle, Esperienze internazionali di valutazione dei sistemi scolastici, Fondazione per la scuola della Compagnia di San Paolo, Genova 2013, pag. 63. Nel suo contributo fornisce una chiave di lettura in evidente contrasto con la letteratura predominante. Asserisce infatti che le critiche al sistema INVALSI giungano da una resistenza ad accogliere dati di natura quantitativa. Testualmente: "Penso che questi problemi di accettazione, al di là degli aspetti più genuinamente culturali legati alla scarsa presenza in Italia d'una tradizione valutativa o di pregiudizi culturali "antiquantitativi" ".

⁸⁷ Considerando la natura degli IeFP risulta assai inadeguato non tenere in alta considerazione le competenze, rispetto alle conoscenze, per questa particolare tipologia di indirizzo.

portando come vessillo quello della trasparenza, efficienza e della premialità dei meritevoli. Il primo vero tentativo di creare un meccanismo capace di valutare si è avuto nel 2009, con la sperimentazione iniziata nel 2011.

Il progetto sperimentale denominato VSQ (Valutazione per lo Sviluppo della Qualità delle Scuole)⁸⁸.

“Nel quadro delle azioni del Ministero da attuare in coerenza con i principi generali contenuti nel Decreto legislativo n. 150/2009 e con quanto previsto dalla legge n. 10 del 26 febbraio 2011 riguardo alla riorganizzazione della funzione ispettiva relativamente alla valutazione esterna delle scuole, particolare rilievo riveste l’introduzione di sistemi di misurazione dei livelli degli apprendimenti e delle performances delle scuole, in linea con le migliori esperienze europee e internazionali”.

Gli sforzi furono volti a individuare degli specifici benchmark nazionali. Provvedeva a ciò un Comitato Tecnico Scientifico (CTS), costituito allo scopo di fornire consulenza e indirizzo. Il CTS era formato da esperti in tema di valutazione e di scuola, con l’obiettivo di tratteggiare linee strategiche per la costruzione di un sistema nazionale di valutazione e di miglioramento della qualità dell’istruzione. Il Comitato aveva lo scopo di stabilire quali fossero i meccanismi più idonei a introdurre un sistema di valutazione indirizzato a valorizzare le prestazioni degli istituti scolastici ed a supportare, con adeguate azioni di sostegno, le scuole con risultati insoddisfacenti.

Visto che si indagava sui criteri, cioè si cercava di comprendere quale fosse il metodo migliore per valutare⁸⁹, e allo stesso tempo si decideva di passare

⁸⁸ Il MIUR aveva dato il via a due progetti sperimentali per la valorizzazione del merito, per la valutazione delle scuole (Valutazione per lo Sviluppo della Qualità delle scuole- VSQ), e per premiare i docenti migliori (Valorizza). Il progetto VSQ ha avuto i seguenti obiettivi: disegnare un modello per la valutazione delle istituzioni scolastiche; individuare e premiare le migliori performance; introdurre meccanismi di stimolo a intraprendere percorsi di miglioramento; mettere a punto e testare sul campo protocolli di valutazione. VSQ nella sua sperimentazione ha avuto una durata pluriennale. Il disegno di valutazione delle scuole, per l’espressione di giudizi sintetici finalizzati a stilare graduatorie, ha considerato due dimensioni: da un lato i risultati di apprendimento degli studenti, dall’altro i processi positivi messi in atto dalle scuole.

⁸⁹ Il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, nella premessa, testualmente così riporta e presenta: “... in quanto sperimentazione di una ipotesi di valutazione esterna delle scuole, prevede il pieno coinvolgimento di INDIRE e di

ad una sperimentazione per valutare la fattibilità e l'affidabilità sul campo di metodi, criteri, procedure e strumenti di valutazione e di supporto al miglioramento, l'azione fu rivolta ad un numero relativamente basso di realtà indagate⁹⁰.

Gli studenti sono stati valutati tramite le prove INVALSI di matematica e di italiano, la raccolta dei dati nei diversi periodi ha permesso di individuare quale fosse il "valore aggiunto" in termini di "guadagno cognitivo" nel passaggio tra i vari anni.

Dato che la sperimentazione riguardava anche la valutazione dall'esterno, furono costituiti dei Team di valutazione esterni. Erano composti da tre membri: un dirigente tecnico, un dirigente scolastico, un esperto in metodologie e strumenti di valutazione.

Gli obiettivi VSQ⁹¹ culminano nella redazione di un documento⁹² (Rapporto sui punti di forza e le eventuali criticità), che per noi, tenta di rappresentare

INVALSI, i due enti che, insieme al Corpo degli Ispettori, compongono la struttura dell'Istituto Nazionale di Valutazione".

⁹⁰ "Il ristretto numero di scuole presentava anche l'evidente criticità che si focalizzava solo sulle scuole secondarie di primo grado. In totale le scuole coinvolte furono 77 scuole tra istituti comprensivi e scuole secondarie di I grado, di cui 25 nel nord, 15 in provincia di Arezzo, 38 in provincia di Siracusa. In seguito a soppressioni, dimensionamenti e accorpamenti intervenuti dal 2010 in poi, le scuole nuovamente valutate nel 2013 sono state 74 (24 nord, 13 nel centro, 37 nel sud)".

⁹¹ Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, negli obiettivi, testualmente così riporta e presenta: VSQ è un progetto sperimentale per un sistema di valutazione finalizzato all'erogazione di premi e di azioni di supporto agli istituti scolastici. I risultati della sperimentazione potranno essere utili per individuare punti di forza e aree di debolezza della scuola su cui costruire un percorso di sviluppo e miglioramento. Gli obiettivi della sperimentazione sono i seguenti:

-individuare specifici benchmark nazionali definiti sulla base di strumenti standard di misurazione delle competenze di base degli studenti e delle prestazioni delle scuole;

-testare e mettere a punto protocolli di misurazione e valutazione sul campo per individuare un modello di sistema che possa entrare a regime nel medio termine;

-diffondere la cultura dell'autodiagnosi e aumentare la responsabilizzazione delle scuole sugli apprendimenti degli studenti e sui comportamenti professionali, al fine di raggiungere una maggiore trasparenza sui risultati;

-individuare un modello per la misurazione delle prestazioni delle scuole che definisca criteri di valutazione trasparenti, condivisi, affidabili e basati su elementi oggettivi ricavati da molteplici prospettive di osservazione;

-individuare e premiare le migliori prestazioni, introducendo negli istituti scolastici meccanismi di stimolo ad intraprendere percorsi di miglioramento. Nello specifico, per la valutazione esterna delle scuole, il progetto VSQ rappresenta un modello incardinato su tre elementi: 1. misurazione dei risultati degli apprendimenti e calcolo del valore aggiunto

la realtà indagata, in modo molto simile a come, la legge 107, chiede di fare nel “suo” RAV.

3.2 Resistenza al cambiamento e immobilismo.

Più volte abbiamo messo in risalto che l'intero quadro europeo si stava e si sta tuttora muovendo nella direzione di fornire una maggiore autonomia al DS. La disomogeneità dei contesti però rende difficoltoso mettere in essere le stesse strategie pur dovendo raggiungere i medesimi risultati. I DS italiani devono operare in un contesto culturale e professionale che storicamente è stato fondato su principi lontani da quelli espressi dall'Unione Europea. La scuola italiana era concepita come il luogo principale per la trasmissione delle conoscenze mentre adesso si chiede alla stessa di fornire ai discenti il maggior numero di strumenti per entrare a pieno titolo e con soddisfazione nel mondo del lavoro. La storica inclinazione a vedere nel capo d'istituto il “garante “ dell'istruzione più che il conoscitore delle esigenze lavorative del mercato è una delle ragioni per cui le valutazioni INVALSI tendono a valutare il rendimento degli alunni del secondo anno su matematica e italiano e non valuta invece il grado di soddisfazione dei ragazzi in uscita. Mettere in essere cambiamenti su di un sistema fondato sulla trasmissione delle conoscenze in un altro con lo scopo di includere gli alunni in un sistema allargato volto a rendere funzionale le conoscenze e le competenze degli allievi al mondo del lavoro è una sfida che anche il DS deve affrontare.

contestualizzato da parte di INVALSI; 2. analisi valutative del contesto scolastico, effettuate ,attraverso opportuni indicatori e adeguati strumenti di raccolta di informazioni, da parte di commissioni di esperti esterni, coordinate da ispettori; 3. processo di miglioramento progettato dalle scuole medesime, adeguatamente supportate dall'INDIRE.

⁹² Sulla base dell'analisi integrata delle valutazioni delle commissioni e del calcolo del valore aggiunto contestuale, a ciascun istituto scolastico sarà presentato un Rapporto sui punti di forza e le eventuali criticità, a partire dal quale le scuole saranno invitate a progettare uno specifico piano di miglioramento.

Il primo sforzo verso un reale cambiamento viene proprio chiesto al DS e ai suoi collaboratori che nel PTOF sono chiamati alla valorizzazione delle potenzialità di una programmazione volta a promuovere le competenze degli allievi e a incrementare la motivazione del corpo docente. Evidente è risultato lo sforzo di indagare sulle criticità della scuola italiana, sebbene molte critiche la letteratura le abbia rivolte al fatto che lo strumento INVALSI risulti non sempre adeguato. Le attività previste dagli stessi PTOF dovevano essere monitorate al fine di verificare l'effettiva validità dell'offerta e allo stesso tempo la capacità da parte della scuola di realizzare quanto proposto.

L'attenzione di questo sistema di valutazione è stato però troppo spesso rivolto, almeno in passato, sulle dinamiche di valutazione interna senza tener conto degli effetti all'esterno. Trascurata quasi interamente ogni indagine volta a comprendere il grado di soddisfazione degli alunni in uscita o di quelli che decidevano di iscriversi all'università o di proporsi nel mondo del lavoro.

3.3 Valutazione e autovalutazione del sistema scolastico.

Rilevante risulta notare che nonostante le intenzioni della “Riforma Brunetta” non esistevano standard di riferimento su cui basare la valutazione della scuola e si poteva solo verificare se il risultato ottenuto era migliore o peggiore rispetto all’anno precedente, in termini di nuovi iscritti. L’evoluzione, seppur recentissima, si è avuta con il RAV (Rapporto di AutoValutazione) che per la prima volta ha fornito ai singoli dirigenti non solo un riferimento “docimologico” chiaro ma anche la possibilità di confronto con altre realtà⁹³.

Il PTOF si collega strettamente con il procedimento di valutazione ex. Art.6 del D.P.R. n.80 del 2013, con il RAV⁹⁴ e il relativo piano di miglioramento definito dalle scuole che si concluderà con la rendicontazione sociale e la pubblicazione e diffusione dei dati ottenuti. L’evidenza della portata innovativa è data anche dal fatto che le azioni di miglioramento organizzativo e gestionale implementate dalle istituzioni scolastiche serviranno anche ai fini della valutazione dei risultati dell’azione dirigenziale e vanno allegate al Piano. In passato era il Consiglio di Istituto a definire gli indirizzi generali per le attività della scuola e delle scelte generali di gestione e di amministrazione. Ora, è necessario che il dirigente scolastico espliciti gli indirizzi per le attività della scuola e le scelte di gestione e di amministrazione, che non sono più *generali* come accadeva

⁹³ La libera consultazione del RAV rende agevole, anche per le altre scuole, raccogliere dati sulle scuole che orbitano nell’area di interesse.

⁹⁴ Punto di partenza è l’autovalutazione del Dirigente, attraverso un modello comune di riferimento a livello nazionale con dati ed evidenze controllabili, così come è avvenuto per il procedimento di valutazione delle Istituzioni scolastiche (art. 6 DPR 80/2013). Riferimento finale per la valutazione è il riscontro annuale sull’azione dirigenziale (“specificità delle funzioni”) e gli obiettivi perseguiti e raggiunti (“contributo del dirigente al perseguimento dei risultati per il miglioramento del servizio scolastico previsti nel rapporto di autovalutazione”). Per quanto riguarda questi ultimi determinante sarà la tendenza annuale verso i traguardi previsti a livello triennale. Pertanto il punto di riferimento generale è il “traguardo” triennale previsto nel RAV, mentre l’oggetto della valutazione annuale è il *trend* di avvicinamento riscontrabile dai dati a sistema, in sostanza il progressivo conseguimento di traguardi intermedi che permettono di avvicinarsi al traguardo finale.

prima e lasciate alla esclusiva valutazione del collegio docenti, che a differenza del passato elaborerà il piano nel rispetto delle linee guida impartite dal DS. Preminente risulta il ruolo del dirigente scolastico sulle scelte di gestione che risultano un punto nodale da cui partire per l'elaborazione del Piano. Solo dopo tali disposizioni si avrà il passaggio deliberante nei due organi collegiali: collegio dei docenti e consiglio di istituto.

Le istituzioni scolastiche decidono sull'offerta formativa, sulle iniziative di potenziamento e sulle attività progettuali che si propongono di attuare. Benché al consiglio di istituto sia stata ridotta la sua tradizionale natura di organo di indirizzo rimane salvo il comma 6 dell'art.25 del D.Lgs. n.165 del 2001, il quale espressamente stabilisce che *“il dirigente presenta periodicamente al consiglio di circolo o al consiglio di istituto motivata relazione sulla direzione e il coordinamento dell'attività formativa, organizzativa e amministrativa al fine di garantire la più ampia informazione e un efficace raccordo per l'esercizio delle competenze degli organi della istituzione scolastica”*.

La letteratura presa in esame ha evidenziato che l'approccio precedente all'autovalutazione era estremamente riduttivo in quanto tendeva a monitorare solo il numero di iscritti rispetto al passato, ma non consentiva di verificare se l'impostazione complessiva fosse corretta, adeguata e sostenibile e soprattutto non consentiva un puntuale raffronto con i competitori.

Dallo studio è emerso che in passato i DS, sono stati troppo spesso impegnati ad introdurre miglioramenti marginali e non sono stati in grado di attivare miglioramenti organizzativi sostanziali, questo però per difetto di autonomia. Le valutazioni delle istituzioni scolastiche e dei DS avrà cadenza annuale con sintesi triennale; sarà effettuata dal Direttore Regionale che si avvarrà di nuclei di valutazione composti da 1 dirigente tecnico, 1 dirigente scolastico e 1 esperto esterno. L'esito della valutazione determinerà la retribuzione di risultato suddivisa in 4 fasce: 100% della retribuzione ai risultati eccellenti; 80% ai risultati buoni, 50% a quelli sufficienti e nessuna retribuzione in caso di esito negativo.

La riforma sostanzialmente riconferma il ruolo dei collaboratori del DS ed attesta, con maggior chiarezza rispetto al passato, la leadership distribuita, considerata dalla letteratura come un dispositivo manageriale di delega focalizzato su aspetti posizionali di struttura, ruoli e procedure, esplicitamente estraneo a questioni di gerarchia.

Il lavoro di gruppo viene ancora più consolidato dal passaggio dal POF (annuale e con mero intento esplicativo- propagandistico) al PTOF (triennale e strettamente legato al RAV)⁹⁵, ciò comporta un maggior coinvolgimento del gruppo dirigente affinché l'organizzazione tutta pervenga ad un alto livello di condivisione di strategie a medio/lungo periodo (almeno tre anni) e di obiettivi puntuali e coerenti .

Sempre più si affievolisce la tendenza a riferire il termine “dirigenza” al solo DS⁹⁶.

Appare evidente dalla letteratura che il DS in un contesto di autonomia deve saper gestire risorse finanziarie, umane e strumentali e dare conto dei risultati.

La valutazione del DS non sarà più basata soltanto sui risultati dei test sulle conoscenze dei discenti, come è avvenuto fin ora, ma sulla complessiva capacità della scuola di essere competitiva nel suo contesto di riferimento.

Per questo si ribadisce la necessità di approfondire ulteriormente questi aspetti così da avere piena evidenza dei risultati.

⁹⁵ Il Rapporto di Autovalutazione (RAV) e l'Index per l'Inclusione: una sinergia possibile Italian Journal of Special Education for Inclusion anno IV | n. 1 | 2016, pag.87. *“Il Rapporto di Autovalutazione deve essere redatto da tutte scuole di ogni ordine e grado. Si tratta di un documento reperibile on line attraverso l'inserimento di credenziali inviate a tutti i dirigenti scolastici delle scuole statali e a tutti i coordinatori delle scuole paritarie. L'oggetto di autovalutazione del RAV è l'intero istituto scolastico; il dirigente e i docenti membri del nucleo di valutazione interno devono verificare la situazione dei singoli plessi associati all'istituto e compilare il documento. Nel modello attuale del RAV – articolato nelle tre dimensioni di Contesto, Esiti e Processi – la dimensione dei Processi è stata suddivisa in due sezioni, quella delle Pratiche educative e didattiche e quella delle Pratiche gestionali e organizzative”.* (pag.87)

⁹⁶ Più volte abbiamo affermato che la letteratura internazionale auspica che il DS abbia elementi capillari di conoscenza del contesto in cui opera, condivida le informazioni con altre scuole e soprattutto con quelle in rapporto di rete, sappia intercettare le esigenze del mondo del lavoro. In questa occasione però si nota che un DS per poter “rispondere” a tutte queste richieste ha la necessità di consolidare rapporti di collaborazione con docenti interni alla scuola. Osservando ciò si ravvisa la necessità di riconoscere in modo più marcato il ruolo dei collaboratori del DS.

3.4 I Progetti Valutazione e Sviluppo della scuola (VALES) e Valutazione e Miglioramento (VM).

INVALSI⁹⁷ con le due sperimentazioni Valutazione e Miglioramento (VM)⁹⁸ e Valutazione e Sviluppo della scuola (VALES)⁹⁹, ha voluto incentivare le scuole a costruire percorsi valutativi attraverso procedure, protocolli e rapporti che a regime potranno essere utilizzati dal Sistema Nazionale di Valutazione (secondo quanto previsto dal DPR 80/2013).

Ribadendo la necessità di una valutazione esterna¹⁰⁰ si sono profusi sforzi nella formazione e individuazione di figure capaci a tale scopo. Sia VALES che VM sono stati concepiti per dar vita ad un processo di valutazione volto al miglioramento nell'attesa che si concretizzasse il sistema nazionale di valutazione.

⁹⁷ http://www.invalsi.it/download2/rapporti/valesvm/Rapporto_Questionari.pdf
Questionari Studenti, Insegnanti e Genitori Progetti Valutazione e Sviluppo Scuola (VALES) e Valutazione e Miglioramento (VM) Caratteristiche psicometriche e utilizzo delle informazioni nell'autovalutazione della scuola.

⁹⁸ Nel piano di Valutazione e Miglioramento, a differenza del progetto VALES, non avendo un documento comune da cui partire (il Rapporto di autovalutazione), la valutazione esterna è stata progettata per essere molto più approfondita in termini sia di durata della visita, sia di utilizzo di una varietà di strumenti (questionari, rubriche di valutazione, interviste di gruppo, ecc.), al fine di offrire un giudizio olistico che enuclei punti di forza e di debolezza complessivi su tutto il servizio scolastico offerto e individui piste di miglioramento prioritarie. Il Rapporto di valutazione esterna è stato per tali motivi maggiormente 'formativo' nei confronti degli operatori scolastici, in quanto la funzione valutativa dei Team è stata già di indirizzo e di supporto per quella migliorativa.

⁹⁹ Con il progetto VALES l'autovalutazione viene considerata come pratica sistematica ed ha lo scopo di analizzare quei processi "interni" alla scuola, che sono più difficili da cogliere con la valutazione esterna. Si è reso necessario evitare che il processo di autovalutazione fosse fatto senza dei chiari riferimenti e per questo sono stati individuati criteri e strumenti comuni per l'autovalutazione. L'autovalutazione deve restituire una "rappresentazione" della scuola, all'occorrenza confrontabile, con quella fornita da un'altra scuola e per far ciò bisogna che le scuole condividano criteri per giungere all'autovalutazione. Il Rapporto di autovalutazione presenta gli esiti dell'autovalutazione.

¹⁰⁰ L'esistenza di un insieme di criteri comuni per l'autovalutazione, concepito per la valutazione esterna consente, tra l'altro, alle scuole di avviare processi di miglioramento e indirizzare quindi le proprie energie verso aspetti che sono ritenuti importanti anche all'esterno.

L'obiettivo finale è quello di armonizzare l'autovalutazione con la valutazione esterna, in una prospettiva di confronto, secondo la logica benchmarking, finalizzata a restituire elementi conoscitivi utili ad ingenerare cambiamenti interni. Come già affermato in precedenza i processi di valutazione mirano sostanzialmente ad accertare la presenza o l'assenza di determinate condizioni ideali all'interno delle singole scuole. L'Inghilterra nazione "pilota" in molte sperimentazioni ha un sistema di valutazione delle scuole ben consolidato, chiamato OFSTED¹⁰¹ (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills). Assodato che date le forti differenze di contesto e cultura non è agevole fare, un confronto con INVALSI e nello specifico tra i sistemi di valutazione dei due Paesi¹⁰².

I dati¹⁰³ sulla "soddisfazione" sono stati raccolti rivolgendosi ad: insegnanti, genitori degli alunni.

Il Questionario Insegnanti aveva lo scopo di rilevare la percezione che gli insegnanti hanno del funzionamento della scuola e delle relazioni che

¹⁰¹ "Not only academically oriented, but friendly and supportive": una ricerca sulla qualità della scuola dal punto di vista degli studenti di tre paesi europei *Formazione & Insegnamento XII – 4 – 2014*, ISSN 1973-4778 print – 2279-7505 on line doi: 107346/-fei-XII-04-14_20 © Pensa MultiMedia. Viene affermata la necessità di una valutazione che tenga conto degli stakeholder e che non può essere frutto di meri criteri di valutazione preconfezionati e validi per ogni contesto. Testualmente gli autori a pag. 277 riferiscono: "...alcuni autori criticano il ruolo generalmente passivo assegnato agli stakeholders nell'ambito di tali processi e sottolineano la necessità di perseguire approcci maggiormente "sostenibili" di valutazione (Stobart, 2008) e di rendicontazione; approcci orientati a superare il mero "mito della misurazione" (Broadfoot, 2007) e ad assegnare maggiore peso ai punti di vista e alle azioni dei partecipanti alle comunità. L'idea che la valutazione, in particolare la valutazione nei/dei contesti sociali ed educativi, non possa prescindere dal coinvolgimento dei suoi attori, viene oggi sostenuta da diversi autori. Come riferisce Bezzi (2006), valutare, in questi contesti, significa cercare di ricostruire il tessuto dei significati che connotano l'"oggetto" da valutare e tale processo non può prescindere dal pieno coinvolgimento degli stakeholders che, a tale "oggetto", assegnano significato. La valutazione non può basarsi dunque «su pre-saperi, pre-giudizi, e invece deve ricercare una comprensione contestuale e su misura» (ivi, p. 68). Secondo l'autore (2006, p. 47), «la partecipazione in valutazione non è e non deve essere una scelta ideologica; si tratta di una necessità metodologica».

¹⁰² Tre ricercatori provenienti da tre nazioni diverse, Francia, Italia e Inghilterra, nel 2014 hanno condotto una indagine che metteva a confronto alcuni aspetti della valutazione nei tre diversi contesti. *Valentina Grion, Cristina Devecchi, Séverine Colinet*, Not only academically oriented, but friendly and supportive": una ricerca sulla qualità della scuola dal punto di vista degli studenti di tre paesi europei *Formazione & Insegnamento XII – 4 – 2014*, ISSN 1973-4778 print – 2279-7505 on line doi: 107346/-fei-XII-04-14_20 © Pensa MultiMedia.

¹⁰³ Sono stati somministrati tre distinti test all'interno dell'Istituto Pesenti. Nello specifico il Dirigente ed ai suoi collaboratori, agli insegnanti e ai genitori degli alunni. Successivamente sono state raccolte informazioni dal DS e dai suoi principali collaboratori. Rilevanti sono stati anche i dati che già erano presenti nei documenti della scuola come il RAV e il PTOF.

intercorrono sia a livello di classe sia a livello di scuola. Le aree prese in considerazione sono:

Area I – Clima Scolastico (nello specifico la qualità delle relazioni degli insegnanti con i colleghi, gli studenti e le famiglie);

Area II – Organizzazione e Funzionamento della Scuola (nello specifico la qualità della gestione della scuola, la formazione del personale, il coinvolgimento delle famiglie e l'apertura al territorio);

Area III – Progettazione Didattica e Politiche Scolastiche (nello specifico la collaborazione tra gli insegnanti della stessa disciplina o della stessa classe; gli interventi della scuola per specifici gruppi di studenti; le pratiche didattiche ritenute efficaci per gli studenti).

Il Questionario rivolto ai Genitori ha l'obiettivo di rilevare la percezione del genitore della qualità dell'insegnamento offerto dalla scuola e della relazione tra studenti e insegnanti. Inoltre si vuole esaminare il rapporto scuola-famiglia dal punto di vista del genitore. Attraverso il Questionario Genitori si può conoscere la percezione degli utenti sul funzionamento dell'Istituto; la scuola ha in questo modo la possibilità di riflettere sul proprio operato anche in funzione delle opinioni dei genitori.

Le aree prese in considerazione sono:

Area I – Percezione della Qualità dell'Insegnamento(in termini di metodo di studio trasmesso e di attenzione agli interessi e alle attitudini dello studente);

Area II – Benessere dello Studente a Scuola (nello specifico i rapporti dello studente con i compagni).

Area III – Organizzazione e Funzionamento della Scuola (nello specifico la gestione della scuola, servizi offerti, utilizzo dei laboratori e delle attrezzature tecnologiche).

3.5 La valutazione dei DS e linee guida 2016

La valutazione del DS, che rappresenta la parte apicale dell'istituto scolastico, non può e non deve essere incentrata sulle capacità possedute da chi riveste il ruolo, ma deve mirare ad indagare gli effetti che ha sulla scuola. La valutazione del dirigente scolastico non deve essere quindi frutto di un'indagine sulla persona. Il principio risponde all'esigenza di non valutare la persona, ma la persona nell'organizzazione. Per rendere possibile ciò, la valutazione del DS, deve essere dedotta dalla più articolata indagine che conduce il Sistema Nazionale di Valutazione¹⁰⁴. Questo nasce allo scopo di compiere un processo continuo di indagine su diversi aspetti e diverse tempistiche:

RAV¹⁰⁵, che indaga sul sistema di organizzazione scolastica;

PDM, progetti di miglioramento, elaborati dalle scuole nella fase di autovalutazione;

NEV, processo di valutazione esterno.

Importante è sin da ora evidenziare delle criticità¹⁰⁶(Franco De Anna): “Il modello “RAV-Miglioramento” ha vincoli espliciti che limitano parte

¹⁰⁴ Direttiva ministeriale relativa Valutazione dei dirigenti scolastici, n.36 del 18/8/2016. L'art.1, recita:” La presente direttiva ha per oggetto la valutazione dell'attività dei dirigenti scolastici, ne disciplina il procedimento, con particolare riferimento alla rilevazione delle azioni organizzative e gestionali poste in atto dal dirigente scolastico in relazione agli obiettivi assegnati con l'incarico dirigenziale e ai risultati ottenuti.

¹⁰⁵ *“Il modello concettuale a fondamento del RAV è quello della valutazione orientata al cambiamento, secondo il quale gli esiti del processo valutativo rappresentano lo stimolo per realizzare azioni di sviluppo e promuovere forme di apprendimento organizzativo”.*
Il Rapporto di Autovalutazione (RAV) e l'Index per l'Inclusione: una sinergia possibile, Italian Journal of Special Education for Inclusion anno IV | n. 1 | 2016, pag.85

¹⁰⁶ Franco De Anna, a cura di “Monitoraggio autonomia: monitoraggio, valutazione, consulenza nella scuola che cambia” Franco Angeli Editore; Franco De Anna “Valutare i dirigenti della scuola”, Spaggiari casa editrice; Riferimento sitografico della fonte: http://www.pavonerisorse.it/buonascuola/valutazione_ds.htm
L'autrice, testualmente recita:” L'approccio ”nomotetico” che parte da un tracciato di “modello ideale” e misura le corrispondenze tra esso e la realtà, deve essere declinato/combinato con un approccio “idiografico” che guardi “clanicamente” all'oggetto specifico ed alla sua individualità. Tale “doppio sguardo” se è importante per una

consistente del lavoro del Dirigente scolastico dall'orizzonte valutativo. Come è noto le priorità di miglioramento rielaborate sulla base del RAV “devono” essere relative all’area degli “esiti”¹⁰⁷ degli alunni (esiti scolastici, esiti prove standardizzate, competenze di cittadinanza, esiti a distanza”. “Sulla base di tale vincolo i processi investiti da ipotesi di miglioramento “devono” essere sagomati e indirizzati a produrre effetti rispetto agli esiti degli alunni¹⁰⁸. Più il rapporto è “funzionale” e causale, più il PDM è

valutazione attenta delle organizzazioni, è invece essenziale nel caso di valutazione delle persone. Non ci sono “persone uguali” e uguali interpretazioni professionali, di ruolo, di responsabilità, nè una uguale “composizione” di competenze e capacità. Al valutatore “professionale” si chiede perciò la capacità di uno sguardo plurimo e addestrato a diverse angolazioni. Ben vengano le “griglie” e i modelli... ma con l’avvertenza introiettata a fondo, che la realtà e le mappe non sono la medesima cosa e che lo sforzo di identificare mappe sempre più dettagliate delegando ad esse una sorta di “automatizzazione” della valutazione, conduce fuori strada”.

¹⁰⁷ *“Il modello teorico del RAV si fonda sulla valorizzazione delle relazioni tra Esiti, Processi, Contesto e Risorse. Occorre evidenziare che la finalità del processo autovalutativo dichiarata dal SNV riguarda esplicitamente il miglioramento degli Esiti, definiti all'interno del RAV come risultati scolastici, risultati nelle prove standardizzate, competenze chiave e di cittadinanza, risultati a distanza”.*

Il Rapporto di Autovalutazione (RAV) e l'Index per l'Inclusione: una sinergia possibile Italian Journal of Special Education for Inclusion anno IV | n. 1 | 2016, pag.86.

¹⁰⁸ Data la recentissima comunicazione delle linee guida 2016, e data l'assenza di puntuali commenti e rilievi in letteratura, qui si riporta una parte significativa del loro contenuto. Per ulteriori si rimanda al documento: Linee guida per l'attuazione della Direttiva n. 36, del 18 agosto 2016, sulla valutazione dei dirigenti scolastici.

La valutazione della dirigenza scolastica è finalizzata alla valorizzazione e al miglioramento professionale dei Dirigenti, nella prospettiva del progressivo incremento della qualità del servizio scolastico e in coerenza con il Sistema Nazionale di Valutazione. Gli obiettivi di miglioramento della scuola (priorità) individuati attraverso il RAV, con gli obiettivi nazionali e gli obiettivi regionali, sono il punto di partenza per la valutazione dei Dirigenti scolastici, in quanto rappresentano il quadro di riferimento all'interno del quale si colloca l'azione della dirigenza e il contributo al miglioramento del servizio, come stabilito dal comma 93 (*“Nell'individuazione degli indicatori per la valutazione del dirigente scolastico si tiene conto del contributo del dirigente al perseguimento dei risultati per il miglioramento del servizio scolastico previsti nel rapporto di autovalutazione”*). I Dirigenti contribuiscono al perseguimento degli obiettivi attraverso *“la specificità delle proprie funzioni”* (D. Lgs. 165/2001, art. 25, comma 1), di conseguenza la valutazione non può essere fondata esclusivamente sul raggiungimento degli obiettivi, ma deve considerare innanzitutto lo specifico dell'azione dirigenziale finalizzata al loro raggiungimento e, in particolare, i criteri generali riportati nel comma 93: a) competenze gestionali ed organizzative finalizzate al raggiungimento dei risultati, correttezza, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione dirigenziale, in relazione agli obiettivi assegnati nell'incarico triennale; b) valorizzazione dell'impegno e dei meriti professionali del personale dell'istituto, sotto il profilo individuale e negli ambiti collegiali; c) apprezzamento dell'operato all'interno della comunità professionale e sociale; d) contributo al miglioramento del successo formativo e scolastico degli studenti e dei processi organizzativi e didattici, nell'ambito dei sistemi di autovalutazione, valutazione e rendicontazione sociale; e) direzione unitaria della scuola, promozione della partecipazione e della collaborazione tra le diverse componenti della comunità scolastica, dei rapporti con il contesto sociale e nella rete di scuole.

appropriato, realistico e verificabile. (si veda il modello PDCA elaborato da INDIRE)”. “Il paradigma valutativo “obiettivi-risultati” che viene esplicitamente assunto come fondamento del modello valutativo dei Dirigenti Scolastici, è organico ad una “*organizzazione a parametri variabili*” (una organizzazione per obiettivi, appunto, Management By Objectives, MBO). Ma la Pubblica Amministrazione (e la scuola per gli aspetti di suo funzionamento organici a tale appartenenza), è una “*organizzazione a parametri costanti*” che procede cioè per procedure formalizzate e costanti, e compiti formalmente definiti. Occorre avere chiaro (appunto “chiarezza critica”) che si tratta di trovare l’adattamento più adeguato a tale meticciamiento”. Ravvisando il pericolo di incappare nel tentativo di una valutazione eccessivamente standardizzata, sembra necessario definire con chiarezza gli obiettivi calzanti con il “profilo di ruolo” al fine di perseguire un modello capace di valutare il raggiungimento degli obiettivi visti i risultati. L’attenta individuazione degli obiettivi non deve esimere chi ne persegue il raggiungimento dal fissare una gerarchia in grado di scandire il peso che il DS attribuisce a questi, in termini di importanza per l’organizzazione. A voler ribadire l’importanza nella selezione dei valutatori, si fa presente che “l’autonomia funzionale” del DS porta questo ad incarnare esigenze particolari della comunità, degli studenti e degli stakeholder in generale, tutto ciò è, o dovrebbe essere meticolosamente trasposto nella documentazione che sarà oggetto di valutazione. Il valutatore per i motivi di cui sopra deve interagire con il DS in valutazione, proprio per mezzo dell’enorme mole di documentazione prodotta dalla scuola: PTOF, RAV, PDM, ecc. Il rapporto “a distanza” tra valutatore e DS vuole sicuramente evitare i rischi di incomprensioni e condizionamenti tra valutato e valutatore. La particolarità dell’inquadramento professionale del DS va a scontrarsi con chi lo vuole definire semplicemente “dirigente pubblico”¹⁰⁹. La normativa di riferimento crea ancor più confusione con i vari distinguo che pone¹¹⁰. Franco De Anna

¹⁰⁹Franco De Anna, “Il dirigente scolastico, tra idealtipi e ricerca di status”
http://www.pavonerisorse.it/buonascuola/ds_idealtipi.htm

¹¹⁰ Il DLGS 165/2001 nel suo “postulato” fondativo dichiara nel secondo comma dell’art.1: “Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed

mette in luce tutte le contraddizioni che emergono nel confronto tra il Ds e il dirigente pubblico“(...) si ribadisce l'identificazione del Dirigente scolastico con la “dirigenza” come definita nell'ambito della Pubblica Amministrazione italiana. I DS sono a tutti gli effetti “classificati” entro quel repertorio, ma, come noto, in un “comparto” che li considera come “dirigenti con caratteri specifici” e dunque, pur entro il medesimo strumento normativo (il DLGS 165/2001) e il suo impianto generale, come “inquadri” diversamente (con riflessi economici e normativi legati a tale “specificità”). Si tratta di una “scuola di pensiero” che reclama una parificazione degli inquadramenti e che ha un consenso entro la categoria, che va al di là delle diverse linee di pensiero: anche chi pensa alla “leadership pedagogica” non può non essere sensibile alla richiesta di uniformare inquadramenti (per esempio economici) con tutta la dirigenza pubblica...Sintomatica, sotto tale profilo, la posizione assunta rispetto al disegno di riforma della Pubblica Amministrazione (la legge 124/2015 con le sue deleghe). L'art.12 di quel provvedimento articola la dirigenza pubblica in tre segmenti (Dirigenti dello Stato, delle Regioni, e degli Enti Locali) dichiarando intenzioni e impegni ad ispirare la decretazione delegata, per omogeneità, compenetrazioni, assimilazioni di inquadramenti ecc... (si rinvia al testo per approfondimenti doverosi..) ma escludendo da tale ripartizione i Dirigenti scolastici, come quelli medici e veterinari del sistema sanitario. Rispetto a tale prospettiva (tutta da esplorare nel merito della decretazione delegata) vi è, nelle posizioni che qui si richiamano, una forte richiesta di ricondurre, alla unità rappresentata dal DLGS 165/2001, le medesime proposte della Legge 124/2001. Insomma la “garanzia di ruolo” risiederebbe nella assimilazione alla Dirigenza della Pubblica Amministrazione”. Inquadrare professionalmente una “figura” in modo corretto permette anche di fissare dei corretti criteri di valutazione, inoltre

amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 ”

consente di prendere effettivamente consapevolezza del carico di lavoro che deve portare a termine il DS per poter essere ritenuto meritevole di incentivi. Le peculiarità dell'inquadramento professionale del DS rappresenta un'annosa vicenda che le "Legge Brunetta" e la Legge sulla "buona scuola", avrebbero potuto tranquillamente affrontare e risolvere. La figura del dirigente scolastico si pone, vista la complessità del suo ruolo, tra la figura del direttore generale e quella del dirigente amministrativo¹¹¹. La dirigenza scolastica è stata considerata una dirigenza minore, forse perché prevalentemente *professionale*. Sembra però doveroso rimarcare che anche i dirigenti scolastici, alla stregua dei dirigenti amministrativi, sono tenuti a garantire la legittimità formale degli atti e la regolarità delle procedure, come pure sono investiti della responsabilità della gestione di risorse umane e finanziarie. Una piena gestione dell'autonomia scolastica, dai più riconosciuta come organizzazione complessa anche per la dimensione numerica che ciascuna istituzione scolastica ha assunto negli ultimi anni, richiede competenze, responsabilità e carichi di lavoro quanto meno equivalenti a quelle di qualsivoglia altro dirigente di seconda fascia. Vista la complessità dell'autonomia e la responsabilità della dirigenza scolastica, riteniamo per lo meno opportuno un confronto tra le due figure estreme della gerarchia nel mondo dell'istruzione. Nello specifico la comparazione tra la figura del dirigente scolastico e quella del direttore generale, associata l'evidenza della complessità del ruolo di quest'ultimo nell'organizzazione e coordinamento e delle sue funzioni di indirizzo e controllo su dei dirigenti amministrativi e dirigenti scolastici, resta altrettanto evidente la limitatezza della sua responsabilità penale in merito alla sicurezza dell'ambiente di lavoro, ristretta ai fattori di rischio di lavoratori adulti in uffici amministrativi a dispetto dei numerosi laboratori e palestra presenti nelle

¹¹¹ L'articolo 10 del disegno di legge n. 1577 (c.d. Riforma Madia) prevede che tutti i dirigenti appartenenti alle pubbliche amministrazioni dovranno confluire in un sistema di dirigenza pubblica articolata in ruoli unici (dirigenza dello Stato, dirigenza delle regioni, dirigenza degli enti locali). Il medesimo art.10, al comma 1.b, prevede l'*esclusione della dirigenza scolastica dai suddetti ruoli unici*. Si tratta, a nostro giudizio, dell'occasione persa per dirimere una vicenda aperta da anni. Intervenendo sulla materia, il Consiglio di Stato ha confermato, con parere 3994 del 16 ottobre 2003, "*la collocazione dei dirigenti delle istituzioni scolastiche nell'ambito della dirigenza statale*". Dunque, il dirigente scolastico è dirigente dello Stato a tutti gli effetti.

scuole con fattori di alto rischio per studenti¹¹² - lavoratori (spesso minorenni). La figura del direttore generale preposta all'organizzazione delle Direzioni generali regionali e nazionali, essa si limita all'organizzazione del lavoro della dirigenza amministrativa (non generale), tralasciando e trascurando le responsabilità nei confronti della dirigenza scolastica. La dimostrazione dell'errore di valutazione è ravvisabile nella diretta responsabilità del direttore generale in merito alla formazione della dirigenza scolastica sui temi della salute e sicurezza sul lavoro. Più in generale, le disposizioni delle direzioni generali regionali rivolte alla dirigenza scolastica si riducono quasi sempre alla trasmissione di quelle comunicate dalle direzioni generali nazionali. Di tutta evidenza, quindi, leggendo la normativa in materia, la figura del DS è una figura attinta da una congerie tale di responsabilità dai profili civilistico, amministrativo-contabile e penalistico che fanno apparire del tutto improprio e anomalo l'inquadramento dal punto di vista professionale e quindi del relativo trattamento economico di questa figura di Dirigente nell'alveo della Pubblica Amministrazione. L'unicità del ruolo è spesso stata la motivazione principe per confinare la dirigenza scolastica in un'area separata della dirigenza pubblica, ma non per valorizzarne la complessità e la superiorità rispetto alle altre figure e profili della dirigenza pubblica, piuttosto per

¹¹² <http://www.governarelascuola.it/nuovo/index.php/il-dirigente-e-lo-staff> Si rimanda alla lucida analisi fatta su GLS, 18 Maggio 2015, da Pietro Perziani: “Nella definizione del profilo del Dirigente scolastico, l’incipit si ravvisa nell’articolo 25, D.Lgs. N. 165 del 2001. Prima di entrare nello specifico si afferma che il dirigente scolastico è titolare di funzioni di carattere amministrativo. Bisogna fare attenzione a questa affermazione in quanto vale a significare una assunzione di: Obblighi organizzativi di amministrazione e di controllo sulla attività del personale scolastico (docente e non docente). Obbligo di garantire la sicurezza della scuola e la disciplina tra gli alunni, tra il personale, tra il personale e gli alunni e la relativa correttezza dei rapporti scuola famiglia. Non sono obblighi di poco momento, innanzitutto perché, a differenza di altre obbligazioni che sono in capo ai vari Dirigenti che operano nell’ambito della P.A., queste sono vere e proprie obbligazioni di risultato (culpa in organizzando): nel senso che deve essere data prova rigorosissima che soltanto eventi da qualificarsi alla stregua di “impossibilia nemo tenetur” possono giustificare il loro mancato adempimento. Ciò normalmente si può dimostrare, ma unicamente, purtroppo, a seguito dell’instaurazione di procedimenti di responsabilità civili, amministrativo-contabile o penale. Verifichiamo brevemente quali responsabilità sono connesse agli obblighi organizzativi di amministrazione e di controllo sulla attività del personale scolastico (docente e non docente) e quella degli allievi-studenti, per un verso “minori” e, per l’altro, studenti lavoratori”.

mortificarne prestigio e poteri, inducendo la maggior parte dei dirigenti scolastici a limitare i danni in un'attività appena sufficiente a far sopravvivere le scuole.

3.6 Istruzione e Formazione Professionale - IeFP

La Regione Lombardia ha investito molte risorse sugli IeFP. Gli studenti che hanno preferito questi percorsi rappresentano un numero elevato e le tendenze sembrano le stesse per i prossimi anni. Complice anche il cambio di passo suggerito all'Italia dall'Europa che ha portato negli scorsi anni ad una piccola rivoluzione nella formazione professionale¹¹³, molte scuole, tra cui l'Istituto Pesenti hanno deciso di concentrare gli sforzi in questo particolare tipo di formazione¹¹⁴. La Lombardia ha un numero altissimo di specializzazioni, che forniscono alla fine dei percorsi di studio le competenze necessarie per entrare nel mondo del lavoro. I dirigenti scolastici scelgono, tra i 21¹¹⁵ percorsi disponibili quelli che hanno la maggiore probabilità di incontrare il gradimento degli studenti.

Il DS da conoscitore del contesto indirizza le sue scelte tenendo conto sia delle esigenze che il mercato del lavoro in quel territorio¹¹⁶ esprime e sia dalle richieste fatte dalle scuole limitrofe che sono naturali competitor.

¹¹³ Fino alla riforma del 2010 negli istituti professionali statali si poteva conseguire una qualifica triennale, mentre con la riforma la qualifica triennale è conseguibile nel sistema regionale della IeFP.

¹¹⁴ In Lombardia l'offerta di IeFP ha registrato – come già sottolineato - un consistente e diffuso incremento (anche a livello territoriale), evidenziando così la propria rispondenza ad una domanda diffusa. Anche in rapporto alla scelta dell'utenza, l'IeFP non presenta ormai più un carattere “residuale” rispetto a quella dell'Istruzione.

¹¹⁵ <http://www.eupolis.regione.lombardia.it>

¹¹⁶ L'offerta di percorsi formativi di IeFP più adeguati al contesto economico permetterà di aumentare l'attrattività dei percorsi stessi ed evitare la distrazione di risorse verso percorsi non più funzionali alle esigenze del sistema economico. In aggiunta, gli interventi di orientamento mirati permetteranno la riduzione della dispersione scolastica e una scelta più consapevole dei percorsi formativi da parte di studenti e famiglie.

Sebbene l'offerta di corsi di formazione è molto vasta, in Lombardia le scelte di circa il 70% dei fruitori si focalizza su cinque indirizzi.

L'Istituto Pesenti tra i suoi corsi ha tre dei cinque e per questo motivo riesce ad attrarre un alto numero di studenti. Risulta necessario fare un'altra considerazione di caratteri strategico, in Lombardia sono moltissimi i discenti che riescono a trovare un'occupazione dopo la qualifica, e questo risulta un forte incentivo per i giovani a non abbandonare la scuola. Il risvolto positivo per il DS è dato dal fatto che uno degli obiettivi RAV¹¹⁷ è proprio quello di ridurre la dispersione scolastica.

¹¹⁷ Si ravvisano rischi nell'affidarsi totalmente a questo strumento. Il Rapporto di Autovalutazione (RAV) e l'Index per l'Inclusione: una sinergia possibile Italian Journal of Special Education for Inclusion anno IV | n. 1 | 2016, pag.94

“Dopo aver analizzato i potenziali che il RAV con l'introduzione di un processo di autovalutazione e automiglioramento obbligatori e costanti attiva anche per lo sviluppo dell'inclusione a scuola, affrontiamo ora la discussione dei possibili rischi che alcune interpretazioni del RAV o alcuni modi di applicarlo potrebbe comportare. Il primo aspetto che solleva qualche preoccupazione è la mancanza di un orientamento valoriale esplicito. La finalità primaria che il RAV e il relativo rapporto di miglioramento perseguono è il miglioramento degli esiti. Al centro di tutto vi è quindi una valutazione dell'efficacia dell'offerta formativa della scuola misurata sulla base dei risultati di apprendimento degli alunni. Pur condividendo il valore dell'efficacia e riconoscendo che sia un aspetto importante anche per una valutazione degli esiti dell'inclusione scolastica, ci pare che questa possa assumere significati pedagogici molto diversi fra loro se collocata in riferimenti valoriali diversi” (pag. 94)

Un secondo elemento di rischio si ritrova a nostro avviso nella definizione di “esiti” che il RAV propone. Gli elementi che vengono considerati sono: i risultati scolastici, i risultati delle prove standardizzate, le competenze chiave e di cittadinanza e infine i risultati a distanza.

3.7 L'autovalutazione negli IeFP.

La valutazione annuale dell'istituto in Inghilterra si concentra su due distinte indagini, una riguarda la professionalità del corpo docente e l'altra il rendimento scolastico degli alunni.

Pur ritenendo, come più volte ribadito, una sorta di primato delle politiche inglesi su tutti gli aspetti dell'autonomia scolastica, il modello inglese non può agevolmente essere replicato. Le sostanziali differenze riguardano, l'impossibilità, se non su base volontaria¹¹⁸, del docente di essere valutato. Questo comporta che la valutazione del rendimento dei discenti finisce per essere il fulcro delle informazioni per poter valutare, non i singoli insegnanti ma tutto il corpo docenti come un unicum, di rimando la valutazione del DS non può tener conto delle politiche di assunzione e licenziamento degli insegnanti.

Le linee guida non sono state messe a punto per incontrare le peculiarità di alcune tipologie di scuole come gli IeFP, sembra errato valutare gli sforzi

¹¹⁸ La Legge 107/2015 individua la procedura per l'assegnazione del bonus stesso e ne definisce le modalità di assegnazione. Nell'ambito di tale procedura, al Comitato, nella sua nuova e più partecipata costituzione, viene riservata la competenza di fissare i criteri per la valorizzazione della professionalità docente. Sarà il Dirigente Scolastico ad individuare i destinatari del bonus sulla base dei criteri espressi dal Comitato nonché "sulla base di una motivata valutazione" (comma 127). Il Comitato di Valutazione dei docenti ex art. 11 del D.L.vo 297/1994, come modificato dal comma 129 dell'art. 1 della legge 107/2015, in conformità con quanto previsto al comma 3 del predetto articolo 11, adotta i sotto riportati criteri per la valorizzazione dei docenti e l'accesso al fondo di cui ai commi 126, 127 e 128 del richiamato art. 1. Le novità previste dalla L.107 in materia di bonus sono state valutate fin dalle prime sedute del CD dell'a.s. 2015/16 e assunto l'impegno a condividere i criteri che valorizzino il lavoro di tutte le figure, gli incarichi, i gruppi di lavoro, le attività e gli impegni anche a carattere collegiale, aggiuntivi funzionali all'insegnamento, (finalizzati alla ricerca educativo-didattica, al miglioramento delle competenze degli alunni, alla flessibilità organizzativa e didattica, al sostegno all'innovazione didattica e metodologica, alla programmazione, progettazione e valutazione, alla produzione, documentazione e diffusione di materiali e pratiche utili alla didattica, alla formazione del personale, al miglioramento della qualità della didattica e dell'istituzione scolastica) e che il collegio dei docenti ha già individuato per il raggiungimento degli obiettivi del POF, dichiarando altresì la propria volontà di aprire un confronto con il tavolo sindacale su tale materia.

che compiuti da un DS di una scuola di questo tipo che deve svolgere ruoli di mediazione con la regione, che deve rendicontare alla stessa per l'attivazione di nuovi corsi rispetto al dirigente di un liceo che non deve cimentarsi con tali criticità. Come già evidenziato nei precedenti paragrafi, nel confronto con gli altri paesi europei che stavano portando a termine il processo autonomistico, la scuola italiana mostrava le sue criticità proprio nelle scuole professionalizzanti, mentre risultavano in linea gli indirizzi non professionalizzanti.

Le tendenze OCSE 2013 mostrano sempre di più la necessità di spostare l'attenzione sulla valutazione degli studenti e per mezzo di questa, anche se indirettamente, valutare insegnanti e DS.

L'obiettivo, semplificando molto, sarebbe quello di misurare l'efficacia con i risultati dell'azione educativa.

Sembra si voglia far tesoro dagli errori fatti in passato, i numerosi rilievi fatti dalla letteratura sulla inutilità di modelli standardizzati di indagine, data la particolarità dei contesti nazionali, territoriali e non meno importante delle tipologie di scuole.

Queste osservazioni portano a criticare modelli d'indagine rigidi e tendono a far utilizzare modelli capaci di individuare i progressi negli intervalli temporali, ad esempio test INVALSI somministrati al secondo anno di un percorso e poi ripetuti in uscita. Da più parti per la valutazione degli IeFP, vista la particolare funzione che rivestono nel far incontrare i discenti con le realtà lavorative esterne, è stato invocato un approccio basato sul TQM¹¹⁹.

Per un buon progetto basato sul TQM in ambiente scolastico vi è bisogno di self-evaluation e di peer-evaluation¹²⁰ al fine di perseguire il miglioramento

¹¹⁹ Bondioli, A. (2000). *Manuale di valutazione del contesto educativo. Teorie, modelli, studi per la rilevazione della qualità nella scuola* (Vol. 51). FrancoAngeli.

¹²⁰ Sull'argomento, si rimanda a: Semeraro, R., & Aquario, D. (2011). L'autovalutazione della didattica da parte dei docenti. Presentazione dei risultati di una ricerca esplorativa condotta presso l'Università di Padova. *Journal of Educational, Cultural and Psychological Studies (ECPS Journal)*, 2(3), 25-51; Arnold, L., Willoughby, L., Calkins, V., Gammon, L., & Eberhart, G. (1981). Use of peer evaluation in the assessment of medical students. *Academic Medicine*, 56(1), 35-42; Angelini, D. L. R., & Polcini, D. F. (2013). TEACHER AND TRAINING QUALITY MANAGEMENT; Fox, S., & Dinur, Y. (1988). Validity of self-assessment: A field evaluation. *Personnel psychology*, 41(3), 581-592; Boyer, E. L. (1996). From scholarship reconsidered to scholarship assessed. *Quest*, 48(2), 129-139.

della qualità. Il TQM per essere efficacemente applicato necessita di una cultura organizzativa che persegua processi partecipativi in ambiente aperto. L'autovalutazione è organizzata internamente ed è auto-regolata, nel senso che i processi sono largamente condivisi dagli operatori ed in generale dagli interessati. Ricordando che l'obiettivo ultimo della valutazione in ambito scolastico è quello di verificare se i fini educativi, prefissati nel PTOF e quindi condivisi da tutti coloro che hanno deciso di iscriversi, sono stati raggiunti. Solo perseguendo questo obiettivo è possibile arrivare ad una valutazione dell'intero istituto e quindi del DS. Tenendo fermo quanto sopra detto, l'autovalutazione può servirsi anche della valutazione tra pari che rappresenta ed interpreta il dialogo costante tra tutte le parti interessate con lo scopo di cogliere il punto di vista dei diversi interessati.

3.8 Il DS come anello di congiunzione tra scuola e regione.

L'autonomia scolastica e l'autonomia del dirigente scolastico negli ultimi anni si devono confrontare con le autonomie regionali nel campo della formazione professionale. Per legge infatti, le Regioni¹²¹ devono assicurare un'offerta di istruzione e formazione professionale, lo fanno grazie agli IeFP¹²². Risulta sin da ora necessario mettere in evidenza che i discenti e le famiglie, dall'esterno, non riescono a comprendere

¹²¹ A seguito della riforma della Costituzione (*Riforma del Titolo-V della Costituzione*), più esattamente menzionata all'*art. 117 cost.* ha rivisitato le varie competenze di merito tra Stato e Regioni, attribuendo a queste ultime competenze esclusive in determinate materie, come ad esempio quelle riguardanti l'ambito dell'Istruzione (IeFP e FP). Questa importante "*Riforma*" ha fissato alcuni "*obiettivi comuni*" la dove le Regioni, ad esempio, definiscono il proprio sistema scolastico, tenendo conto delle caratterizzazioni e delle esigenze del proprio territorio. La Regione Lombardia ha scelto, mediante una Legge posta in essere nel 2007 (*L.R. 19/07*), un sistema aperto, che si sviluppa dalla fascia dei 14-18 anni - con assolvimento Diritto-Dovere e Obbligo d'Istruzione - verso una Formazione Superiore Continua, Permanente e Abilitante.

¹²² Nell'anno 2010/2011, entrano in vigore, per la prima volta, sostanziali cambiamenti a riguardo del sistema educativo, i quali, a sua volta, erano stati previsti dalla c.d. "*Riforma Moratti*" (*Legge 53/03*), introdotti dalle successive modifiche dei Ministri Fioroni e Gelmini.

pienamente il rapporto che c'è tra il DS e la Regione. L'istruzione professionale ha oggi sostanzialmente due canali, il percorso statale e quello regionale¹²³. Il DS spesso si trova a dover far convivere queste diverse realtà all'interno della stessa scuola. Da quanto detto il ruolo del DS sembra cambiato rispetto al passato anche a causa del rapporto più collaborativo che deve avere con le istituzioni locali. L'autonomia delle Istituzioni scolastiche può d'ora in poi essere vista come "autonomia funzionale"¹²⁴ e la collocazione di questa ultima nel «sistema» dei poteri pubblici locali ne è il riflesso. L'operato del DS è correlato allo sviluppo dell'autonomia dell'Istituzione scolastica¹²⁵ e questo fatto è riscontrabile su due versanti: rapporto con l'utenza, rapporto con altri attori pubblici o privati presenti sul territorio. Il regolamento attuativo emanato con DPR 8 marzo 1999, n. 275, riferendosi ai contenuti dell'autonomia funzionale, esprime che vengono declinati principalmente nei profili didattici e pedagogici, campi in cui evidenziano un rilevante spessore. Oltre all'autonomia funzionale però vi sono altre declinazioni dell'autonomia scolastica, pure riconosciute dall'art. 21 L. n. 59/97, autonomia "organizzativa" e di "ricerca, sperimentazione e sviluppo", sembra

¹²³ La Scuola Secondaria di Secondo Grado è stata divisa in due grossi tronconi o "sistemi", quello dell'Istruzione da un lato e quello dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeF.P.) dall'altro; il primo di competenza esclusivamente statale, e comprende i Licei, gli Istituti Tecnici (I.T.) e gli Istituti Professionali (I.P.); il secondo, di competenza regionale, ovvero i percorsi di IeF.P. Si definiscono ben 21 percorsi di qualifica di durata triennale e 21 percorsi di diploma di quarto anno a livello nazionale, attivabili direttamente da ciascuna Regione.

¹²⁴ Il significato della loro autonomia è principalmente in questo fattore e cioè nella possibilità di modellare l'esercizio della "funzione" (la gestione dei percorsi formativi) in base alle esigenze della propria utenza e in relazione alle politiche territoriali del lavoro e alla offerta di formazione superiore sia universitaria che extra-universitaria. La caratterizzazione dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche come "funzionale" indica perciò anzitutto la missione specifica delle stesse: l'esercizio della funzione dell'istruzione-formazione in autonomia.

¹²⁵ La concreta portata delle autonomie sarà scandita dall'impronta manageriale che il dirigente scolastico vorrà imprimere.

Al DS è affidata l'iniziativa della stipula di convenzioni con Università ed enti politico-territoriali finalizzate all'integrazione dei diversi percorsi formativi, che l'individuazione, fra i docenti, dei soggetti idonei ad assolvere nuove funzioni professionali. L'autonomia funzionale, da parte delle istituzioni scolastiche, è infatti contestuale all'attribuzione della qualifica dirigenziale ai Capi d'Istituto (art. 21 c. 16 lett. a) i cui contenuti, nel settore dell'istruzione, consistono nell'affidamento di autonomi compiti di direzione e valorizzazione delle risorse umane e di gestione di risorse finanziarie e strumentali associati ad un riconoscimento di responsabilità sui risultati.

prevalere su tutte quella funzionale, almeno prima della Legge sulla Buona Scuola¹²⁶. Le scuole sono espressione di “autonomia funzionale” per la loro capacità di provvedere, nell’interazione fra loro (all’interno di reti di scuole) e con gli enti locali, “alla definizione e alla realizzazione di un’offerta formativa “particolare”, realizzando una sintesi fra le esigenze formative emerse nel contesto locale e “gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione”. L’autonomia nella formulazione del POF costituisce un elemento caratterizzante della loro “identità culturale e progettuale”¹²⁷. Quanto fin qui asserito però sembra riguardare una dimensione esterna dell’autonomia del DS, sia in termini di lettura e individuazione delle esigenze del territorio, sia nei rapporti con la Regione¹²⁸. Esiste però una portata innovativa dell’espressione autonomistica del DS, all’interno dell’Istituzione scolastica, capace di incidere anche sulla valutazione dei docenti e sul riconoscimento di somme di denaro. Il d.P.R. 80/2013 ha disciplinato il sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione. Originariamente si voleva cercare un modo per valutare i docenti e premiare i più meritevoli, seguendo criteri condivisi con il Consiglio di Istituto. Il Governo però con l’introduzione del principio di valorizzazione del merito del personale docente, a partire dall’anno 2016, dopo la costituzione di un apposito fondo di 200 milioni, ha attribuito al dirigente scolastico e al comitato di valutazione¹²⁹, la competenza nell’assegnazione individuale di una somma di denaro con natura di retribuzione accessoria, denominata espressamente dalla legge “bonus”.

¹²⁶ L’autonomia funzionale, risultava molto incisiva. L’autonomia organizzativa (art. 5, modalità di impiego dei docenti, organizzazione degli orari e adattamenti del calendario scolastico) e l’autonomia di “ricerca, sperimentazione e sviluppo” (art. 6) erano infatti concepite come funzionali al miglioramento e al sostegno dei profili tecnico - professionali.

¹²⁷ La legge 107 dispone ora, con una ampia modifica dell’art. 3 del d.P.R. 275/1999, che “il piano è elaborato dal Collegio dei Docenti sulla base degli indirizzi per le attività della scuola e delle scelte di gestione e di amministrazione definiti dal dirigente scolastico. Il piano è approvato dal consiglio d’istituto.”

¹²⁸ ISFOL, Salerno G.M., Zagardo G., I costi della IeFP – Un’analisi comparata tra Istituzioni formative regionali e Istituzioni scolastiche statali, Roma, ISFOL, 2015 (Isfol Research Paper, 23)

¹²⁹ Il comitato di valutazione dei docenti è presieduto dal dirigente scolastico ed è formato da tre docenti dell’istituzione scolastica (due scelti dal collegio dei docenti e uno dal consiglio di istituto) e da due rappresentanti dei genitori, anch’essi scelti dal Consiglio di istituto.

Per questo motivo, il regolamento sul Sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione (D.P.R. 28 marzo 2013 n. 80, art 2, comma 4) prevede una specifica valutazione di qualità estesa anche alle azioni degli IeFP sul territorio nazionale, con un'azione che individua modalità definite dallo Stato. Il processo verrà accompagnato da strumenti di verifica, da parte dello Stato, delle modalità di erogazione dei percorsi IeFP che le Regioni sono tenute a rispettare e richiede una definizione delle modalità di accertamento dei livelli essenziali, previste come requisiti per l'accreditamento dal D.Lgs. n. 226 del 2005 (art. 15, comma 3).

Un ulteriore assunto del presente studio, mutuato dall'esperienza di altre realtà europee, è che la trasformazione dei tradizionali percorsi d'Istruzione professionale in percorsi in sussidiarietà degli IeFP non sia sufficiente senza una reale autonomia delle scuole (di budget e di assunzione) e una maggiore flessibilità organizzativo/didattica. Secondo l'INDIRE, nell'a.s. 2013-14, svolge un percorso di alternanza solo il 21,6% degli studenti negli Istituti professionali, quando lo stage rimane un elemento curricolare e una pratica abituale nei percorsi delle Istituzioni formative. Certamente queste criticità delle Istituzioni scolastiche non significano che la situazione degli IeFP è salda, sempre e dovunque, nelle Istituzioni formative. È chiara la distribuzione a macchia di leopardo delle pratiche migliori, che vedono concentrarsi al Nord quelle più numerose e performanti per tasso di attrazione.

3.9 La questione sulla natura dell'autonomia scolastica.

L'autonomia delle istituzioni scolastiche deve considerarsi non pienamente compiuta e questo è evidente già dal confronto con il grado di autonomia presente in alcuni altri paesi europei. Basti ricordare i timidi tentativi fatti dall'Italia nel concedere al DS di selezionare con incarichi triennali solo parte dell'organico scolastico, quello di "potenziamento", mentre in molte altre nazioni le scuole operano delle vere e proprie selezioni. La misurazione del grado di autonomia risulta difficoltoso sia se si conduce un'indagine qualitativa che quantitativa. Allo scopo di rendere più fruttuosa e praticabile l'indagine è opportuno riferirsi all'individuazione di un modello di autonomia a cui tendere.

Nella definizione dell'autonomia si evidenziano: "autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo"¹³⁰ e "alcuni spazi autonomi di gestione finanziaria e contabile"¹³¹. Nell'alveo delle autonomie si potrebbe tentare misurare la distanza tra due differenti stadi dell'autonomia: autonomia "gestionale" e autonomia "funzionale". La prima tipica degli enti strumentali dello Stato, assurge ad un "rango" infimo rispetto a quella funzionale¹³² che esula dal mero fine di garantire il buon andamento

¹³⁰ Si vedano segnatamente art. 21, c. 7, 8, 9 e 10, l. 15 marzo 1997, n. 59, e artt. 4, 5 e 6 d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275.

¹³¹ Si vedano art. 21, c. 1, 5-6 e 14, l. n. 59/1997, art. 6 d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233, art. 14 d.P.R. n. 275/1999 e il decreto interministeriale 1 febbraio 2001, n. 44.

¹³² Si veda il d.P.R. n. 275/99. Nello specifico si rimanda all'art.1, qui di seguito riportato: "Le istituzioni scolastiche sono espressioni di autonomia funzionale e provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa, nel rispetto delle funzioni delegate alla Regioni e dei compiti e funzioni trasferiti agli enti locali, ai sensi degli articoli 138 e 139 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. A tal fine interagiscono tra loro e con gli enti locali promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione. L'autonomia delle istituzioni scolastiche è garanzia di libertà di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento".

dell'amministrazione ma è volta al soddisfacimento di interessi di una comunità o comunque di una platea ampia di individui. L'autonomia delle scuole può essere definita funzionale, in quanto è riferita ad interessi generali e non particolari, opera in funzione della definizione e della realizzazione di un fine, l'istruzione e la formazione. Si riscontra già nel DPR 8 marzo 1999, n. 275 che i contenuti dell'autonomia funzionale si esprimono prevalentemente su aspetti didattici – pedagogici. L'autonomia delle istituzioni scolastiche viene presentata, dall'art. 1, come “autonomia funzionale” e questo ad affermare la necessità, più che la capacità piena, di mettere in essere interazioni positive con altre scuole (reti di scuole) e con gli enti locali. Autonomia che si esprime anche nella capacità di provvedere alla definizione e alla realizzazione del POF, che se ben concepito fornisce una sintesi fra le esigenze formative emerse dal contesto locale e “gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione”.

Il chiaro intento del d.P.R. n. 275/99, non ha ancora trovato piena attuazione, si pensi anche solo alla mancata previsione di concedere alle scuole e ai DS, qualsiasi funzione di reclutamento del personale docente e non docente, almeno intendendo a tempo indeterminato¹³³. Abbiamo già in un altro paragrafo riferito della pavida apertura da parte della Legge 107.

¹³³ Si veda: art. 15, c. 1, d.P.R. n. 275/1999. Sotto la voce: “competenze escluse” testualmente recita: “Sono escluse dall'attribuzione alle istituzioni scolastiche le seguenti funzioni in materia di personale il cui esercizio è legato ad un ambito territoriale più ampio di quello di competenza della singola istituzione, ovvero richiede garanzie particolari in relazione alla tutela della libertà di insegnamento: la formazione delle graduatorie permanenti riferite ad ambiti territoriali più vasti di quelli della singola istituzione scolastica; reclutamento del personale docente, amministrativo, tecnico e ausiliario con rapporto di lavoro a tempo indeterminato; mobilità esterna alle istituzioni scolastiche e utilizzazione del personale eccedente l'organico funzionale di istituto; autorizzazioni per utilizzazioni ed esoneri per i quali sia previsto un contingente nazionale; comandi, utilizzazioni e collocamenti fuori ruolo; riconoscimento di titoli di studio esteri, fatto salvo quanto previsto nell'articolo 14, comma 2”

3.10 La Pubblica Istruzione, non una semplice appendice della PA

La ricerca mira ad analizzare un particolare ambito della PA, la dirigenza scolastica nelle scuole secondarie di secondo grado. Tenendo conto di tutte le peculiarità del settore della pubblica istruzione, al fine di capire come mai le scuole, “guidate” dai propri dirigenti, siano riuscite a sopportare e, in un certo senso, a giovare di numerosi cambiamenti e tentare di capire se questo modello particolarmente flessibile sarà in futuro applicabile anche ad altri settori. Sono state analizzate le cause e le condizioni che nel corso degli ultimi venti anni hanno permesso il più rapido passaggio da parte delle istituzioni scolastiche ad un market driven management approach rispetto ad altri macro ambiti della PA. E’ stata evidenziata la difficoltà che gli istituti scolastici hanno di far riferimento a standard qualitativi e quantitativi per valutare la propria performance. Si è preso in esame il percorso che dalla identificazione delle attese sociali va alla definizione degli obiettivi e dei target che permettono di focalizzare la progettazione del PTOF sulle priorità strategiche.

L’attività di studio è stata rivolta alle più significative novità che hanno riguardato la figura del dirigente scolastico a seguito della riforma conosciuta come :”La Buona Scuola”. In particolare ho indagato gli aspetti della leadership “allargata”, il management e l’accountability.

Il PTOF si collega strettamente con il procedimento di valutazione ex. Art.6 del D.P.R. n.80 del 2013, con il RAV e il relativo piano di miglioramento definito dalle scuole che si concluderà con la rendicontazione sociale e la pubblicazione e diffusione dei dati ottenuti.

Rilievo è stato dato anche alle modalità di reclutamento e formazione del D.S. e dei docenti, che a seguito della riforma sono state modificate, per consentire al Capo d’istituto di esercitare, in modo più incisivo, la sua leadership (scelta dell’organico di potenziamento). Per la prima volta proprio nel 2016 il D.S. ha potuto e dovuto scegliere parte del suo corpo docenti.

3.11 La riforma della Pubblica Amministrazione e i riflessi sulla dirigenza scolastica.

Il desiderio di rafforzare il potere datoriale ha spinto il legislatore a portare a termine la riforma della dirigenza pubblica (D.Lgs. 150/2009). Si riscontrava l'esigenza di maggiori garanzie a tutela dell'autonomia dei dirigenti e allo stesso tempo regole più incisive, idonee a "costringere" i dirigenti stessi all'assunzione di responsabilità che prima erano riferite solo ai datori di lavoro privati¹³⁴.

¹³⁴ Il dirigente è un organizzatore, quindi deve possedere una competenza di tipo manageriale. Nello stesso tempo egli è chiamato ad essere anche un leader perché deve avere una capacità di guida e di mobilitazione dei suoi collaboratori e dell'intero staff della scuola. È organo di vertice, con rappresentanza legale e rilevanza esterna, di un'amministrazione pubblica. (art. 1, comma 2, d.lgs. 165/01 -cfr. altresì l'art. 14, comma 7-bis, d.p.r. 275/99); non soggiace ad alcun rapporto di gerarchia: emana atti definitivi. (cfr. art. 14, comma 7-bis, d.p.r. 275/99, circa la definitività delle sue determinazioni) non soggiace al generale principio che vuole separate le funzioni di indirizzo politico e amministrativo dalle funzioni di gestione. (principio codificato nell'art. 4 del D.L.vo. 165/01 per tutta la dirigenza pubblica, compresa quella di prima fascia) Il dirigente scolastico è organo di governo. (art. 25, comma 6, d. lgs. 165/01) è responsabile della generale ed unitaria gestione delle risorse strumentali, finanziarie e umane, con l'obbligo di valorizzarle. (ha alle sue dipendenze non meno di 70/80 persone tra docenti e ATA) deve attivare e coordinare i rapporti con gli enti locali e con le «diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti nel territorio» (art. 3, 4° comma, d.p.r. 275/99), compresi famiglie e studenti: direttamente sovraesposto socialmente nei confronti di un'utenza potenzialmente illimitata. esercita le funzioni già di competenza dell'amministrazione centrale e periferica relative:

1. alla carriera scolastica;
2. al rapporto con gli alunni;
3. all'amministrazione e gestione del patrimonio e delle risorse;
4. allo stato giuridico ed economico del personale non riservate, da specifiche disposizioni, all'amministrazione centrale e periferica;
5. alle attribuzioni già rientranti nella competenza delle istituzioni scolastiche (art. 14, comma 1, d.p.r. 275/99) con gli inerenti provvedimenti dotati del carattere di definitività;
6. Alla gestione del potere disciplinare nei confronti del personale dipendente (art. 55/bis D.L.vo n. 165/2001);

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

Viene rafforzato il principio della distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo spettanti agli organi di governo e le funzioni di gestione amministrativa spettanti alla dirigenza.

Si procede ad una disamina degli obiettivi attraverso una valutazione di merito che tenga conto anche dei “comportamenti organizzativi” e dell’attribuzione al dirigente pubblico di una più forte responsabilità personale (artt. 37-47 D.Lgs. 150/2009).

Nella realtà italiana, infatti, non esistevano standard di riferimento su cui basare la valutazione della scuola e si poteva solo verificare se il risultato ottenuto era migliore o peggiore rispetto all’anno precedente, in termini di nuovi iscritti.

La letteratura¹³⁵ presa in esame evidenzia che questo tipo di approccio era estremamente riduttivo in quanto tendeva a monitorare solo gli interventi di miglioramento incrementale rispetto ad una struttura ed ad un assetto dato, ma impediva di verificare se l’impostazione complessiva era corretta, adeguata e sostenibile. In passato i DS, sono stati troppo spesso impegnati ad introdurre miglioramenti marginali e non sono stati in grado di attivare miglioramenti organizzativi sostanziali, questo però per difetto di autonomia. Su questo aspetto parte della responsabilità deve essere imputata, nelle scuole, al sistema di budget, troppo spesso non usato come strumento di management ma come strumento di potere interno, orientato solo alla distribuzione delle risorse a pochi “docenti collaboratori” e poco attento a monitorare se la scuola è capace di rispondere ai bisogni dell’utenza. Si è palesata la necessità di adottare il confronto con l’esterno quale metodo di lavoro permanente e uno degli obiettivi del DS deve essere quello di individuare metodi e strumenti.

La figura DS in un regime di autonomia, occupa in molti Paesi una posizione centrale, in Italia sembra invece che questa posizione sia solo

¹³⁵ Previtali, D. (2009). Responsabilità sociale. *Voci della scuola*, 8, 387-401. Serio, N. (Ed.). (2016). *Funzioni e responsabilità del dirigente scolastico: Fra tradizione e management*. Armando Editore; Barzanò, G. (2008). Leadership per l’educazione. *Riflessioni e prospettive dal dibattito globale*. Roma: Armando; Baldin, E. (2005). Sistemi di governance e sistemi di accountability nel nonprofit. *Impresa Sociale*, 47(4), 62-81; Pasquino, G. (2003). Leadership e responsabilità. *il Mulino*, 52(3), 509-519; Paletta, A. 1. Il ruolo chiave dell’etica nei processi di accountability della scuola.

formale. L'autonomia funzionale, conquista della recente maggior autonomia del DS, nel riconoscere in capo alla sua figura di essere il responsabile della gestione della scuola, implicitamente conferisce il compito di valorizzare e coordinare le risorse umane, amministrative e finanziarie. Nell'individuare le peculiari caratteristiche del DS rispetto agli altri Dirigenti è bene individuare prima i tratti comuni. Il DS è un funzionario dello Stato, la sua nomina infatti viene fatta dal dirigente scolastico regionale, che gli conferisce l'incarico. Il DS dopo aver ottenuto l'incarico, perseguirà gli obiettivi educativi in modo autonomo¹³⁶, allo stesso tempo però risponderà del suo operato all'amministrazione statale, che in determinati casi potrebbe anche rimuoverlo dall'incarico. Per quanto riguarda gli effettivi poteri del DS in materia di reclutamento e valutazione del personale¹³⁷, come riportato già in altri paragrafi, questi sono stati in passato nulli, almeno fino alla legge sulla "Buona Scuola". La scuola è un soggetto pubblico particolare non è una mera organizzazione burocratica e/o professionale, in essa si instaurano ramificate relazioni: tra docenti, tra docenti e genitori degli allievi e tra docenti e discenti. La libertà che i docenti, vedono costituzionalmente garantita, necessita però che vi sia una ben determinata offerta formativa da rispettare al fine di portare a termine il progetto formativo. La recente riforma vuole che si stabilisca un Piano Triennale di Offerta Formativa, che per la sua durata triennale, oggi più di ieri prevede ci sia una forte condivisione all'interno della scuola. Il DS è chiamato a svolgere questo compito, grazie alle doti di leadership e alla sua capacità di mediare¹³⁸.

¹³⁶ Si rimanda alla l. n. 59/1997 (meglio nota come legge Bassanini). La stessa aveva in essere le necessarie condizioni per attribuire "autonomia funzionale". Questa conferiva alla scuola e quindi al suo DS autonomia organizzativa, didattica e di ricerca, di gestione finanziaria, tutto ciò a seguito del riconoscimento alle istituzioni scolastiche della personalità giuridica, da qui la necessità di individuare una nuova figura dirigenziale.

¹³⁷ In tutta evidenza, stride quanto previsto dall'art. 25, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, che assegna al dirigente il ruolo di datore di lavoro con tutti i poteri connessi alla qualifica.

¹³⁸ Si rimanda al d.lgs. n. 165/2001, art. 25, commi 2, 3 e 4,

3.12 IL D.LGS. 150/09. Cambiamenti nel settore scolastico.

Il Decreto 150/09, più volte preso in considerazione nel nostro lavoro, è intervenuto modificando considerevolmente il Decreto 165/01 per quel che concerne i principi generali.

I punti di intervento sono stati: la dirigenza, la contrattazione e le responsabilità disciplinari.

Fermi restando i riferimenti: capo I, titolo II, libro V del Codice Civile, fatte salve le disposizioni contenute nel Decreto che sono a carattere imperativo¹³⁹.

Si ridimensiona sensibilmente la contrattazione collettiva, come si evince dal nuovo testo: la contrattazione collettiva determina “i diritti e gli obblighi pertinenti al rapporto di lavoro”, mentre il vecchio sanciva che si svolgeva “su tutte le materie relative al rapporto di lavoro”.

Il DS vede riconosciuta totale autonomia nelle materie riguardanti l'organizzazione degli uffici e quelle normalmente inerenti le ferme prerogative dirigenziali¹⁴⁰.

¹³⁹ Nella Scuola, per esempio, il Dirigente determina in via esclusiva con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro ed effettua la valutazione del personale assegnato nel rispetto del merito, ai fini della progressione economica e della corresponsione di indennità e premi incentivanti.

¹⁴⁰ Si rimanda al: dlgs 165 del 2001 (art 5, comma 2), che sostiene appunto la piena legittimità dei dirigenti nell'assumere tutti i poteri relativi alla gestione delle risorse umane e trovano, sul piano amministrativo, la conferma di tale principio nella circolare ministeriale n.7 del maggio 2010, che afferma che la contrattazione nazionale e quella integrativa non possono aver luogo sulle materie dell'organizzazione del lavoro e della gestione delle risorse umane, che costituiscono l'ambito elettivo tipico delle prerogative dirigenziali e che in tali materie la partecipazione sindacale potrà svilupparsi esclusivamente nelle forme dell'informazione, qualora prevista nei contratti collettivi nazionali. Peraltro, dicono i dirigenti, sempre il d.lgs 165 prevede la nullità delle clausole contrattuali nel caso in cui si violino le norme del CCNL o le leggi di riferimento, perciò bisogna rispettare la nuova norma introdotta che dà ai dirigenti nuove e ben più importanti competenze.

Le fumose interpretazioni che da un lato le parti sindacali e dall'altro i rappresentanti dei DS hanno fatto sono relative al fatto che i dirigenti affermavano la non necessità di contrattazione collettiva su quanto riferito dall'art. 6 CCNL, alle lettere h,i,m, mentre i sindacati interpretavano l'esatto contrario.

Il DS vede rafforzata le sue “prerogative” in termini di ammonimenti e sanzioni disciplinari. L’art. 55 del D.LGS 165/01, viene “stravolto”, con l’aggiunta di altri 7 articoli¹⁴¹.

Il Dirigente scolastico sanziona tutti i comportamenti contrari al codice di comportamento¹⁴².

Per quanto notato, il Decreto Brunetta (art. 55 bis) ha aumentato i poteri del Dirigente¹⁴³ che può irrogare le sanzioni dal rimprovero verbale alla sospensione del servizio senza retribuzione fino a 10 giorni¹⁴⁴.

L’art. 6 CCNL si riferiva a: h) modalità di utilizzazione del personale docente in relazione al piano dell’offerta formativa e piano annuale e modalità di utilizzazione del personale ATA in relazione al piano delle attività formulato dal DSGA; i) criteri di assegnazione del personale alle sedi e plessi; flessibilità dell’orario di lavoro; ritorni pomeridiani; m) criteri e modalità relativi a organizzazione del lavoro e articolazione dell’orario nonché criteri per l’individuazione del personale da utilizzare nelle attività retribuite con il fondo di istituto.

¹⁴¹ Le norme dell’art. 55 sono imperative. Ai rapporti di lavoro, ferma restando la disciplina in materia delle varie responsabilità, si applica sempre l’art. 2106 del codice civile e deve valere il principio della proporzionalità tra infrazione e sanzione.

¹⁴² Nel comparto scuola esiste il codice di comportamento (allegato 2 al CCNL 2006-09) a cui bisogna attenersi per evitare sanzioni. Per il personale ATA c’è il codice disciplinare sancito dall’art. 95 del CCNL, mentre per il personale docente la norma contrattuale è stata rinviata e valgono leggi e Codice civile (TU 297/94).

Le vecchie norme stabilivano che il D.S. poteva infliggere sanzioni fino all’avvertimento scritto per i docenti e fino alla multa per gli ATA.

¹⁴³ Le sanzioni si applicano per le violazioni ai doveri previsti dal CCNL 29/11/07, dal D.Lgs. 297/94, dal codice di comportamento dei dipendenti pubblici (D.M. 28/11/00), dal D.Lgs. 150/09.

Recidiva: In caso di recidiva in una infrazione disciplinare della stessa specie di quella per cui sia stata inflitta la sanzione dell’avvertimento o della censura, va inflitta rispettivamente la sanzione immediatamente più grave di quella prevista per l’infrazione commessa. In caso di recidiva in una infrazione della stessa specie di quella per la quale sia stata inflitta la sanzione:

- la sospensione dall’insegnamento fino a un mese;
- la sospensione dall’insegnamento da oltre un mese a sei mesi;
- la sospensione dall’insegnamento per un periodo di sei mesi e successiva utilizzazione permanente in compiti diversi

dall’insegnamento, va inflitta, rispettivamente, la sanzione prevista per la infrazione commessa nella misura massima. Nel caso in cui tale misura massima sia stata già irrogata, la sanzione prevista per l’infrazione commessa può essere aumentata sino a un terzo. (D.Lgs. 297/94 art. 499) Riabilitazione Trascorsi due anni (o cinque anni nel caso di sospensione dall’insegnamento per un periodo di sei mesi e successiva utilizzazione permanente in compiti diversi dall’insegnamento) dalla data in cui è stata inflitta la sanzione, può essere chiesta la riabilitazione. Se la richiesta è accolta il docente è riabilitato e gli effetti della sanzione, con esclusione di quelli retroattivi, sono resi nulli. (D. Lgs. 297/94 art. 501). Il D.Lgs.150/09 ha abrogato l’articolo del testo unico relativo ai procedimenti di riabilitazione, mantenendo in vigore solo l’articolo che prevede l’istituto. Quindi allo stato non sono più definite le modalità con cui si può accedere alla riabilitazione.

¹⁴⁴ Il procedimento deve concludersi entro 60 gg. dalla contestazione dell’addebito. Il docente può non presentarsi e inviare una memoria scritta e può formulare una sola volta, in caso di grave e oggettivo impedimento, istanza di rinvio.

La violazione dei termini stabiliti comporta per l’amministrazione la decadenza dell’azione disciplinare e per il dipendente la decadenza dell’esercizio del diritto di difesa.

In un altro paragrafo abbiamo già espresso l'indipendenza nelle scelte da parte del Dirigente rispetto al Direttore Scolastico Regionale, che interviene però, sempre su segnalazione del DS per comminare sanzioni superiori. Il Decreto Brunetta statuisce la necessità di fissare regole che governino la necessità di premiare le amministrazioni efficienti.

Si manifesta, da allora, l'esigenza, da parte del DS di ricercare responsabilmente confluenza di interessi con il Consiglio di Istituto e con il Collegio docenti.

Questo perché, i dirigenti devono dimostrare che il servizio pubblico viene garantito e devono inoltre dare indicazioni su come devono essere soddisfatti gli interessi della collettività, anche in relazione alle richieste dei cittadini.

Nell'approvazione, da parte del Consiglio di Istituto, di quelli che tra i criteri del POF rappresentano "priorità di istituto", cioè esigenze che occorre soddisfare, attraverso la contrattazione di istituto, il DS ottiene il consenso alle sue scelte. Esigenze del DS è anche che il Consiglio d'Istituto vigili sul rispetto dell'obbligo per tutti i progetti da approvare di contenere l'indicazione esplicita degli obiettivi attesi e della misura del loro conseguimento, attraverso indicatori possibilmente quantitativi o almeno qualitativi.

La spinta al miglioramento organizzativo nei servizi pubblici ha portato la dirigenza pubblica ad interrogarsi sulle sue funzioni.

Capitolo 4

Aspetti metodologici.

4.1 La ricerca di tipo qualitativo

Si è ritenuto opportuno procedere ad uno studio incentrato sulla metodologia qualitativa perché i fatti sociali, come quelli riferiti al mondo dell'istruzione, sono strettamente dipendenti dal contesto. Le variabili che li influenzano sono complesse, interconnesse e difficili da misurare in modo oggettivo. Il fatto di aver individuato un contesto caratterizzato da una miriade di peculiarità mi ha fatto desistere dal voler estendere a popolazioni ampie, con il medesimo grado di certezza, i risultati ottenuti.

I risultati non sono testati per capire se sono statisticamente significativi o dovuti ad occorrenze casuali. La ricerca di tipo qualitativo è volta a comprendere e spiegare fenomeni sociali che mal si prestano a settoriali e rigorosi approcci strettamente quantitativi.

L'assunto cardine di questa tipologia di ricerca è che il significato vero della realtà è determinato dal vissuto esperienziale delle persone ed è mediato dalla percezione dell'investigatore. Si palesa la natura interpretativa, non si testa la teoria, non si mettono in atto esperimenti e non si misura nulla, almeno in senso stretto.

Diversamente dall'approccio quantitativo, che scompone un fenomeno nelle parti che la compongono (variabili dello studio), la ricerca qualitativa è interessata a sommare gli aspetti che concorrono ad un accadimento, ad un fatto, ad un comportamento. Serve a penetrare fin nella natura del fenomeno attraverso la *prospettiva interna* del significato che le persone danno alle

loro esperienze e non da quella esterna del ricercatore¹⁴⁵ (Sherman e Webb, 1988, pag. 7);

le situazioni analizzate tengono conto del contesto in cui si verificano e delle interazioni rilevate;

si cerca la “condivisibilità” della spiegazione del fenomeno e non si fornisce la certezza o l’incontestabilità delle conclusioni;

I ricercatori , infatti, “non sperano di trovare dati a conferma di una teoria, ma di trovare una teoria che spieghi i loro dati”¹⁴⁶ (Goetz e LeCompte, 1985, pag. 4);

il ricercatore opera sul campo ed osserva i comportamenti nel luogo dello studio spesso a stretto contatto con i partecipanti, in questo modo può adattare le tecniche alle circostanze, può allargare la conoscenza della situazione attraverso la sensibilità agli aspetti non verbali, può elaborare i dati, esplorare le risposte anomale¹⁴⁷ (Guba e Lincoln, 1981);

Il contesto è estremamente importante in molte situazioni educative e spesso le variabili introdotte dal contesto sono così numerose e ricche che diventa impossibile applicare un disegno sperimentale. La scelta dello studio di caso è dettata dalla necessità di *capire fenomeni complessi*, per questo si rendono necessarie fonti multiple di prova sia qualitative che quantitative. Secondo Yin, “*lo studio di caso è un’indagine empirica che si propone di investigare un fenomeno contemporaneo nel suo contesto reale, quando i confini tra fenomeno e contesto non sono chiaramente evidenti, in cui vengono utilizzate fonti multiple di prova*”¹⁴⁸. (Yin, 1981).

¹⁴⁵ Sherman, Robert R., and Rodman B. Webb. *Qualitative research in education: Focus and methods*. Vol. 3. Psychology Press, 1988.

¹⁴⁶ Danzig, Arnold B. "Ethnography and Qualitative Design in Educational Research: Judith P. Goetz and Margaret D. LeCompte." *Anthropology & Education Quarterly* 16.1 (1985): 76-77.

¹⁴⁷ Guba, Egon G., and Yvonna S. Lincoln. *Effective evaluation: Improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches*. Jossey-Bass, 1981.

¹⁴⁸ Yin, Robert K. "The case study crisis: Some answers." *Administrative science quarterly* 26.1 (1981): 58-65.

4.2 Lo studio di caso

Lo “studio di caso“ identifica tutte quelle modalità peculiari di conduzione di ricerche qualitative in campo sociale ed educativo.

Sturman (1998), pone la necessità di ricorrere a questa forma di investigazione che riguarda individui, gruppi o fenomeni, per il fatto che la complessità delle strutture umane non possono essere indagate e ricostruite univocamente come una semplice raccolta di tratti distintivi¹⁴⁹.

La complessità¹⁵⁰ del “fenomeno”, rappresentato dal caso, deve essere investigato dal ricercatore a fondo, per questo motivo l’approccio qualitativo al problema, non esclude l’ausilio di metodi quantitativi¹⁵¹.

Le rigide contrapposizione dei sostenitori dell’una dell’altra teoria stanno lasciando spazio sempre più ad approcci integrati¹⁵².

Uno studio di caso è un tipo di ricerca empirica utile ad affrontare situazioni particolari nelle quali si potrebbero presentare al ricercatore molte più variabili di quante ne indichino i dati, le quali tuttavia si mostrano come un tutto omogeneo e funzionale (Yin, 2003).

Per mezzo dello studio di caso si può indagare un fenomeno all’interno del contesto reale nel quale esso si manifesta, fatto particolarmente utile nel caso in cui i confini tra il fenomeno e il suo contesto non siano chiaramente

¹⁴⁹ A. Sturman, Case Study Methods, in Education: The Complete Encyclopedia, Elsevier Science Ltd., 1998.

¹⁵⁰ Nel nostro studio la complessità è data dalla velocità con cui si modifica il contesto in cui si opera, dalla criticità delle condizioni umane ed esistenziali degli utenti, dalle difficoltà di fornire un “servizio” standard, ecc. La dirigenza scolastica in un contesto interessato da così tante criticità e peculiarità è quasi una scelta obbligata. Presenza del 60% di alunni stranieri tra cui molti bisognosi di corsi di prima alfabetizzazione, per esempio, vanificano i tentativi di misurare oggettivamente, con test tipo INVALSI, la conoscenza della lingua italiana.

¹⁵¹ Lo studio di caso si basa su una raccolta di dati effettuata direttamente sul campo da prospettive diverse, che si avvalgono di strumenti sia qualitativi sia quantitativi.

¹⁵² Il diverso approccio qualitativo e quantitativo vede contrapposti due paradigmi: uno tende a privilegiare il rapporto personale del ricercatore nei confronti dell’oggetto della sua ricerca, ed impiega un tipo di relazione con il problema più speculativo e preferisce impiegare una tecnica destrutturata; il secondo mira alla raccolta di dati attraverso tecniche volte a raccogliere “quantità” di informazioni, in modo da ottenere e la rappresentatività del campione d’analisi.

evidenti e specificabili, quando cioè risulta difficile separare le variabili del fenomeno in esame dal suo contesto di riferimento, oppure quando si indaga sul reciproco condizionamento, fenomeno contesto e viceversa.

Caratteristica distintiva dello studio di caso è quella di raccogliere i dati con vari metodi, e con strumenti differenti. In questo senso, Yin parla di strategia di ricerca, "...a research strategy comprising an all-encompassing method"¹⁵³, piuttosto che di metodologia vera e propria. Se questo tipo di indagine da un lato è caratterizzata da una evidente flessibilità, dall'altra si presta ad essere usata solo per determinati casi, che per la loro natura mostrano caratteri distintivi palesi.

Individuare una situazione idonea ad essere studiata in questo modo è tuttavia un'operazione impegnativa, proprio perché al fine di giustificare il metodo scelto si dovrebbe relazionare sul perché non sono stati presi in considerazione altri metodi d'indagine. Solo apparentemente, infatti, qualsiasi entità può essere considerata "un caso", ma perché possa conferire valenza empirica e scientifica allo studio è necessario che il caso in esame possieda caratteristiche di specificità, di complessità, e abbia un funzionamento suo proprio. Stake definisce caso un sistema integrato e chiaramente limita il ricorso, se non giustificato a questa tipologia d'indagine¹⁵⁴. Il disegno della ricerca deve chiaramente tenere "sotto osservazione", proprio come si fa con un paziente nel monitorare lo stato di salute e se necessario intervenire in modo diverso, l'oggetto dello studio e la sua forma (a chi domandare, dove indagare, cosa chiedere, come raccogliere i dati e perché). Altra caratteristica è l'utilizzo di molteplici fonti di informazioni, secondo la cosiddetta "triangolazione", ovvero l'uso di due o più metodi per rilevare le caratteristiche o le informazioni che si intende rilevare, passaggio solo successivo è quello di verificare che queste convergano¹⁵⁵. Nell'indagare sul dirigente scolastico, lo studio di caso è

¹⁵³ R.K. Yin, *Case study research. Design and Methods*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2003, p.14.

¹⁵⁴ R. E. Stake, *The Art of Case Study Research*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1995, p. 2.

¹⁵⁵ Individuare convergenze nell'indagine, mediante processi di triangolazione porta a voler corroborare di volta in volta le posizioni e gli obiettivi raggiunti.

sembrato il modo più opportuno per comprendere a fondo la sempre più complessa figura del DS, così come essa si manifesta nella realtà scolastica alla luce di un processo autonomistico in piena ascesa. In questo senso, lo studio di caso è sembrato, la strategia di ricerca migliore per rispondere alla domanda: come gestisce il maggior grado di autonomia?

Lo studio di caso consente di avere al ricercatore uno sguardo neutrale, attento nell'osservazione perché senza mediazione interpretativa e senza che gli eventi siano manipolati.

Questa ricerca ha avuto lo scopo di indagare sul come avvenga nella scuola e all'esterno la valutazione del DS, con particolare attenzione alle interazioni tra stakeholder e la scuola. Obiettivi specifici sono stati la ricognizione delle pratiche in uso e l'osservazione di comportamenti e atteggiamenti valutativi nella situazione prescelta.

Dalla ricerca, oltre ad una ricostruzione delle pratiche valutative si è indagato sull'approccio del DS a "leggere" il contesto allargato, sia come possibili *competitor* che come linee di *benchmark* nei confronti delle altre scuole. Si è oltre tutto indagato sulla prevalenza del DS come figura leader o come manager. Il caso indagato è l'Istituto d'Istruzione Superiore "Cesare Pesenti" di Bergamo. Nasce negli anni '30 del secolo scorso come scuola di mestieri per rispondere alle esigenze di manodopera qualificata in un contesto di forte crescita industriale e artigianale del territorio.

Strutturata sul modello della fabbrica, con tanto di sirena a scandirne i tempi, era frequentato per 40 ore settimanali, mattina e pomeriggio: metà del tempo occupato in laboratori di esercitazioni pratiche e l'altra metà divisa tra nozioni teoriche e cultura generale.

Diventa scuola statale nel 1951 e viene intitolato all'ing. Cesare Pesenti.

Alla fine degli anni sessanta viene inaugurata l'attuale sede di via Ozanam 27. L'edificio è costituito da un corpo centrale lungo e stretto su quattro piani, occupato prevalentemente dalle aule, affiancato da cinque edifici più bassi che ospitano i laboratori e da una delle palestre scolastiche meglio strutturate della città.

Gli edifici e gli spazi esterni occupano un'area di 78750 mq e comprendono 39 aule, 38 laboratori, di cui 10 di informatica, la palestra, e sono in grado di

accogliere circa 1100 studenti e 200 addetti del personale docente, tecnico, amministrativo e scolastico.

Dall'anno scolastico 2014/15 la prima ala nord è occupata dal Centro Provinciale per l'Istruzione degli Adulti (CPIA).

La riforma scolastica del 1992 prevedeva corsi triennali (biennio comune e terzo anno di specializzazione al termine dei quali era possibile ottenere la qualifica di operatore) con la possibilità di ottenere un diploma di maturità come tecnico dopo aver frequentato un ulteriore biennio di studi.

L'Istituto "Cesare Pesenti" ha svolto la sua funzione di promozione della cultura e della formazione portando circa l'ottanta per cento dei qualificati al diploma fino al 2010, quando la nuova organizzazione dell'offerta formativa per l'istruzione e la formazione professionale, definita dalla conferenza Stato-Regioni, ha eliminato, in Regione Lombardia, la precedente formula (3+2) sostituendola con un corso di istruzione di cinque anni (con esame di Stato) e corsi per qualifiche triennali. La qualità del corso di istruzione professionale quinquennale, così come la possibilità di accedere a un quarto anno per la formazione (diploma di tecnico con accesso alla formazione professionale superiore) e a un quinto (raccordo con il sistema di istruzione ed esame di Stato) sembrano non aver convinto l'utenza più motivata, che si è progressivamente spostata verso corsi tecnici, mentre la durata breve dei corsi di Istruzione e Formazione Professionale è via via divenuta oggetto di scelta per una fascia di popolazione scolastica meno motivata, più svantaggiata economicamente e socialmente o di recente immigrazione.

Nell'anno scolastico 2015-2016 gli studenti di nazionalità non italiana costituiscono la maggioranza sul totale (53%): circa la metà degli iscritti dei corsi diurni (49.3%) e i due terzi dei corsi serali (66%), rappresentando 43 diverse nazionalità.

4.3 Aspetti metodologici

Si è scelto di utilizzare lo studio di caso come metodologia utile ad analizzare in profondità un sistema, descritto come complesso¹⁵⁶ anche nel RAV e a rendere conto dell'interdipendenza tra le diverse variabili in gioco. Il caso oggetto di studio è l'Istituto Cesare Pesenti di Bergamo, che funge solo da strumento però per descrivere la reale incidenza che il DS può avere sia in termini di capacità di lettura del difficile contesto che di leader e manager.

Le caratteristiche dell'istituto fanno da sfondo alle unità di analisi quanto ai tratti propri della comunità scolastica presa in esame e alle modalità di funzionamento. Rileva allo scopo osservare che questo lavoro si è concluso a seguito della stesura e pubblicazione del RAV della scuola. La precisazione è doverosa perché lo studio condotto dal gruppo di lavoro (collaboratori del DS) che si è occupato dell'autovalutazione ha usato dati in possesso della scuola anche relativi ad anni precedenti, quindi seppur non inattaccabili restituiscono una descrizione frutto di indagini scrupolose¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Si rimanda al documento RAV dell'Istituto Pesenti per una puntuale elencazione di tutte le peculiarità e criticità che ne fanno esempio di capacità di adattarsi ai contesti e ai momenti.

¹⁵⁷ Si rimanda a documento RAV 2014 per effettuare un raffronto con il RAV 2016.

4.4 Gli strumenti utilizzati

La prima fase dell'indagine, ossia la raccolta della documentazione d'istituto, ha costituito la base di partenza per una riflessione approfondita sulla situazione di fondo della scuola e per la messa a punto degli strumenti d'indagine. Accanto alla raccolta dei documenti, sono state condotte alcune interviste ai collaboratori del dirigente dell'istituto.

Le interviste sono state guidate da uno schema prestabilito ed uguale per tutti. La prima domanda era di carattere generale e riguardava l'organizzazione degli incarichi e delle principali funzioni strumentali.

Il primo questionario è stato somministrato agli studenti all'interno dell'unità di analisi prescelta, le classi del secondo anno IeFP, il questionario studenti era stato costruito allo scopo di rilevare le conoscenze in italiano e matematica, l'obiettivo era quello di identificare lo "studente tipo", indirizzato, da scelte quasi obbligate a scegliere l'IeFP¹⁵⁸ come tipologia d'offerta formativa e non scuole a carattere più teorico, i dati sono stati confrontati con quelli forniti l'anno prima dagli istituti secondari di primo grado (scuole di provenienza). Si è proceduto con interviste al collaboratore vicario per raccogliere dati sulle attività volte ad amplificare la conoscenza della scuola all'esterno della città di Bergamo, attività come "Open Day", partecipazione ad incontri con le imprese e ad eventi molto pubblicizzati e risonanti come "Bergamo Scienze". Sono state condotte interviste ai responsabili di funzioni strumentali, referente BES e attività di sostegno agli allievi disabili. Dopo aver raccolto i dati è stato intervistato il DS.

¹⁵⁸ Ricordiamo allo scopo che la frequenza a scuola è obbligatoria fino al sedicesimo anno di età. Questa precisazione è necessaria per evitare l'effetto distorto, in termini di attrattività della scuola, nel considerare tutti gli iscritti, come motivati a scegliere un percorso invece che un altro.

4.5 L'osservazione diretta e partecipante

Data la mia particolare condizione di ricercatore, perché docente dell'Istituto Pesenti, l'osservazione diretta sul campo è iniziata, se pur con altro grado d'interesse, prima della ricerca stessa. Il clima altamente collaborativo dell'ambiente e l'elevato grado di consapevolezza che avevano gli intervistati sulle criticità presenti nella scuola, hanno reso più agevole la ricerca. L'utilizzo complementare di tecniche standard e non standard¹⁵⁹ ha lo scopo operativo di minimizzare gli svantaggi di entrambe e migliorare la gestione della ricerca e del rilevamento delle informazioni.

L'approccio combinato risulta, soprattutto nello studio di fenomeni sociali complessi e difficilmente inquadrabili attraverso una metodologia di ricerca schematica¹⁶⁰ funzionale allo scopo dell'indagine.

L'amore per la verità, seppur frutto d'utopia, muove ogni ricercatore a "cercare" il perché delle cose, e come in ogni esplorazione del nuovo lo costringe al rischio ineliminabile di trovare quello che non si aspetta. Proprio in ragione di ciò l'interesse alla ricerca non deve mai trasformarsi nell'interessato perseguimento di una risposta precostituita nelle idee del ricercatore. Chi scrive fa queste precisazioni al solo scopo di dichiarare con onestà intellettuale che non ha ritenuto in nessun modo di poter condizionare con la sua particolare posizione all'interno della scuola nessuna risposta. Il metodo d'indagine scelto, anzi, ha voluto mettere in luce sfumature, evidenziare dubbi, raccogliere istanze, soprattutto con le interviste. Le "garanzie" promesse negli studi meramente quantitativi di estraneità al condizionamento da parte del ricercatore, a volte si scontrano con criticità di diversa natura che investono la fonte stessa delle

¹⁵⁹ Nigris D., *Standard e non standard nella ricerca sociale, riflessioni metodologiche*, Franco Angeli, Milano 2003, cap. 3.

¹⁶⁰ Il ricercatore deve cercare di ridurre al minimo le variabili soggettive. Non vi è una comprovata prassi operativa nell'utilizzo combinato del metodo standard e non standard perché il ricercatore calato nelle peculiarità del contesto d'indagine, utilizza metodologie libere e del tutto personali, che definiscono la tipologia di analisi qualitativa impiegata. Diana P. e Montesperelli P., *Analizzare le interviste ermeneutiche*, Carocci, Roma 2005, p. 7.

informazioni, per scarso coinvolgimento nelle ragioni della ricerca o per fattori incidentali che risultano distraenti e fuorvianti, criticità che le modalità qualitative di raccolta dati, in alcuni casi riescono ad eliminare¹⁶¹.

4.6 Il disegno di ricerca

Il disegno è l'individuazione di un modo d'operare, una sequenza logica operativa, che si propone di guidare il ricercatore nella formulazione di una rosa di risposte originate dalle domande iniziali (o quesito iniziale dello studio) attraverso le seguenti fasi di lavoro:

l'individuazione e selezione dei dati rilevanti da raccogliere;

la raccolta dei dati;

l'analisi, connessione e interpretazione dei dati, individuazione di inferenze che spieghino relazioni causali tra le variabili investigate;

giungere alle conclusioni come processo inteso come riconduzione dei risultati alle domande iniziali della ricerca e individuazione dell'ambito di generalizzabilità dei risultati stessi ad una popolazione più allargata o a situazioni diverse.

L'impianto del "disegno di ricerca" degli studi di caso, richiede la definizione del *tipo* di disegno. Seguendo le finalità del nostro lavoro si è ritenuto funzionale usare un caso singolo con finalità esplorative.

Le caratteristiche del nostro caso unite al fatto che è intercorsa una recente riforma che ha radicalmente mutato parte dello scenario (La Buona Scuola), l'istituzione del Piano D'offerta Triennale (PTOF) e l'inizio delle procedure (RAV) di autovalutazione, ci hanno permesso di osservare e analizzare un fenomeno fino a quel momento inaccessibile all'indagine

¹⁶¹ Rilevante allo scopo è rimarcare la differenza tra dato e informazione. Riprendendo il pensiero di Bruschi, dalle informazioni si dovrebbero estrapolare i dati utili alla ricerca. Si coglie l'invito ad un atteggiamento flessibile che tenga in conto il fatto che non vi sono dati "puri" da raccogliere ma solo metodologie utili atte a desumere gli elementi significativi di un fenomeno. Al fine di cogliere tali elementi occorre unire tecniche di intervista, strumenti di ricerca e l'imprescindibile soggettività del ricercatore.

Bruschi A., *Metodologia delle scienze sociali*, Bruno Mondadori, Milano 1999, cap. 5.

scientifico. Per le medesime ragioni esposte prima la ricerca può essere condotta come preludio esplorativo ad uno studio futuro¹⁶².

Prima di passare alla definizione dell'oggetto d'indagine ossia nella definizione dei quesiti di ricerca è stato necessario raccogliere i contributi offerti dalla letteratura sull'argomento. Le prime difficoltà nella letteratura esistente sono state riscontrate nel fatto che esisteva copiosa letteratura proveniente da analisi condotte all'estero, che se pur hanno indagato finemente tanti aspetti da noi trattati lo hanno fatto tenendo conto di contesti d'indagine non perfettamente paragonabili al nostro. Altra criticità si è palesata nella letteratura italiana sull'argomento, che ha efficacemente indagato gli aspetti singoli come management, leadership e accountability, senza però individuali come necessari aspetti dell'autonomia funzionale, soprattutto nei contesti IeFP, proprio ove il DS può meglio esprimere le sue doti. Sono stati presi ad esame oltre alla letteratura in senso classico, convegni e dibattiti in corso sul tema.

Lo studio della letteratura non ha avuto come scopo, quindi, quello di individuare una risposta con temi di concordanza rispetto a ciò che è conosciuto sull'argomento, ma di contro, quello di sviluppare domande precise e più intuitive, volte a svelare aspetti ombrosi.

Il primo passo è stato quello di individuare una “domanda di partenza”, che fosse di “ampio respiro”, doveva cioè avere una “possibile risposta”, così da non frustrare in partenza la ricerca. Inoltre doveva essere pertinente e chiara nella formulazione. In quella fase è stato necessario anche chiedersi quale fosse la possibile risposta e soprattutto se anche questa avesse le caratteristiche di essere chiara e pertinente.

La domanda di ricerca è una, figlia però di moltissime domande che in quella trovano il comune denominatore.

La domanda di ricerca è stata così formulata: *l'autonomia scolastica e la relativa maggior autonomia del DS migliorano la qualità dell'istruzione?*

La domanda deve permettere di fornire risposta ad una serie lunghissima di altre domande, tra cui solo a titolo di esempio selezioniamo le seguenti:

¹⁶² La natura esplorativa dell'indagine sul campo e la raccolta dei dati sono stati effettuati prima della definizione dell'oggetto d'indagine, dei quesiti dello studio e delle ipotesi interpretative, come preludio ad altri studi.

E' più corretto parlare di Dirigente Scolastico al "comando" o di Dirigenza?

Le qualità di leader e di manager coesistono nella figura del DS?

Il DS con il PTOF e con il conseguente RAV, soddisfa le esigenze di accountability?

Successivamente a questa fase è iniziata la raccolta di dati e materiali.

Sono stati paragonati il vecchio POF con il nuovo PTOF, raccogliendo tutte le informazioni utili per catalogare punti di forza e debolezza dichiarati. Nel corso della ricerca si è verificata l'attendibilità delle dichiarazioni.

Si è passati alla lettura e valutazione del RAV, che vista l'assoluta novità e la mancanza di termini di paragone con gli anni precedenti ha richiesto uno sforzo congiunto dei tre docenti responsabili che si sono resi disponibili a rilasciare un'intervista.

La complessità del documento RAV e le peculiarità della scuola, per essere comprese a pieno avevano bisogno di termini di paragone, che abbiamo trovato nei RAV di altre due scuole della provincia bergamasca: Istituto Rubini di Romano di Lombardia e il Serafino Riva di Sarnico.

La scelta è caduta su queste, perché sono situate in contesti difficili, anche se hanno molti meno elementi caratterizzanti, ad esempio non ospitano centri CTP-EDA¹⁶³, non propongono corsi serali, non sono scuole polo ecc.

Nell'indagare la capacità del DS di esprimere al meglio l'autonomia funzionale con la conoscenza del territorio e della popolazione studentesca notiamo che il RAV formula tre domande utili allo scopo:

Quale è il contesto socio-economico di provenienza degli studenti?

Quale è l'incidenza degli studenti con cittadinanza non italiana?

Ci sono gruppi di studenti che presentano caratteristiche particolari dal punto di vista della provenienza socio economica e culturale (es. studenti nomadi, studenti provenienti da zone particolarmente svantaggiate, ecc.)?

Dopo aver raccolto le criticità dal documento abbiamo formulato le domande per le interviste ai collaboratori e al DS.

L'altra parte della raccolta dati ha riguardato i questionari ad una seconda ed ad una quarta IeFP. Seppure consapevoli, vista la natura esplorativa dell'indagine, di non essere necessariamente tenuti ad una puntuale analisi sul campione, abbiamo deciso di verificare la rappresentatività del

¹⁶³ Il Centro Territoriale Permanente Statale - Educazione degli Adulti (CTP-EDA)

campione rispetto all'insieme "universo". Nel fare questo abbiamo voluto dare rappresentatività alle diverse provenienza geografiche.

Altro test è stato fatto a studenti, che avevano appena concluso l'alternanza scuola lavoro. Dopo la fase di raccolta dei dati, abbiamo elaborato gli stessi per giungere alle conclusioni.

Conclusioni

Dallo studio emerge con tutta evidenza che la figura del DS risulta rafforzata rispetto al passato.

Il DS alla luce dei nuovi "poteri" come quello di gestire circa il 7% dei docenti (organico di potenziamento) per esigenze diverse dall'attività d'insegnamento in senso stretto, riesce meglio di prima a rispondere a quelli che erano storici problemi della scuola.

Si fa riferimento alla capacità del DS di fronteggiare la sostituzione in aula di docenti assenti, alla possibilità di avviare attività di recupero o potenziamento, provvedere all'alfabetizzazione degli alunni da poco arrivati sul suolo italiano. Il dirigente riesce meglio a premiare il merito degli insegnanti che si sono distinti per impegno e capacità, per la prima volta l'anno scolastico 2015/2016 ha visto tanti insegnanti premiati grazie a fondi esterni all'istituto. Aspetto che amplifica sensibilmente rispetto al passato il ruolo di leader è dato dalla facoltà di confermare o non confermare, gli insegnanti scelti al termine dei tre anni. Il DS nel PTOF potrà cadenzare i tre anni di attuazione scegliendo gli insegnanti del potenziamento dalle aree culturali di maggiore interesse e pertinenza con il piano formativo.

Dall'indagine è risultato, con molta evidenza che il DS incarna contemporaneamente le caratteristiche del leader e del manager.

Le aree su cui non abbiamo potuto aver evidenza di conclusioni attendibili sono quelle relative alle politiche volte a premiare i dirigenti meritevoli.

Non è stato possibile arrivare a conclusioni perché le valutazioni avverranno alla fine del prossimo anno, solo dopo la presentazione del

terzo rapporto RAV. Sin da ora però si può valutare positivamente la funzione di rendicontazione sociale svolta e si evidenzia già la capacità da parte del DS di poter far valere i punti di forza dell'offerta formativa proprio per le caratteristiche del RAV che fornisce una comparazione a livello regionale e provinciale. Lo studio sull'evoluzione del DS merita di essere approfondito. Alla fine dell'anno solare 2017, con la stesura del terzo RAV, le scuole saranno valutate da Ispettori esterni e sarà interessante capire come saranno incentivati i Dirigenti meritevoli e quali conseguenze le valutazioni avranno sulla riconferma delle sedi di servizio.

Bibliografia

Agasisti, T., Catalano, G., & Sibiano, P. (2013). Can schools be autonomous in a centralised educational system? On formal and actual school autonomy in the Italian context. *International Journal of Educational Management*, 27(3), 292-310.

Alemanno, I., & Freddano, M. (2015). Autovalutazione e rendicontazione sociale per migliorare la scuola: un'esperienza di formazione e di empowerment. *RIV Rassegna Italiana di Valutazione*.

Alexander T.J. (2006), *Stato, Regioni, Enti locali e Scuola: chi deve fare cosa?*,

Allulli, G. (2007). La valutazione della scuola: un problema di governance. *Economia dei*.

Allulli, G. (2011). Le politiche scolastiche e l'Output Driven Approach. *Scuola Democratica*, 3(3), 47-69.

Allulli, G., Farinelli, F., & Petrolino, A. (2013). *L'autovalutazione di istituto: modelli e strumenti operativi*. Guerini e associati.

Angeloni, G. *School Organizations and Transformative Reculturing: A Culture Based Approach to the Teachers' In Service Education*.

Arena, P. (2008). *La responsabilità sociale delle istituzioni di pubblico interesse*. E. Borgonovi, & G. Rusconi (Eds.). Angeli.

Baird, J., Isaacs, T., Johnson, S., Stobart, G., Yu, G., Sprague, T., & Daugherty, R. (2011). Policy effects of PISA. Report commissioned by Pearson UK.

Baldin, E. (2005). Sistemi di governance e sistemi di accountability nel nonprofit. *Impresa Sociale*,

Bandur, A. (2012). School-based management developments: Challenges and impacts. *Journal of educational administration*, 50(6), 845-873

- Barone, C., Serpieri, R., Romano, B., Calidoni, P., Palumbo, M., Pandolfini, V., ... & Muzzioli, P. (2016). *Scuola democratica. Issues*, 2016, 2.
- Barresi, G. (2014). *La rendicontazione economica e sociale nelle fondazioni. Profili di accountability e trasparenza nell'esperienza italiana: Profili di accountability e trasparenza nell'esperienza italiana*. FrancoAngeli.
- Bartocci L., [2003], *Il bilancio sociale negli enti locali. Fondamenti teorici e aspetti metodologici*, Giappichelli, Torino.
- Barzanò G., Mosca S., Scheerens J., [2000], *L'autovalutazione nella scuola*, Bruno Mondadori, Milano.
- Barzanò, G. (2008). *Leadership per l'educazione. Riflessioni e prospettive dal dibattito globale*. Roma: Armando.
- Barzanò, G. (2011). School autonomy and the new “accountabilities” of European education leaders: case studies in England, France, Italy and Portugal. *Italian Journal of Sociology of Education*, 3(3).
- Beatriz, P., Deborah, N., & Hunter, M. (2008). *Improving School Leadership, Volume 1 Policy and Practice: Policy and Practice (Vol. 1)*. OECD publishing.
- Benadusi, L. (2011). Una premessa: equità e percorsi misti di studio e lavoro. *Scuola Democratica*, 3(3), 10-13.
- Bertagna, G. (2004). *Valutare tutti, valutare ciascuno: una prospettiva pedagogica*. La scuola.
- Biroli, M. (1992). Process Analysis o (Process Management). *Sistemi e Impresa*, 38, 1151-1151.
- Bordignon, M., & Fontana, A. (2010). *Federalismo e istruzione. La scuola italiana nell'ambito del processo di decentramento istituzionale*. Programma Education FGA, Working Paper, (34).
- Borgonovi E., [2005], *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Bracci, E. (2006). *La scuola dell'autonomia: analisi di contesto e implicazioni gestionali (Vol. 459)*. FrancoAngeli.
- Bradley, S., Crouchley, R., Millington, J., & Taylor, J. (2000). Testing for quasi-market forces in secondary education. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 62(3), 357-390.

- Branch, G. F., Hanushek, E. A., & Rivkin, S. G. (2012). Estimating the effect of leaders on public sector productivity: The case of school principals (No. w17803). National Bureau of Economic Research;
- Breakspear, S. (2012). The policy impact of PISA: An exploration of the normative effects of international benchmarking in school system performance. OECD Education Working Papers, (71), 0_1.
- Bruno D., Sarti. M., [2009], Rendicontazione e partecipazione sociale: dal bilancio sociale al bilancio partecipativo. Cosa sono e a che cosa servono, Franco Angeli, Milano.
- Bruschi, A. (1999). Metodologia delle scienze sociali. Pearson Italia Spa.
- Buccellato, A. (1997). I controlli nelle pubbliche amministrazioni: l'accountability ed il sistema informativo. G. FARNETI, E. VAGNONI (a cura di), I controlli nelle pubbliche amministrazioni, Maggioli, Rimini.
- Bush, T. (2003). Theories of educational leadership and management. Sage.
- Capperucci, D. (2013). La scuola in Europa: politiche e interventi dell'Unione europea in materia di istruzione e formazione. F. Angeli.
- Carpenter, F., General, S., de Jonckheere, T., DiMarchi, R., & Lesar, D. J. (2001). Here's what experts are saying about Accountability Leadership!.
- Ceriani, A. (Ed.). (2004). Qualità totale nei processi scolastici. Teoria ed esperienze (Vol. 42). FrancoAngeli.
- Cesarini, G., & Regni, R. (1999). Autonomia e empowerment. L'educazione e le nuove frontiere dell'organizzazione. Armando Editore.
- Chapman, C., Lindsay, G., Muijs, D., Harris, A., Arweck, E., & Goodall, J. (2010). Governance, leadership, and management in federations of schools. *School effectiveness and school improvement*, 21(1), 53-74.
- Chemers, M. M., & Ayman, R. E. (1993). Leadership theory and research: Perspectives and directions. Academic Press.
- Colagiovanni, P. (2014). Il Contratto della Dirigenza Scolastica. *Studi Urbinati, A-Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 54(3), 363-404.
- Cornacchia, M. (2009). La scuola si organizza. Aracne.
- Costa, M. (2011). Politiche, legislazione e organizzazione scolastiche-Modelli e teorie organizzative scolastiche.
- Crispiani, P. (Ed.). (2010). Il management nella scuola di qualità. Armando Editore.

- Daft, R. L. (2004). *Organizzazione aziendale*. Apogeo Editore.
- Damiani, P., & Demo, H. (2016). Il Rapporto di Autovalutazione (RAV) e l'Index per l'Inclusione: una sinergia possibile. *ITALIAN JOURNAL OF SPECIAL EDUCATION FOR INCLUSION*, 4(1), 83-102.
- Danzig, A. B. (1985). Ethnography and Qualitative Design in Educational Research: Judith P. Goetz and Margaret D. LeCompte. *Anthropology & Education Quarterly*, 16(1), 76-77.
- Daresh, J., & Male, T. (2000). Crossing the border into leadership: Experiences of newly appointed British headteachers and American principals. *Educational Management & Administration*, 28(1), 89-101.
- De Risi, P. (2005). *Introduzione alla gestione per processi nelle organizzazioni*. Appendici, Università degli Studi di Pisa.
- D'Egidio, F., & Moller, C. (2003). *Vision & Leadership*. Per un cambiamento culturale teso all'eccellenza. La chiave per il successo della qualità totale (Vol. 12). FrancoAngeli.
- Di Liberto, A., Schivardi, F., Sideri, M., & Sulis, G. (2013). *Le competenze manageriali dei dirigenti scolastici italiani*.
- Diana, P., & Montesperelli, P. (2005). *Analizzare le interviste ermeneutiche*. Carocci.
- Domenici, G., & Moretti, G. (Eds.). (2011). *Leadership educativa e autonomia scolastica: il governo dei processi formativi e gestionali nella scuola di oggi*. Armando Editore.
- Ecchia, G., & Zarri, L. (2005). *Capitale sociale e accountability: il ruolo del bilancio di missione nella governance delle organizzazioni non-profit*. Fazzi L. e Giorgetti G.(a cura di), *Il bilancio sociale per le organizzazioni nonprofit*. Teoria e pratica, Guerini e Associati, Milano.
- Evoluzione del concetto di "Leadership per l'apprendimento nel contesto della letteratura internazionale", Dutto, M. G., Ferrario, L., Schizzerotto, A., Schratz, M., Zoller, L., & Covi, L. IPRASE-Istituto provinciale per la ricerca e la sperimentazione educativa via Tartarotti 7, Palazzo Todeschi-38068 Rovereto (TN)
- Faraoni, M., & Petretto, L. (2009). *Market Driven Management e Supply Chain*. *Symphonya. Emerging Issues in Management* (www.unimib.it/symphonya), (2).
- Ferrajoli, C. F., presso il CNR-ISSiRFA, B., & Migrazioni, P. (2011). *L'organizzazione scolastica ancora al centro del contenzioso costituzionale*

tra stato e regioni. Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, (4).

Ferricchio, A., & Bombelli, C. (1999). Management della scuola.

FRANZONI, S. Governance scolastica e comunità di apprendimento, Franco Angeli, Milano 2012.

Gasperoni, G., & Mantovani, D. (2013). Gli stili di dirigenza scolastica in Italia secondo l'indagine TALIS. Scuola democratica, 4(3), 763-796.

Granchi, G. e Gasparotto, M. (2010), Nuovi Modelli di leadership, pag.46.

Grimaldi, E., & Serpieri, R. (2010). The reforming trajectory of the Italian educational system. Site-based management and decentralisation as a challenge for democratic discourse. Journal of educational administration and history, 42(1), 75-95.

Grimaldi, E., & Serpieri, R. (2012). The transformation of the Education State in Italy: a critical policy historiography from 1944 to 2011. Italian journal of sociology of education, 4(1).

Grion, V., Devecchi, C., & Colinet, S. (2015). "Not only academically oriented, but friendly and supportive": una ricerca sulla qualità della scuola dal punto di vista degli studenti di tre paesi europei. FORMAZIONE & INSEGNAMENTO. Rivista internazionale di Scienze dell'educazione e della formazione, 12(4), 273-290.

Gruppo Bilancio Sociale, [2001], Standard di base. Principi di redazione del bilancio sociale, Giuffrè, Milano.

Gruppo Bilancio Sociale, [2005], Standard di base per il settore pubblico. La rendicontazione sociale nel settore pubblico, Giuffrè, Milano.

Guarini E., [2003], Un modello di riferimento per la progettazione dei meccanismi di accountability delle aziende pubbliche, in Pezzani F., (a cura di), L'accountability delle amministrazioni pubbliche, Egea, Milano.

Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1981). Effective evaluation: Improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches. Jossey-Bass.

Harrington H.J., (1993). Verso uno status di classe mondiale, The Quality, n. 2/3, aprile-settembre;

Heck, R. H., & Hallinger, P. (2005). The study of educational leadership and management: Where does the field stand today?. Educational Management Administration & Leadership, 33(2), 229-244.

Hinna, L. (2004). Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche: processi, strumenti, strutture e valenze. Angeli.

INVALSI (2011), Le competenze in lettura, matematica e scienze degli studenti quindicenni italiani. Rapporto Nazionale PISA 2009.

Kaplan R. S.e Murdock L. (1991), "Il ridisegno del core process", in Sistemi & Impresa, n. 4;

Korte, W. B., & Hüsing, T. (2006). Benchmarking access and use of ICT in European schools 2006: Results from Head Teacher and A Classroom Teacher Surveys in 27 European countries. *empirica*, 1, 0.

Kotter, J. P. (1999). Ma cosa fanno, davvero, i leader?. Quagliano GP (a cura di), Leadership, Cortina, Milano.

Lazzarini, G. (2003). Un protagonismo da costruire. La nuova sfida del lavoro (Vol. 59).

Leithwood, K. (2001). School leadership in the context of accountability policies. *International Journal of Leadership in Education*, 4(3), 217-235.

Matacena, A. (1998). Il sistema informativo obbligatorio delle ONLUS. Finalismo aziendale e informazione: un nesso inscindibile. *Rivista Non profit*.-1998.-1: Vol. diritto-management-servizi di pubblica utilita.

Mercer, D. (1997). Job Satisfaction and the Secondary Headteacher: the creation of a model of job satisfaction. *School Leadership & Management*, 17(1), 57-68.

Mintzberg, H. (1985). Gli elementi di base della progettazione organizzativa. La progettazione dell'organizzazione aziendale. Il Mulino, Bologna, 35-63.

Mirandola, R., Squarzoni, A., Stefani, E., & Tronci, M. (2003). CampusOne: il modello di valutazione, i primi risultati. Atti del convegno «La valutazione: un indispensabile strumento di garanzia e di governance», Roma, 8.

Mulford, B. (2004). Organizational life cycles and the development of the National College for School Leadership: An Antipodean view. *Educational Management Administration & Leadership*, 32(3), 309-324.

Nigris, D. (2003). Standard e non-standard nella ricerca sociale: riflessioni metodologiche. F. Angeli.

Paletta, A. (2004). Il governo dell'università: tra competizione e accountability. Mulino.

Paletta, A. (2014). Leadership for learning: è possibile in Italia?. *Rivista dell'istruzione*, 3, 33-8.

Paletta, A. (2015). Dirigenti scolastici leader per l'apprendimento. *RICERCAZIONE*, 93;

Paletta, A. 1. Il ruolo chiave dell'etica nei processi di accountability della scuola.

Pall, G. A. (1987). *Quality management*. Prentice Hall PTR.

Palumbo, M. (2014). Valutare per migliorare: il contributo della valutazione alla scuola. M. Faggioli (a cura di), *Migliorare la scuola. Autovalutazione, valutazione e miglioramento per lo sviluppo della qualità*, Bergamo, Edizioni Junior, 155-71.

Pasquino, G. (2003). Leadership e responsabilità. *il Mulino*, 52(3), 509-519.

Perini, M. (2007). *L'organizzazione nascosta. Dinamiche inconsce e zone d'ombra nelle moderne organizzazioni* (Vol. 100). FrancoAngeli.

Pezzani, F. (Ed.). (2003). *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*. Egea.

Pierantozzi, D. (1998). *La gestione dei processi nell'ottica del valore*. Egea, Milano

Poggi, A. (2010). L'accordo Stato-Regioni in materia d'istruzione e le prospettive del federalismo fiscale per la scuola. *Programma Education FGA, Working Paper*, (33).

Porter, M. E., & Millar, V. E. (1985). How information gives you competitive advantage.

Previtali, D., Paletta, A., & Cipollone, P. (2010). *Il bilancio sociale nella scuola: la risposta a sette domande chiave*. Edizioni lavoro.

Ricci, R. (2008). *La misurazione del valore aggiunto nella scuola*. Fondazione Giovanni Agnelli Working;

Rinaldi, P. G. (2012). Il dimensionamento scolastico e la competenza concorrente regionale in materia di istruzione: una conferma (attesa) e un pericolo non evitato. *Le Regioni*, 5(Settembre), 1124-1135

Romano, I., & Serpieri, R. (2006). La leadership educativa nel sistema scolastico italiano: tra istituzioni e competenze. *Revue suisse des sciences de l'éducation*, 28, 100-20.

Romei, P. (2002). L'autonomia delle scuole: ragioni di un processo attuativo problematico. *Amministrare*, 32(3), 407-434.

- Romei, P., & Bonfiglioli, R. (1989). *La Scuola come organizzazione: testo e casi*. Franco Angeli.
- Salerno, G. M., & Zagardo, G. (2015). *I costi della IeFP Un'analisi comparata tra Istituzioni formative regionali e Istituzioni scolastiche statali*. Estratti.
- Sanlorenzo, L. M. (2001). *Cultura e strumenti della qualità per la scuola dell'autonomia*. For.
- Scognamiglio, A. (2014). *Il benchmarking nella pubblica amministrazione: misurazione delle performance, confronto e condivisione di esperienze e risorse per migliorare la qualità dei servizi offerti al cittadino*.
- Serpieri, R. (2007). *Leadership distribuita*. Cerini G., Spinosi M., (a cura di), *Voci della scuola*, 6.
- Serpieri, R. (2009). A 'war' of discourses. The formation of educational headship in Italy. *Italian journal of sociology of education*, 1(1).
- Serpieri, R., & Grimaldi, E. (2015). Leader as Policy Device: The Hybridization of Head Teachers in Italy. *Journal of Educational, Cultural and Psychological Studies (ECPS Journal)*, (11), 71-87.
- Serra, L. (2000). *Cultura organizzativa e autovalutazione nella scuola che cambia*. Armando Editore.
- Sherman, R. R., & Webb, R. B. (1988). *Qualitative research in education: Focus and methods (Vol. 3)*. Psychology Press.
- Sibiano, P., & Catalano, G. (2010). Investigating school autonomy: a comparison between England and Italy. *Investigaciones de Economía de la Educación* volume 5, 5, 155-184.
- Sink, C. (2009). School counselors as accountability leaders: Another call for action. *Professional School Counseling*, 13(2), 68-74.
- Sparrow, P. R. (1994). Corporate Challenges in the 1990s and the Implications for European Management Education. *Executive Development*, 7(5), 10-15.
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Sage.
- Sturman, A. (1998) *Case Study Methods*, in *Education: The Complete Encyclopedia*, Elsevier Science Ltd.,
- Susi, F. (2000). *Il leader educativo. Le logiche dell'autonomia e l'apporto del dirigente scolastico*. Armando Editore.

- Teltemann, J., & Klieme, E. (2016). The impact of international testing projects on policy and practice. *Handbook of human and social conditions in assessment*, 369-386.
- Tiriticco, M. (1999). L'apprendimento organizzativo nella scuola dell'autonomia. *I nuovi orizzonti*.
- Toni, R. (2005). *Il dirigente scolastico*. Pearson Italia Spa.
- Toscano G.(1993), *Aspetti organizzativo-contabili della gestione per processi*, Sviluppo & Organizzazione, n. 139, settembre-ottobre;
- TreeLLLe Association. (2006). *Per una Scuola Autonoma e Responsabile. Analisi, Confronti e Proposte (No. 5)*. Working Paper.
- Vallini, C., & Simoni, C. (2009). Il Market-Driven Management come approccio imprenditoriale. *Symphonya Emerging Issues in Management*, (1), 31-45.
- Weick, K. (1988). Le organizzazioni scolastiche come sistemi a legame debole. Zan S.(a cura di) *Logiche di azione organizzativa*, Il Mulino, Bologna, 355-379.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative science quarterly*, 1-19.
- Yin, R. K. (1981). The case study crisis: Some answers. *Administrative science quarterly*, 26(1), 58-65.
- Yin, R.K.(2003) *Case study research. Design and Methods*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Zan, S. (1988). *Logiche di azione organizzativa*, il Mulino.