

PROGRAMMA EDUCATION

FGA WORKING PAPER

N. **3** (11/2008)

Funzione dirigenziale e autonomia scolastica

Anna Armone

Esperta di scienza dell'amministrazione scolastica



*Fondazione
Giovanni Agnelli*

© Fondazione Giovanni Agnelli, 2008

Le opinioni espresse in questo testo sono responsabilità dell'autore e non necessariamente riflettono quelle della Fondazione Giovanni Agnelli.

The opinions expressed in this paper are the sole responsibility of the author and do not necessarily reflect those of the Fondazione Giovanni Agnelli.

www.fondazione-agnelli.it

segreteria@fga.it

Il contesto istituzionale

L'autonomia scolastica si inquadra nel sistema delle autonomie, così come si è definito nel corso delle riforme amministrative degli anni '90. La trasformazione dell'assetto gerarchico dello Stato in un sistema a rete ha portato alla trasformazione delle attribuzioni ai singoli soggetti. Inoltre, accanto alle autonomie territoriali e locali sono state riconosciute, di volta in volta, le autonomie funzionali (Università, Camere di commercio, Istituzioni scolastiche).

In questo quadro il centro di governo ha teoricamente mantenuto solo le funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione amministrativa finalizzata all'erogazione dei servizi pubblici demandando alle amministrazioni locali l'organizzazione e l'erogazione dei servizi ai cittadini.

Al fine di rendere coerente l'intero sistema, la concertazione orizzontale è diventata il modello di formazione delle politiche pubbliche, coinvolgendo non solo soggetti pubblici, ma anche privati.

Anche il sistema dell'istruzione pubblica è stato coinvolto nel processo di trasformazione istituzionale del Paese.

L'istruzione in Italia si è basata, per lunga tradizione politico-sociale, su un'amministrazione di tipo centralizzato secondo un modello organizzativo ministeriale verticistico e gerarchizzato, che è stato rappresentato a livello periferico, in posizione di subordinazione gerarchica dalla singola scuola. Nonostante ciò il processo di decentramento di funzioni e di servizi iniziatosi cautamente a partire dagli anni '50, ha contribuito a far transitare molte delle responsabilità amministrative dello Stato alle autorità locali, regioni, province e comuni, e ha coinvolto, in questo progressivo cambiamento di relazioni interne allo Stato, anche la scuola.

Circa dieci anni fa, a questo trasferimento di poteri è seguito, per la prima volta, il realizzarsi di una grande riforma, che ha visto l'attribuzione a ciascuna istituzione scolastica di una vera e propria autonomia giuridica, amministrativa e didattica.

A questo scenario ha contribuito anche la riforma dell'organizzazione amministrativa del sistema dell'istruzione statale che, a livello centrale, ha modificato il modello di gestione di tutto il sistema dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che i vari Governi hanno via via separato o aggregato in strutture ministeriali.

La struttura ministeriale, in ogni caso, va regolata, ai sensi dell'art. 75 del d.lgs n. 300/1999 con regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400. L'attuale Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Pubblica istruzione è

stato approvato con d.p.r. n. 260 del 21 dicembre 2007. L'attuale Governo dovrà provvedere all'emanazione di un nuovo regolamento a fronte della riunificazione dei due Ministeri.

Si ritiene opportuna un breve disamina di quegli articoli del regolamento che influenzano in modo diretto l'organizzazione territoriale del sistema di istruzione e le relazioni funzionali della singola scuola con l'amministrazione statale del sistema (USR e USP).

L'art.7 disciplina le funzioni e le attribuzioni degli Uffici scolastici regionali, allocati in ogni capoluogo di regione e ai quali è preposto un dirigente di livello dirigenziale generale. Esso si articola sul territorio in Uffici scolastici provinciali, con sede in ogni capoluogo di provincia. Si tratta dell'articolo certamente più "rivisitato" rispetto al precedente regolamento. Le ragioni sono facilmente intuibili, ma ci vogliamo soffermare adeguatamente.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione le regioni hanno avviato un approfondito dibattito interno sull'esercizio delle competenze in materia di istruzione e formazione, competenze che dovranno attivare una volta legiferato nella materia per effetto della competenza legislativa concorrente. Da tale dibattito è scaturito un documento denominato "Master plan per l'attuazione del titolo V della Costituzione in materia di istruzione e formazione". Esso prevede che lo Stato debba garantire la definizione delle condizioni essenziali, di status e contrattuali del personale scolastico, mentre le regioni gestirebbero l'organizzazione del personale, con tutte le possibilità di ulteriori determinazioni incidenti anche sulla retribuzione. Relativamente ai tempi viene fissato il limite 1 settembre 2009. Le modalità del trasferimento nella fase transitoria potranno essere concordate tramite accordi territoriali e moduli collaborativi tra regione e USR.

Lo scenario che si è delineato non lascia spazio al mantenimento di strutture statali sul territorio per le competenze che dovranno essere "trasferite".

Ciò non toglie, però, che lo Stato possa mantenere strutture sul territorio con finalità diverse. È ciò che si prospetta con la modifica del vecchio articolo 7 del regolamento di organizzazione, il d.p.r. n. 319/2003.

Facendo tesoro del dibattito in corso, ma anche dell'evoluzione naturale cui sta andando incontro il sistema delle relazioni che governano l'istruzione e la formazione, il ruolo dell'ufficio scolastico regionale appare rivisitato e curvato su una nuova dimensione. Sicuramente l'accento più forte va sulla previsione del ruolo di vigilanza dell'USR "sul rispetto delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni, sull'attuazione degli ordinamenti scolastici, sui livelli di efficacia dell'azione formativa e

sull'osservanza degli standard programmati...". Alla luce del riordino delle competenze il ruolo dell'USR sembra, in questo primo approccio, definirsi nel ruolo di garante, per conto dello Stato dell'unitarietà del sistema di istruzione e formazione, attraverso l'azione di vigilanza come su esplicitata. Ma su chi deve esercitare la vigilanza l'USR? In una precedente versione del Regolamento (precisamente quella dell'8 dicembre 2006) venivano individuati i soggetti tenuti al rispetto dei principi fondamentali e dei livelli essenziali: Regioni, Enti locali e scuole. Probabilmente questa precedente precisazione sarebbe stata troppo deterministica; meglio lasciare all'evoluzione naturale delle cose il compito di individuare e definire i ruoli.

Il momento transitorio verso una definitiva attuazione del Titolo V della Costituzione viene citato per dare una motivazione logica alle competenze elencate nel prosieguo dell'articolo. Vengono elencate una serie di attività che vedono l'USR "attivare la politica scolastica nazionale sul territorio", "integrare l'azione dei comuni delle province e della regione" nell'esercizio delle competenze loro proprie derivanti dal d.lgs n. 112/1998, "promuovere la ricognizione delle esigenze formative e lo sviluppo dell'offerta sul territorio" in collaborazione con la regione e gli enti locali.

Come si evince chiaramente, ne risulta un profilo di pariteticità tra l'USR e la regione, nettamente in contraddizione con la prospettiva del 2009 emergente dal Master plan. Ma è nelle cose della burocrazia resistere ai cambiamenti e cercare in ogni modo di mantenere le posizioni, anche se in questo caso la ragionevolezza si riscontra nella prima funzione indicata, la vigilanza sul rispetto delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni. Altro passaggio importante, che necessita di un commento è il disegno che l'articolo fa della relazione tra la singola scuola e l'USR.

Viene puntualizzata maggiormente l'azione dell'USR di "verifica e di vigilanza al fine di rilevare l'efficienza dell'attività delle istituzioni scolastiche e di valutare il grado di realizzazione del piano dell'offerta formativa". Questa previsione irrigidisce ulteriormente la dipendenza funzionale delle scuole a fronte di un potere di verifica e di vigilanza presente nelle relazioni di gerarchia.

Ancora una volta, viene richiamato l'organo collegiale a composizione mista di cui all'art. 75 del d.lgs n. 300 del 1999, il quale recita: "Ai fini di un coordinato esercizio delle funzioni pubbliche in materia di istruzione e' costituito presso ogni ufficio scolastico regionale un organo collegiale a composizione mista, con rappresentanti dello Stato, della regione e delle autonomie territoriali interessate, cui compete il coordinamento delle attività gestionali di

tutti i soggetti interessati e la valutazione della realizzazione degli obiettivi programmati." Tale previsione non trova alcuna spiegazione. Non a caso nessuna regione ha dato luogo alla realizzazione del suddetto organo (tranne la Calabria, ma solo a livello previsionale). La norma è antecedente alla riforma costituzionale che ha cambiato i termini della relazione tra Stato e regioni in materia di istruzione e formazione. Il Master plan non ne fa cenno e anche questa posizione sembra estrema. Si ritiene che l'azzeramento del sistema concertativo ex art. 75 d.lgs n. 300/99, debba essere ripensato, facendo ricorso ad un diverso modello rispettoso del principio di leale collaborazione, inteso non astrattamente, ma condensato in una struttura decisionale allocata presso la regione.

L'autonomia funzionale: analisi giuridico organizzativa

Ad introdurre l'autonomia delle istituzioni scolastiche nell'ordinamento nazionale è stato l'articolo 21 della legge n. 59/97 (nota come "Legge Bassanini"), con il quale si è realizzato tecnicamente il passaggio da un sistema formale di centralismo burocratico ad un sistema basato sul principio di sussidiarietà, avente come obiettivo finale il superamento del modello verticistico dell'organizzazione dei curricula scolastici. Il passaggio delle competenze alle istituzioni scolastiche in materia di gestione del servizio, pur all'interno di un più grande disegno di riassetto istituzionale, si prefiggeva anche di rispondere ad istanze funzionalistiche di natura socio-culturale di miglioramento della performance educativa in termini di soddisfazione dell'utenza, delle famiglie e della comunità locale. In altre parole, il legislatore riteneva che il passaggio di competenze e funzioni dal centro alla periferia potesse tradursi in un miglioramento del livello di efficienza interno alle singole istituzioni scolastiche e, quindi, più in generale, del livello di efficienza dell'intero sistema grazie ad una partecipazione diffusa al raggiungimento di obiettivi comuni.

Il conseguente assetto organizzativo delle istituzioni scolastiche ha risentito del processo riformatore che ha investito tutta la Pubblica amministrazione relativamente alla ripartizione e all'assetto dei poteri. Lo scenario è profondamente cambiato da quando il d.lgs n. 29/93 ha fissato una netta separazione tra la funzione politica e la funzione gestionale, affidando la prima ai soggetti politici e la seconda ai dirigenti. La separazione avrebbe dovuto portare, secondo il legislatore, ad una responsabilizzazione di entrambi i soggetti, il primo

relativamente all'individuazione ed esplicitazione di indirizzi ed obiettivi da raggiungere, il secondo relativamente alle azioni messe in campo per raggiungerli.

La scuola, governata dai decreti delegati del '74 è stata portata al cambiamento dell'assetto decisionale interno solo a seguito del conferimento della personalità giuridica e dell'emanazione di provvedimenti specifici, quali il d.p.r. n. 275/1999 e il d.i. n. 44/2001. Anche in costanza del Testo Unico sulla scuola, le competenze dei diversi organi sono state modificate, come è stato rilevato in più occasioni dal Consiglio di Stato.

Attraverso il recepimento della nuova disciplina regolatrice delle diverse posizioni, risulta una configurazione nuova del potere decisionale degli organi collegiali e del dirigente. Il potere di indirizzo politico e controllo si attesta nel Consiglio di istituto che rientra nella previsione dell'ultimo comma dell'art. 4 del d.lgs n. 165/01¹.

Il dirigente scolastico assume la funzione di gestione e il collegio docenti rimane il detentore del potere tecnico discrezionale. Ma questa divisione di attribuzione si va a collocare in una dimensione particolare poiché la presenza degli organi collegiali non consente una raffigurazione classica dell'organizzazione attraverso la riconoscibilità di due vertici, uno politico e uno gestionale, al di sotto del quale di ritrovano posizioni di dipendenza funzionale che garantiscono un certo livello di adempimento doveroso da parte del destinatario delle determinazioni dirigenziali. Nel caso della scuola la funzione gestionale deve fare i conti con una molteplicità di relazioni diversamente disciplinate.

La relazione che intercorre tra il dirigente scolastico e il Collegio dei docenti non è di tipo gerarchico, poiché la gerarchia non è un modello applicabile in presenza di organi collegiali. Si tratta di una relazione che fa capo al modello del coordinamento. Questa relazione sarà gestita con strumenti di indirizzo che tracciano percorsi e indicano modalità di raggiungimento di obiettivi. Ma la relazione più delicata è quella che intercorre tra il dirigente scolastico e i singoli docenti. Essa si snoda su due versanti: quello del rapporto gerarchico nel quale si realizza la funzione impiegatizia del docente e quello del coordinamento dirigenziale nei confronti dell'esercizio della funzione professionale del docente. Ne risulta un disegno governato da legami deboli per quanto riguarda la

¹ D.lgs n. 165/2001

Articolo 4

Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità

4. Le amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro.

conseguenzialità del comportamento professionale dei docenti, sia in ambito collegiale che nel rapporto individuale dirigente-docente.

Analisi giuridica dei rapporti interorganici nell'istituzione scolastica

I rapporti interorganici trovano il loro fondamento nella posizione organizzativa reciproca degli organi e degli uffici nell'ambito dell'organizzazione: secondo tale diversa posizione, agli organi e agli uffici spettano reciprocamente poteri, facoltà ed altre situazioni soggettive differenziate. Tali relazioni si sostanziano in due modelli: relazioni di equiordinazione; relazioni di sovraordinazione – subordinazione.

Nelle relazioni di equiordinazione gli organi sono in posizione paritaria; ciò significa che nessuno di essi ha poteri di supremazia nei confronti degli altri e nessuno, al contrario, si trova in posizione di soggezione nei confronti degli altri.

Il modello della gerarchia in senso stretto è caratterizzato dal fatto che tra gli organi non sussiste una vera separazione di competenza, ma la competenza stessa si confonde con l'attribuzione, nell'ambito della quale tutti gli organi possono agire secondo le modalità fissate dal vertice dell'organizzazione.

L'ordinamento gerarchico, presuppone pertanto l'inclusione della competenza dell'organo inferiore in quella del superiore.

L'organo sovraordinato, mediante il potere d'ordine, determina il contenuto delle singole azioni. Il soggetto subordinato è tenuto ad ottemperare; in caso contrario il soggetto sovraordinato si può sostituire al subordinato nell'esercizio delle attività proprie di quest'ultimo. Nelle relazioni di sovraordinazione il soggetto sovraordinato esercita, dunque, la sua funzione attraverso il potere d'ordine, sostituzione, avocazione.

D'altro canto se il superiore gerarchico riscontra un errato adempimento da parte dell'inferiore, può emanare un ordine gerarchico che lo vincola direttamente impegnandolo su competenze facenti parte del suo profilo professionale

Nelle relazioni gerarchiche tra organi e uffici, il coordinamento delle varie attività svolte dagli stessi uffici è assicurato dal superiore gerarchico

Ma notevoli modifiche sono state apportate a questo sistema sin dagli anni '90.

L'assetto gerarchico puro, a seguito del d.lgs n. 29/1993, è stato modificato, tagliato in orizzontale, limitando così la possibilità dell'emissione di ordini gerarchici².

Il modello al quale oggi si fa riferimento è quello della gerarchia in senso lato, che adatta il principio della sovra-ordinazione – subordinazione degli uffici a quello della competenza. In questo modello troviamo anziché il potere d'ordine, il potere di direzione, con il quale il superiore gerarchico stabilisce i criteri e gli obiettivi dell'azione amministrativa che deve essere svolta dall'inferiore gerarchico.

Abbiamo dunque una prima forma di coordinamento “dentro” il potere gerarchico, mentre l'altra è espressione di funzione dirigenziale in presenza di organi equiordinati. Nel primo caso lo strumento è la direttiva, nel secondo diversi tipi di atti generali di indirizzo.

In presenza di organizzazione gerarchica, il coordinamento, diventa una figura organizzatoria a seguito dello sgretolarsi del potere gerarchico puro.

Inoltre, altri principi ne confermano l'importanza, come il richiamo al buon andamento ex art. 97 della Costituzione. Gli strumenti funzionali alla realizzazione di questo principio devono essere di guida e di orientamento, non di natura rigida e impositiva, ma così duttili da essere utilizzati in diversi ambiti, relativamente poco vincolanti, in modo tale che l'azione amministrativa possa adattarsi all'esperienza singola.

Così l'organo superiore emette atti generali di indirizzo che assumono la forma di direttive, circolari, determinazioni.

Vedremo come la normativa scolastica richiama, come atto generale di indirizzo, la direttiva, in specie nei rapporti tra dirigente e direttore dei servizi generali di segreteria.

Cerchiamo quindi di individuare, se possibile, la differenza tra l'ordine e la direttiva.

Laddove c'è un rapporto gerarchico puro, l'organo sovraordinato può emanare un ordine con effetti vincolanti in modo immediato, che limita la discrezionalità del destinatario.

Ma nel caso di un rapporto gerarchico in senso lato, lo stesso soggetto può formulare una direttiva, indicando gli obiettivi da raggiungere, rimettendo alla autonomia decisionale del sottoposto la determinazione delle azioni o degli atti da emettere. Rimane quindi per il

² F. Merusi, M. Clarich, Enciclopedia giuridica Treccani, voce Direttiva

destinatario la possibilità di decidere autonomamente, al punto che può disattendere le indicazioni in essa contenute, motivando questo comportamento.

A ben vedere la direttiva ha una molteplicità di impieghi, essendo richiamata in moltissime norme, una flessibilità di contenuto e una elasticità di effetti. Relativamente al contenuto essa contiene proposizioni in senso lato prescrittive, andando dal consiglio alla raccomandazione, all'indicazione.

Ma qual è il tipo di efficacia dispiegata dalla direttiva? Si va, come abbiamo visto dall'attribuzione di un'efficacia qualificabile come "condizionata", cioè disattendibile attraverso una giustificazione, a un'efficacia vincolante in senso stretto, sia pure meno pesante rispetto all'ordine, cioè ridotta.

La violazione di una direttiva comporta effetti ancora non condivisi unanimamente dalla dottrina, ma sembra plausibile addebitare l'eccesso di potere al destinatario della direttiva che la disattende senza motivare congruamente il comportamento.

La funzione dirigenziale del coordinamento nella gestione unitaria dell'istituzione scolastica

Il coordinamento non rappresenta dunque una vera funzione autonoma del processo direzionale, né una fase distinta da correlare con le altre precedentemente identificate. E' l'azione svolta dal dirigente attraverso la sintesi dei principi e delle attività o fasi fondamentali dell'azione della scuola.

Non possiamo immaginare azioni non correlate tra il consiglio e il collegio o tra i team progetto e la segreteria.

Un efficace coordinamento deve permettere:

- un continuo scambio di idee tra i soggetti dell'organizzazione scolastica (collegio, consiglio, personale ATA, dirigente) attraverso l'attivazione di un efficace comunicazione interna;

- possibilità per il dirigente di avere la visione dell'avanzamento di tutte le azioni dei soggetti operativi attraverso un sistema di rendicontabilità strutturata;
- ampliamento della partecipazione agli obiettivi, ai programmi e alle modalità realizzative.

La connessione tra il punto di vista organizzativo e il punto di vista giuridico si riscontra nell'attribuzione al dirigente del potere di gestione unitaria dell'istituzione. Cosa significa? Le ottiche possono essere diverse, ma significa che l'azione della scuola deve realizzarsi attraverso l'integrazione delle funzioni e delle attività. Ci si riferisce in particolare all'attività progettuale dell'offerta formativa che presenta contenuti didattici, ma risvolti sostanziali dal punto di vista organizzativo e finanziario. Nessun progetto potrà mai essere realizzato senza un minimo di supporto organizzativo o senza aver fatto i conti con le risorse finanziarie a disposizione.

Dal punto di vista giuridico il coordinamento è frutto di un'elaborazione recente, legata al processo di democratizzazione dell'amministrazione pubblica. Occorre precisare che nel diritto amministrativo di coordinamento si parla, per l'aspetto in questione, relativamente ad un assetto organico da dare alle azioni dei pubblici poteri al fine di evitare conflitti, contraddizioni, inefficienze³. In effetti, alla luce di queste considerazioni, l'azione di coordinamento appartiene ad una società che persegue i suoi obiettivi attraverso l'apporto di tutte le sue componenti, disegno che si ripropone all'interno dell'ufficio pubblico. Anche nella scuola tale logica trova conferma, in primis nell'assetto, anche se superato, degli organi collegiali. La presenza di una pluralità di soggetti decisionali, richiede che il perseguimento del fine sociale sia garantito attraverso l'azione coordinatrice del dirigente. Nessuno oggi ritiene che gli organi collegiali siano meri esecutori di ordini, anzi anche alla luce del disegno di riordino che giace in parlamento, si assiste ad un rinforzo del loro ruolo.

C'è quindi da ribadire che il coordinamento è un'azione di fronte alla quale ci si trova allorquando si è in presenza di una pluralità di soggetti e di attività o di figure soggettive alle quali l'ordinamento riconosce una certa sfera di libertà d'azione pur se ne dispone l'armonizzazione con altre azioni.

La sfera di competenza dei soggetti decisionali della scuola è in via di definizione, ma oramai è chiara l'impostazione di un sistema basato sulla distinzione dei ruoli: ruolo politico, ruolo gestionale, ruolo tecnico. L'intervento del dirigente quale attività di coordinamento, si può

³ V. Bachelet, Enciclopedia del diritto, voce coordinamento, Giuffrè, Milano

collocare in diversi momenti decisionali: prima della decisione attraverso una efficace costruzione di sistema di reperimento di informazioni, che possono essere relative alla esplicitazione della posizione di altri soggetti, sia in itinere come "ponte" verso il passaggio alla successiva fase decisionale in testa ad un altro soggetto, sia successiva come "ponte" verso la realizzazione della decisione.

La specificità del modello organizzativo scolastico non consente l'assimilazione del ruolo dirigenziale a quella di nessun altro dirigente pubblico. Pertanto, le funzioni e i poteri connessi di cui discutiamo, trovano la loro concretizzazione in strumenti diversi, alcuni anche di natura non formale dal punto di vista giuridico.

Come abbiamo precedentemente notato, risalta profonda la differenza della formula organizzativa del coordinamento rispetto alla formula della gerarchia: nell'ambito di un rapporto gerarchico l'ordine viene imposto, nell'ambito di una funzione di coordinamento l'adempimento è il prodotto di una collaborazione essenziale per il raggiungimento del risultato.

Sia il coordinare sia l'ordinare sono dunque attività strumentali, finalizzate al raggiungimento di un diverso assetto della realtà; tuttavia, mentre nel caso dell'ordinare c'è praticamente un solo modo per ottenere il comportamento conforme alla volontà del soggetto sovraordinato, cioè l'emanazione dell'ordine, nel caso del coordinare la gamma possibile di attività che il soggetto coordinatore può porre in essere è assai ampia, sia sul versante dell'attività sia su quello dell'organizzazione.

La funzione di coordinamento può realizzarsi in vari modi, utilizzando modelli organizzativi, comunicativi, procedimentali. Spetta al soggetto coordinatore, autonomamente o sulla base delle indicazioni provenienti dall'ordinamento, scegliere gli strumenti più efficaci nelle circostanze date.

Nell'istituzione scolastica rinveniamo azioni di programmazione, progettazione, esecuzione, di controllo. Esse sono attivate dai diversi soggetti nei momenti decisionali che li vedono protagonisti. Purtroppo, fino ad oggi, la lacuna del riordino degli organi collegiali non consente di leggere in modo lineare la sequenza di queste operazioni. Se il soggetto politico di indirizzo, il Consiglio, fosse strutturato con funzioni e soggetti effettivamente rappresentativi dei diversi interessi del contesto socio economico di riferimento, troveremmo possibile individuare con chiarezza il flusso delle diverse azioni e i singoli comportamenti doverosi in capo ai soggetti della scuola. Ne deriverebbe una reale attività dirigenziale di

coordinamento, oggi consistente esclusivamente nella sua presenza, in veste diversificata, nei due organi collegiali.

La sintesi fra le azioni di programmazione, progettazione, esecuzione e controllo e fra i soggetti che le praticano, costituisce l'azione di coordinamento. Pertanto il coordinamento non rappresenta una vera funzione autonoma del processo direzionale, né una fase distinta da correlare con le altre precedentemente identificate. E' l'azione svolta dal dirigente attraverso la sintesi dei principi e delle attività o fasi fondamentali dell'azione della scuola.

Il potere dirigenziale di intervento sull'attività didattica

Lo spazio dirigenziale di intervento sull'attività didattica è delimitato dalla relazione giuridica intercorrente da una parte tra il dirigente e il collegio dei docenti, dall'altra tra il dirigente e il singolo docente.

La relazione con il collegio è stata ampiamente definita ed esplorata, individuando nella formula del coordinamento, inteso come attività di indirizzo non vincolante, lo strumento giuridico-organizzativo principale.

Più delicata e problematica è l'individuazione dello spazio dirigenziale di intervento sull'azione didattica del singolo docente.

Il dirigente è garante della legittimità dell'azione amministrativa e ciò in quanto dirigente pubblico. L'azione amministrativa, nell'istituzione scolastica, è realizzata attraverso l'attività formale di tutti i soggetti che concorrono alla produzione del servizio di istruzione e formazione. Dunque, anche dei docenti, i quali realizzano l'azione amministrativa anche alla luce di una libera scelta metodologico-didattica.

Libertà ampia si riscontra nella scelta da parte dell'insegnante della metodologia didattica. Essa deve essere libera per consentire al docente di conseguire lo scopo per il quale esercita la sua funzione. Per metodo possiamo intendere *“il procedimento attraverso cui si è tenuti ad assicurare, sul piano teorico e su quello pratico, la continuità e la piena rispondenza allo scopo di un'attività e per metodologia il complesso di principi sui quali è fondata, una scienza o una disciplina, ai quali ispirare lo svolgimento della stessa attività”* (L. Molinari, ...Gabrielli,).

Il limite a questa forma di libertà è rappresentato dalla sua idoneità allo scopo che la scuola si prefigge. La giurisprudenza del Consiglio di Stato è costante nell'affermare che la tutela della libertà di insegnamento non significa preclusione del giudizio sul contenuto e sul modo con il quale l'insegnamento è stato tenuto. Di conseguenza coloro che devono esprimere un giudizio sull'attività svolta dall'insegnante possono e devono esprimersi sull'efficacia dei metodi didattici seguiti dal docente nell'attività di insegnamento. Un'alterazione intenzionale della destinazione di scopo di tale libertà (finalizzata all'istruzione, formazione ed educazione) porterebbe nell'allievo, all'acquisizione di apprendimenti condizionati da insegnamenti finalizzati ad alterare la libertà di apprendimento e la coscienza morale e civile dell'allievo.

Infine, la libertà di metodo "non può mai essere al di fuori di ogni ragionevole limite; e non può essere la libertà di non farsi capire e, meno ancora, quella di non sapere la disciplina, dando ad intendere di saperla" (S De Simone 1973).

Il dovere rappresenta il carattere essenziale e distintivo del potere attribuito dalla norma a chi lo detiene. Di fronte al potere dell'insegnante è riconosciuto il diritto dell'allievo ad ottenere la prestazione didattica. Di fronte ad un uso del potere conferito che non risponde al fine per il quale è stato attribuito non possiamo più ritrovare il carattere della legittimità, caratteristica essenziale dell'aspetto giuridico dell'insegnamento. In questo caso l'inadempimento consiste nel mancato raggiungimento dello scopo da conseguire a seguito del mancato pieno e corretto svolgimento delle attività che costituiscono la funzione docente. Anche in costanza dell'esercizio della funzione svolta nell'ambito della sua destinazione di scopo, troviamo una sua parziale ed inesatta realizzazione, cioè di fronte ad una prestazione didattica non integra.

Il confine tra l'azione amministrativa che deve seguire i principi regolatori fissati dalle norme e l'esercizio della libertà di insegnamento va individuato di volta in volta dal dirigente, che se ne assume la responsabilità.

Il principio cardine dell'azione amministrativa che influenza l'individuazione delle singole responsabilità, ma anche la qualità finale del servizio è la trasparenza.

Il principio della trasparenza nell'azione didattica viene ribadito in più documenti. Ancora prima del riconoscimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche, la C.M. 02.04.1998, n. 175 affermava che "sotto il profilo formale trovano applicazione i principi della trasparenza

amministrativa che pongono l'obbligo per la scuola, anche in relazione al correlato diritto degli studenti e delle loro famiglie, di documentare adeguatamente il processo che ha condotto alle valutazioni in itinere e finali, in modo che esso possa essere ricostruito in tutte le sue articolazioni". Questa affermazione avrebbe dovuto e ancora oggi dovrebbe, portare i colleghi ed i singoli docenti a riflettere sull'aspetto "burocratico" della loro funzione, che comporta un minimo di "attrezzatura" funzionale all'obiettivo primario dell'erogazione di un servizio pubblico di qualità. Prosegue, infatti, la Circolare affermando che "i vari atti di documentazione formale (registri personali, registri di classe, verbali e altri atti significativi), che, si ricorda, vanno redatti e ordinati con brevità, essenzialità e coerenza, oltre ad assicurare elementi circostanziali e probanti ai fini di un eventuale contenzioso, valgono soprattutto ad attestare il più fattivo coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, in particolare degli studenti e delle loro famiglie: quanto maggiore è, infatti, la loro consapevolezza delle finalità e degli strumenti dell'offerta formativa tanto più utile sarà la loro collaborazione per la produttività dell'offerta stessa".

Poco dopo la C.M. 7 agosto 1998 n. 349/1998, affrontava il problema delle modalità di formazione degli atti destinati a lasciare una traccia documentale dell'attività didattica, di quella ad essa connessa e delle valutazioni da esprimere sugli apprendimenti da parte degli alunni. Venivano quindi fornite indicazioni procedurali, al fine di corrispondere all'esigenza di snellire al massimo gli adempimenti "burocratici" che affiancano ancora oggi l'istituzionale funzione educativa.

I vincoli normativi primari esistenti che impongono modulistiche strutturalmente predefinite sono limitati e riguardano, in particolare, per i segmenti dell'istruzione elementare e secondaria di primo grado, i momenti di valutazione degli alunni e le forme di comunicazione di tale valutazione (artt. 144 e 177 del testo unico delle leggi in materia di istruzione approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297).

Tutti gli altri adempimenti amministrativi cui sono tenuti i docenti non soggiacciono a vincoli di modulistica predefinita e vige quindi al riguardo il principio della libertà delle forme, tanto più a seguito di una consolidata autonomia sancita dall'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

La stessa Circolare, al Capo III, affermava che ".....Occorre, ovviamente, fare salvo il principio inderogabile di apprestare nella scuola una documentazione che offra possibilità di

ricostruire gli iter procedurali e decisionali seguiti nello svolgimento dell'attività didattica, al fine di rispondere ai principi di trasparenza e visibilità dell'azione sanciti dalla legge 241/90". È interessante il richiamo alla responsabilità dirigenziale sui risultati, rispetto alla quale " gli atti formali, pur necessari, costituiscono un mezzo e non un fine". Questa affermazione dovrebbe ancora oggi indurre il dirigente a pretendere dal collegio una documentazione trasparente senza un'eccessiva analiticità descrittiva.

Ne deriva, sul piano della concreta operatività, che i registri alla cui compilazione i docenti sono tenuti, singolarmente o nelle occasioni di collegialità, già oggi liberamente scelti, possono essere approntati direttamente dalle istituzioni scolastiche in modo che la loro veste formale sia calibrata sugli specifici percorsi formativi attuati sulla base della programmazione educativo-didattica, che costituisce il vero presupposto logico, senza ricorrere a linee di esposizione dei fatti da documentare eccessivamente analitiche e complesse.

E ancora, l'art. 4 del d.p.r. n. 275/1999 - Autonomia didattica - "...5. La scelta, l'adozione e l'utilizzazione delle metodologie e degli strumenti didattici, ivi compresi i libri di testo, sono coerenti con il Piano dell'offerta formativa di cui all'articolo tre e sono attuate con criteri di trasparenza e tempestività. Esse favoriscono l'introduzione e l'utilizzazione di tecnologie innovative"...

Queste previsioni normative non fanno che ribadire la funzionalizzazione dell'azione didattica che deve sottostare ai principi generali dell'azione amministrativa, avendo la libertà di insegnamento, un ambito preciso e ben determinato

Torniamo sul tema della valutazione degli alunni perché rappresenta l'aspetto più caldo delle contestazioni mosse ai docenti dalle famiglie. Ci vogliamo soffermare sulle fasi procedurali che governano necessariamente questo processo, ai fini della sua "ricostruzione trasparente".

Affinché la fase valutativa abbia senso sistemico nell'intero processo di insegnamento-apprendimento occorre che la fase di programmazione didattica, ai diversi livelli, sia improntata alla trasparenza delle scelte tecnico professionali. Pertanto i diversi livelli della programmazione, sia che facciano capo al collegio, ad un micro-collegio o all'insegnante singolo, devono essere adeguatamente motivati. Questa caratteristica deve essere assunta dai docenti come standard di prestazione, ma può anche essere indotta da una richiesta formale dirigenziale, nella sua qualità di attivatore dei processi didattici ed educativi, ma anche di

garante della legittimità dell'azione amministrativa e la programmazione didattica rientra nei doveri della funzione docente.

Da un'efficace programmazione discende la possibilità di una valutazione trasparente, con effetti anche deflattivi.

E se manca il sistema delle regole interno alla scuola?

Il dirigente, ai sensi del 3° comma dell'art. 25 del d.lgs n. 165/2001, " nell'esercizio delle competenze di cui al comma 2promuove gli interventi per assicurare la qualità dei processi formativi e la collaborazione delle risorse culturali, professionali, sociali ed economiche del territorio, per l'esercizio della libertà di insegnamento, intesa anche come libertà di ricerca e innovazione metodologica e didattica...". E' da questa attribuzione che deriva il potere dirigenziale, discrezionale, di indirizzare l'azione dei docenti, chiedendo di individuare strumenti, modalità, meccanismi di valutazione degli alunni. La richiesta si ferma, dunque, ad un adempimento formale in ossequio al dovere di trasparenza del servizio di istruzione, formazione ed educazione. A nulla varrebbe il rifiuto, anche motivato di un collegio che si opponesse alla regolazione dei propri processi valutativi. Non si tratta di esercizio della libertà di insegnamento, ma di omissione di un dovere.

Diverso è il caso di un dirigente che pretendesse di imporre un sistema di valutazione degli alunni; incorrerebbe in un'incompetenza assoluta.

Ma vogliamo anche riconoscere che la realtà è molto più articolata della teoria. Ci sono casi in cui il collegio condivide formalmente modalità di strumenti valutativi proposti dal dirigente, ma senza assumersene la conseguente responsabilità applicativa. Forse è necessario che il dirigente più che attenersi ad un'approvazione formale del sistema proposto, si avvalga di strumenti tecnici psico-sociali per portare il collegio ad un'assimilazione e infine condivisione del sistema stesso, con riflessi sui comportamenti individuali, non trascurando l'intervento diretto consistente nel richiamo al rispetto dei comportamenti individuali coerenti alle decisioni assunte a livello collegiale. Solo l'esplicitazione chiara e incontrovertibile, oltre che motivata, di una scelta personale dissonante rispetto al collegio, può consentire al docente una scelta metodologica e/o didattica differente.

Conclusioni

Tutto ciò che è stato su esposto “naviga a vista”, poiché l’assetto dei poteri e degli spazi decisionali dell’istituzione scolastica è ancora incompleto. Sarà la definizione di uno stato giuridico degli insegnanti e un nuovo assetto degli organi collegiali a consentire all’organizzazione scolastica di muoversi tra regole chiare e responsabilità d’azione individuale e collegiale connesse.

Senza tralasciare la necessità di un sistema normativo più snello e chiaro che consenta all’azione di governo una programmazione di bilancio dell’istruzione legata alle effettive necessità, oggi non consentita dall’impossibilità di valutare la capienza degli organici del personale.