

PROGRAMMA EDUCATION
FGA WORKING PAPER

N. **48** (07/2013)

**Le competenze manageriali
dei Dirigenti Scolastici italiani**

Adriana Di Liberto*, Fabiano Schivardi,
Marco Sideri*, Giovanni Sulis***

*** Università di Cagliari**

****Università LUISS**

© Fondazione Giovanni Agnelli, 2013

Le opinioni espresse in questo testo sono responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono quelle della Fondazione Giovanni Agnelli.

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

www.fondazione-agnelli.it

segreteria@fga.it

Le competenze manageriali dei Dirigenti Scolastici italiani*

Adriana Di Liberto, Fabiano Schivardi, Marco Sideri, Giovanni Sulis

Questa versione: Luglio 2013

Sommario

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. Un ruolo importante sembra essere giocato dal processo di selezione dei DS, che non appare in grado di imporre un livello minimo di capacità manageriali ai vincitori di concorso. Questi risultati implicano che qualunque riforma della scuola italiana non può prescindere dal miglioramento delle capacità manageriali dei DS, responsabili principali dell'implementazione delle politiche scolastiche.

* Adriana Di Liberto (diliberto@unica.it), Marco Sideri (marco.sideri@crenos.unica.it) e Giovanni Sulis (gsulis@unica.it), Dipartimento di Scienze economiche e Aziendali, Università di Cagliari, Viale S. Ignazio da Laconi 17, Cagliari. Fabiano Schivardi, Dipartimento di Economia e Finanza, Università LUISS, Viale Romania 32, 00197 Roma, fschivardi@luiss.it.

Questo lavoro è stato finanziato dalla Regione Autonoma della Sardegna, fondi Legge 7/2007, bando 2008 e dalla Fondazione Giovanni Agnelli. Ringraziamo Laura Gianferrari e Rosa Maggio per le utili informazioni fornite e Stefania Barsottini, Anna Boggio, Paolo Odasso per i loro preziosi commenti durante il seminario di presentazione presso la FGA. La raccolta dati è stata realizzata da un team di lavoro composto da Benedetta De Magistris, Ilaria Ena, Elisa Gagliardini, Claudia Santoro e Andrea Schirru con la supervisione di Giovanni Sulis e Marco Sideri.

1. Introduzione

L'OCSE rileva ogni tre anni le abilità in matematica, scienze e lettura di un campione di studenti quindicenni scolarizzati. L'intento dello studio PISA (*Programme for International Student Assessment*) è quello di valutare competenze generali considerate indispensabili per consentire agli individui di "apprendere" nel corso di tutta la vita e queste capacità fondamentali sono identificate nella comprensione dei testi e nelle capacità logico-matematiche-scientifiche. Le comparazioni internazionali offrono un quadro piuttosto preoccupante delle capacità analitiche degli studenti italiani. La Tabella 1 riporta i dati del 2009, in particolare, il valore medio del test di lettura, matematica e scienze. I risultati del test di lettura collocano l'Italia al ventitreesimo posto su trentaquattro paesi OCSE, a notevole distanza dai "primi della classe" (Finlandia e Corea del Sud). Nei test di matematica e scienze la posizione degli studenti italiani peggiora ulteriormente.

Questi confronti internazionali hanno suscitato un acceso dibattito sulle caratteristiche dei sistemi scolastici che influenzano maggiormente i processi di apprendimento degli studenti. Fra queste, uno degli aspetti cruciali, ma su cui ancora poco si sa, è quello del ruolo dei Dirigenti Scolastici (DS da adesso in avanti). Questo lavoro si propone di studiare le capacità organizzative e gestionali dei DS italiani, confrontandole con quelle dei DS di Canada, Germania, Gran Bretagna, Stati Uniti e Svezia, al fine di capire se il miglioramento della qualità dell'istruzione possa giovare di un miglioramento delle capacità manageriali dei DS.

Con l'autonomia scolastica la figura del DS ha ricevuto poteri sempre più ampi, assumendo un ruolo importante in tutti gli ambiti di gestione della scuola. La legislazione italiana (Decreto legislativo n. 165/01, art.25.) ne descrive infatti i compiti come quelli di un vero e proprio manager "...responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio" e lo inquadra nella dirigenza dello stato. Il DS ha il compito di gestire il budget, garantire la formazione continua e l'aggiornamento culturale e professionale del personale scolastico ed è parte attiva nel programmare il percorso formativo degli studenti. In altre parole, ha la responsabilità di una gestione efficace delle risorse sia umane che finanziarie, e svolge un ruolo importante nella ricerca delle fonti di finanziamento.¹ Il DS riveste inoltre un ruolo di leadership anche in ambito educativo in quanto è chiamato a promuovere interventi atti a garantire il successo formativo degli studenti e cura l'attuazione dei Piani di Offerta Formativa (POF) e il perseguimento degli obiettivi didattico-formativi.² E' dunque importante misurare la qualità delle pratiche manageriali dei DS e analizzare se e quanto questi ultimi contino nella determinazione dei risultati degli studenti.

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.

¹Nei bilanci delle scuole le entrate sono distinte in sette diverse voci: Avanzo di amministrazione, Finanziamenti dello Stato, Finanziamenti delle Regioni (che possono essere rilevanti nel caso delle regioni autonome), Finanziamenti europei e degli Enti locali, Finanziamenti di privati (Genitori), Altre entrate.

²Il Piano dell'Offerta Formativa (P.O.F.) è il documento con cui la scuola descrive le sue linee pedagogiche e organizzativo-gestionali.

Tabella 1 - Punteggio medio ottenuto nei test OCSE-PISA 2009

Paesi OCSE	Lettura	Matematica	Scienze
Australia	515	514	527
Austria	470	496	494
Belgio	506	515	507
Canada	524	527	529
Cile	449	421	447
Corea	539	546	538
Danimarca	495	503	499
Estonia	501	512	528
Finlandia	536	541	554
Francia	496	497	498
Germania	497	513	520
Giappone	520	529	539
Gran Bretagna	494	492	514
Grecia	483	466	470
Irlanda	496	487	508
Islanda	500	507	496
Israele	474	447	455
Italia	486	483	489
Lussemburgo	472	489	484
Messico	425	419	416
Norvegia	503	498	500
Nuova Zelanda	521	519	532
Paesi Bassi	508	526	522
Polonia	500	495	508
Portogallo	489	487	493
Repubblica Slovacca	477	497	490
Republic Ceca	478	493	500
Slovenia	483	501	512
Spagna	481	483	488
Stati Uniti	500	487	502
Svezia	497	494	495
Svizzera	501	534	517
Turchia	464	445	454
Ungheria	494	490	503
Media OCSE	493	496	501

Fonte: OCSE (2011).

Nonostante questi problemi concettuali, diversi lavori recenti evidenziano quanto, anche nel settore pubblico, l'adozione di buone pratiche manageriali abbia effetti significativi su efficienza e produttività (Pollit e Bouckaert, 2002). Le determinanti dei risultati scolastici sono molto studiate nella letteratura, sia per la chiara importanza che l'argomento riveste sia perché presenta alcuni aspetti che ne rendono meno arbitraria la valutazione rispetto ad altri ambiti "non di mercato". Nel caso della scuola, infatti, la naturale misura di "output" è il livello di apprendimento degli studenti. In termini di "input", esistono diverse

indagini di tipo *qualitativo* che evidenziano l'importanza delle pratiche gestionali per il buon funzionamento delle scuole, ma sono ancora pochi i lavori di tipo *quantitativo* che analizzano quali siano le pratiche che maggiormente incidono nella performance scolastica degli studenti. Waters *et al.* (2003) presentano un lavoro di sintesi dei risultati in letteratura (meta-analisi) da cui emerge una correlazione positiva tra vari indicatori di capacità manageriali dei DS e risultati scolastici degli studenti. Altri lavori più recenti evidenziano la complessità del ruolo svolto dai DS e cercano di identificare quali siano le pratiche manageriali specifiche che hanno il maggiore impatto sulla performance degli studenti. Questi ultimi lavori evidenziano come “...rather than on leadership as a unitary construct..., leaders' impact on student outcomes will depend on the particular leadership practices in which they engage”. Robinson *et al.* (2008) sottolineano l'importanza della capacità che i DS hanno nel facilitare le attività di insegnamento e apprendimento all'interno della scuola, o *instructional leadership*, come fattore fondamentale per i risultati scolastici. Grissom e Loeb (2011) sottolineano invece l'importanza delle competenze più strettamente manageriali e organizzative dei DS e rilevano che, soprattutto queste ultime, hanno effetti positivi sulla performance degli studenti.

Tuttavia, questi lavori, oltre a utilizzare nella maggior parte dei casi dati per gli Stati Uniti, dove “...the impacts of leadership are typically found to be stronger ... than in international studies” (Robinson *et al.* 2008, p. 637), si basano su indicatori di *managerial practices* parziali e difficilmente replicabili. In effetti, quello della misurazione rappresenta uno dei problemi principali che sorge in tutte le indagini che riguardano le *managerial practices*, poiché si tratta di fenomeni spesso difficili da definire e identificare dove molto dipende dall'ambito specifico in cui si trova a operare il manager.

In questo lavoro utilizzeremo la metodologia proposta da Bloom e Van Reenen (2007 e 2010) e sviluppata all'interno del progetto del World Management Survey (WMS) per esaminare la qualità delle pratiche manageriali adottate dai DS italiani per un campione rappresentativo di scuole secondarie di secondo grado. In particolare, il progetto del World Management Survey (WMS) propone un approccio che identifica innanzitutto alcune attività di gestione comuni a qualunque ambito manageriale, indipendentemente dalla particolare attività considerata e identifica una metodologia per valutare le soluzioni attuate dai manager per risolvere specifici problemi. A questo scopo ha quindi sviluppato uno strumento innovativo di misurazione delle pratiche manageriali basato su un questionario a risposta aperta che permette un confronto dei risultati tra settori e paesi³. In circa dieci anni dall'inizio del progetto sono state intervistate quasi 10000 organizzazioni comprendenti sia il settore privato (manifatturiero e commercio) che alcuni settori della pubblica amministrazione (scuole e sanità). La metodologia è quindi ampiamente testata anche nell'ambito della dirigenza scolastica.

Il team di lavoro, costituito da ricercatori dell'Università di Cagliari, della fondazione “Giovanni Agnelli” e con il supporto del network internazionale del WMS, ha intervistato 338 DS di scuole secondarie italiane. Il campione, a oggi il più numeroso per quel che riguarda i DS nell'ambito del WMS, è rappresentativo delle scuole secondarie italiane. 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. Dal confronto internazionale emergono due risultati principali. In primo luogo, la qualità delle pratiche manageriali utilizzata dai DS italiani si colloca su valori medi sostanzialmente inferiori a quelli degli altri paesi. In una scala da 1 (performance peggiore) a 5 (performance migliore), i DS italiani ottengono un punteggio medio di 2, mentre negli altri paesi il valore è compreso fra il 2.5 e 3. In secondo luogo, la

³ Per una descrizione della metodologia si veda Bloom e Van Reenen (2007 e 2010) oppure <http://worldmanagementsurvey.org/>.

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 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.

Queste conclusioni hanno implicazioni importanti per il dibattito sulla riforma della scuola in generale e della dirigenza scolastica in particolare. Un aspetto molto dibattuto è quello dell'autonomia scolastica. Hanushek e Woessmann (2012) mostrano che l'autonomia scolastica migliora i processi di apprendimento degli studenti solo in paesi in cui l'assetto istituzionale è sufficientemente sviluppato, mentre in paesi in cui il contesto istituzionale è fragile l'autonomia scolastica tende ad avere effetti negativi sull'apprendimento. Nei termini della nostra ricerca, ciò significa che prima di decentralizzare e responsabilizzare le singole scuole è necessario assicurare una dirigenza scolastica in grado di assumersi queste responsabilità. Servono processi di selezione che tengano più in conto queste capacità; una continua valutazione della loro evoluzione nel corso della carriera da DS; la possibilità di rimuovere presidi con performance negative e di premiare quelli bravi; un sistema di formazione continua che permetta ai presidi di migliorare le loro capacità manageriali; un livello retributivo che renda attraente la carriera da DS. Questi aspetti sono propedeutici a qualunque processo di valutazione e "accountability" delle scuole e del corpo insegnante.

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".

2. Il ruolo del DS nell'apprendimento degli studenti: l'evidenza empirica

Pochi studi hanno finora provato a quantificare il ruolo che riveste il DS nei risultati ottenuti dagli studenti nel corso della loro carriera scolastica. La letteratura sull'argomento riconosce un ruolo importante del DS nei processi di apprendimento degli studenti soprattutto attraverso l'attività di riorganizzazione, motivazione e selezione del corpo docente. Nel primo caso, il ruolo del DS riguarda l'introduzione di innovazioni organizzative che permettono agli insegnanti di operare in modo più efficace e/o effettuare processi di riallocazione del personale all'interno della scuola in modo che alcune competenze specifiche possano essere sfruttate nel modo più efficace. In generale, la letteratura enfatizza l'importanza della *instructional leadership* nei DS che comprende tutte le attività che facilitano e migliorano la qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento (si vedano Grissom e Loeb, 2011 e Robinson et al., 2008). Anche la motivazione del corpo docente (*transformational leadership*) viene considerata un aspetto importante del lavoro dei DS e consiste in "...the ability of some leaders, across many types of organizations, to engage with staff in ways that inspired them to new levels of energy, commitment, and moral purpose" (Robinson et al., 2008, p. 639). Infine, la letteratura sull'argomento evidenzia l'importanza dei processi di selezione degli insegnanti attraverso il reclutamento di nuovo personale e licenziamento di quello esistente che possono essere decisi in parte o del tutto dai DS a seconda del contesto istituzionale e che possono influenzare in modo significativo i risultati scolastici nel medio-lungo periodo (Branch et al., 2012, Loeb et al., 2012 e Grissom et al., 2012). In altre parole, il ruolo del DS sugli apprendimenti degli studenti è spesso identificato come fondamentale ma indiretto, poiché dipende principalmente dalla loro influenza sugli insegnanti, stabilendo in particolare le condizioni attraverso le quali gli insegnanti possono ottenere maggiori effetti sull'apprendimento degli studenti (si veda Grissom e Loeb, 2011; Robinson et al., 2008).

Una prima difficoltà nelle analisi empiriche sul ruolo del DS nella performance degli studenti è rappresentata dai problemi di misurazione. Nella letteratura è possibile distinguere tra lavori che stimano l'efficienza dei DS utilizzando la metodologia di stima del valore aggiunto e altri lavori che si concentrano invece sulla misurazione di aspetti specifici dell'attività svolta dai DS nelle scuole.

Il primo filone comprende pochi studi recenti sull'argomento che misurano la produttività/efficienza dei DS con il metodo del valore aggiunto già ampiamente utilizzato nella letteratura dell'economia dell'educazione per stimare l'effetto dei singoli docenti sulla performance degli studenti (Chetty et al., 2011 e Rivkin et al., 2005). Nel caso più semplice questa metodologia utilizza la stima di un modello di regressione che ha come variabile dipendente indicatori di performance scolastica e introduce tra i regressori "...gli elementi fondamentali che concorrono a spiegare i risultati individuali e di scuola che si osservano. Tutto ciò che non può essere spiegato in funzione delle variabili predette, ovvero i cosiddetti residui dei modelli di regressione multilivello, può essere considerato in un certo qual modo come rappresentativo del *quid* aggiunto da ciascuna scuola" (Ricci, 2008, p. 6).

Branch *et al.* (2012) utilizzano la metodologia di stima del valore aggiunto (o indicatori *test-based*) per calcolare diverse misure di efficienza dei DS per un campione ampio di scuole del Texas⁴. Il dataset include numerose informazioni raccolte tra il 1995 e il 2001 su DS, insegnanti (esperienza, salario, istruzione, grandezza e livello della classe e materia insegnata) e studenti (origine etnica, genere e diritto all'esenzione del pagamento della mensa). La prima stima di efficienza dei DS è calcolata introducendo effetti *principal-by-school* in un modello di regressione che utilizza come variabile dipendente i risultati ottenuti nei test cognitivi in matematica e lettura e che controlla per numerose caratteristiche sia a livello di scuola sia di singolo studente, incluso un indicatore dei risultati ottenuti dagli studenti nei precedenti test⁵. Una seconda stima è ottenuta aggiungendo al precedente modello di regressione anche un *effetto fisso scuola*. I risultati principali evidenziano l'esistenza di una varianza elevata nei livelli di efficienza stimata dei DS per l'intero campione, e un aumento della stessa per il sotto-campione di scuole più disagiate. Quest'ultimo risultato sembra suggerire l'esistenza di una maggiore eterogeneità nelle capacità e competenze dei DS che dirigono le scuole più povere e disagiate ed è coerente anche con l'idea che le capacità di leadership dei DS abbiano effetti maggiori in queste scuole.

Il lavoro di Loeb et al. (2012) utilizza sia la metodologia di stima del valore aggiunto che altri approcci per calcolare la performance dei DS⁶. L'efficienza dei DS viene innanzitutto calcolata attraverso tre categorie di indicatori *test-based*. Le prime due seguono le metodologie adottate da Branch et al. (2012) che rappresentano misure rispettivamente a) dell'efficienza della scuola durante la gestione del DS e b) della performance della scuola durante il mandato del DS in confronto all'efficacia della stessa scuola durante la gestione di altri DS⁷. Oltre a questi due modelli, Loeb et al. (2012) calcolano anche una misura del miglioramento della performance della scuola durante la gestione del DS come indicatore della sua produttività. Questi tre indicatori *test-based* vengono inoltre confrontati con altri tre indicatori differenti di

⁴ In particolare, utilizzano i dataset longitudinali *Public Education Information Management System* (PEIMS) della *Texas Education Agency* e *Texas Assessment Academic Skills* (TAAS) che contengono informazioni su studenti/insegnanti e DS per le classi da terza elementare a terza media.

⁵ Gli effetti *principal-by-school* si riferiscono alla stima del coefficiente di una dummy ottenuta moltiplicando la dummy identificativa del singolo DS e quella identificativa della scuola (effetto fisso scuola).

⁶ I dati utilizzati in questo studio provengono da archivi amministrativi su tutto il personale, studenti e scuole della Miami-Dade County Public Schools (M-DCPS) e coprono il periodo compreso tra il 2003 e 2011. Anche in questo caso vengono utilizzati i risultati nei test di matematica e lettura degli studenti.

⁷ Più in dettaglio, Loeb et al. (2012) utilizzano diverse specificazioni del modello econometrico di stima del valore aggiunto e calcolano quindi diversi indicatori di efficienza della scuola durante la gestione del DS.

performance dei DS, rispettivamente a) la valutazione data loro dal distretto, b) una misura di qualità dell'ambiente scolastico valutato da studenti, genitori e insegnanti e, infine, c) le autovalutazioni dei DS e dei loro collaboratori circa la capacità gestionale dei primi. Questo confronto indica che gli indici di performance dei DS ottenuti cambiano in modo significativo secondo la metodologia adottata. In particolare, i tre approcci *test-based* producono risultati significativamente diversi, mentre il confronto con gli indicatori alternativi mostra come solo il primo approccio *test-based*, che misura l'efficienza della scuola durante la gestione del DS, produca risultati positivamente correlati con gli altri indicatori alternativi.

Il lavoro di Loeb et al. (2012) evidenzia dunque alcune problematiche specifiche legate alle misure di performance dei DS calcolate con la metodologia del valore aggiunto. In realtà, esiste un dibattito acceso sul problema della distorsione delle stime già all'interno della letteratura che utilizza questa metodologia per stimare la qualità degli insegnanti. In particolare, il dibattito evidenzia innanzitutto la possibile presenza di distorsione nelle stime dovuto a problemi di endogeneità poiché è possibile che gli studenti siano assegnati alla classe/insegnante secondo alcune caratteristiche (inosservabili) che non vengono prese in considerazione nella stima del valore aggiunto. In questo caso si ottengono stime distorte del VA che rischiano di premiare o penalizzare erroneamente gli insegnanti per il mix di studenti che ricevono. In secondo luogo, le stime ottenute con questa metodologia possono risultare distorte anche a causa di problemi legati all'uso dei risultati dei test degli studenti che possono avere problemi di *measurement error* e rischiano di premiare gli studenti/scuole più attente al *teaching to the test* a discapito dell'insegnamento di altre competenze più importanti (Lazear, 2006 e Chetty et al., 2011).

Nel caso della stima dell'efficienza dei DS i problemi risultano ancora maggiori. In primo luogo, è possibile che in parte questi indicatori catturino effetti-scuola o ambiente scolastico più che le reali capacità dei DS. Infatti, in molti casi su alcuni aspetti importanti della scuola i DS non possono incidere con la loro attività almeno nel breve periodo poiché, a differenza degli insegnanti, l'impatto dei DS nella performance degli studenti è più indiretto. Ad esempio, per quanto riguarda la selezione degli insegnanti, uno degli aspetti manageriali dei DS considerati fondamentali in letteratura, l'evidenza mostra come non sia semplice o immediato modificare lo stock degli insegnanti nella scuola persino negli Stati Uniti (Loeb et al., 2012)⁸. Questo tipo di distorsione è presente anche quando si calcola con questa metodologia l'efficienza degli insegnanti ma in questo caso la presenza di più docenti in una stessa scuola e la loro numerosità permettono di controllare almeno in parte il problema (Loeb et al., 2012). Infine, un ulteriore svantaggio di questo approccio deriva dal fatto che necessita di data set longitudinali lunghi poiché per identificare l'effetto-DS bisogna osservare un sufficiente *turnover* dei DS nelle scuole.

Stime alternative sull'efficacia dell'azione dei DS cercano invece di identificare e misurare aspetti specifici dell'attività svolta dai DS nelle scuole. In particolare, Robinson et al. (2008) analizzano i risultati ottenuti in ventisette studi sul rapporto tra leadership dei DS e risultati degli studenti e conducono due distinte meta-analisi. Nella prima, confrontano gli effetti delle attività delle cosiddette *transformational* e *instructional leadership*, descritte in precedenza, una distinzione ampiamente utilizzata nelle ricerche di tipo qualitativo sul ruolo dei DS, sui risultati degli studenti. La seconda meta-analisi definisce in modo più dettagliato le attività svolte dai DS e analizza i risultati ottenuti in diversi studi. I risultati più robusti riguardano la prima meta-analisi che include 22 dei 27 lavori esaminati. Gli autori trovano un effetto medio sui risultati scolastici degli studenti dell'*instructional leadership* quattro volte maggiore rispetto all'impatto esercitato dalle attività di *transformational leadership*. Non viene invece discusso il risultato ottenuto sulle *altre*

⁸ "...these measures share an additional disadvantage in that they assume that the principal's effect is immediate and equally sustained", Loeb et al. (2012), p. 8.

attività di leadership, che includono le attività più specificamente manageriali, benché la meta-analisi indichi come anche l'effetto di queste ultime sia rilevante (tre volte maggiore dall'attività di *transformational leadership*).

Il lavoro di Grissom e Loeb (2011) prova ad analizzare se altri aspetti, meno enfatizzati dalla letteratura, del lavoro dei DS siano correlati con la performance degli studenti e sottolineano come le competenze che maggiormente incidono sui risultati scolastici riguardino l'ambito più strettamente manageriale e organizzativo⁹. Questi autori criticano la letteratura esistente sottolineando proprio l'eccessiva attenzione prestata al ruolo svolto dai DS come supporto all'insegnamento a discapito di analisi approfondite sul ruolo svolto in altri ambiti. L'analisi utilizza le risposte date a un questionario sottoposto ai DS di 314 scuole del distretto di Miami cui veniva chiesto di fornire una (auto) valutazione (scala da 1 a 4) dell'efficacia con cui conducevano 42 mansioni specifiche. Naturalmente, questo tipo di indici presenta i problemi tipici di distorsione da autovalutazione poiché "...on average principals rated themselves highly on most tasks, a pattern consistent with other principal self-assessment tools" (Grissom e Loeb, 2011, p. 1100). Come ulteriore controllo i risultati ottenuti vengono quindi confrontati con le risposte date dagli DS vicari ad un questionario simile (sempre sulle capacità del DS) oltre che a indicatori relativi al livello di soddisfazione degli insegnanti nel luogo di lavoro, e ai risultati di una rilevazione annuale sul livello di soddisfazione dei genitori sull'ambiente scolastico.

I principali risultati dell'analisi evidenziano come le scuole in cui si registra una crescita maggiore nella performance degli studenti siano quelle gestite dai DS che riportano maggiori capacità manageriali. Tuttavia, rispetto a indicatori di *instructional leadership* sembrano incidere soprattutto quelle *organization management competencies* non ancora sufficientemente analizzate in letteratura

3. Misurare le pratiche manageriali: Il World Management Survey

Come evidenziato nella sezione precedente, una delle difficoltà principali in questo tipo di indagine è come misurare le *managerial practices*. Per ottenere delle buone misure di management si è dovuto far fronte a tre principali problematiche: classificare e attribuire dei punteggi alle pratiche manageriali, ottenere delle interviste dai DS e raccogliere delle risposte accurate. Per ovviare alla prima problematica, essendo il nostro gruppo di lavoro all'interno del progetto internazionale *World Management Survey*, è stato adottato il medesimo sistema di misurazione già utilizzato per i questionari somministrati in altri paesi.

Nel dettaglio, questo approccio prevede un questionario ampio formato da 25 domande che misurano le pratiche manageriali e da una serie di domande concernenti caratteristiche relative alla scuola e al DS intervistato. Per il dettaglio delle domande del questionario si rimanda all'Appendice C. Durante le interviste sono state poste ai DS numerose domande riguardanti la loro attività di gestione nella scuola e a ciascuna risposta è stato poi attribuito dall'intervistatore un punteggio compreso tra 1 (worst managerial practice) a 5 (best managerial practice) sulla base della qualità del processo organizzativo descritta dall'intervistato¹⁰.

⁹ "Yet the role of principal competency in more traditional management activity in determining school success has received little emphasis relative to the principal's role in promoting instruction." Grissom e Loeb (2011), p. 1119.

¹⁰ Il questionario utilizzato per gli altri paesi era composto da 23 domande. Per il caso italiano sono state aggiunte due domande ritenute importanti per il nostro contesto specifico che riguardavano la capacità della scuola di utilizzare la tecnologia nell'ambito dell'amministrazione della scuola (domanda 24) e l'attività di "*fund raising*" della scuola (domanda 25). Le domande del questionario sono del tipo "a risposta aperta" e hanno permesso ai DS di descrivere

Il questionario analizza cinque diverse dimensioni di management. La prima è quella relativa alle **modalità operative** (*operations*, 4 domande) e riguarda la standardizzazione dei processi, la personalizzazione della didattica, l'utilizzo di dati e l'adozione di "best practices". La seconda dimensione è quella del **monitoraggio** (*monitoring*, 5 domande) e tiene conto dei miglioramenti che vengono adottati nel corso dei processi, il monitoraggio delle performance e la loro revisione, il dialogo fra le diverse componenti e le conseguenze di eventuali anomalie nei processi. Vi è poi la dimensione legata agli **obiettivi** (*targets*, 5 domande) che si focalizza sulla capacità da parte del DS di identificare con precisione gli obiettivi da perseguire, la loro interconnessione e il loro inquadramento nel tempo. La quarta dimensione è **risorse umane** (*people*, 6 domande) e riguarda la gestione del personale: meccanismi di incentivi per i migliori, crescita professionale, capacità di attrarre i migliori insegnanti e mantenere i più bravi nella propria scuola. Infine, una quinta dimensione è denominata **leader** (3 domande) e misura la capacità di leadership del DS unitamente ad una chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità all'interno della scuola.

E' importante sottolineare che l'obiettivo del questionario non è quello di misurare le abilità intrinseche dei DS, bensì la qualità delle pratiche manageriali che questi utilizzano. Va quindi tenuto presente che l'assetto istituzionale in cui si trova ad operare il DS influenza, in alcuni casi in modo significativo, le possibilità di azione dei manager-DS e ne determina quindi almeno in parte il punteggio. Per fare un esempio, differenze nella normativa sul mercato del lavoro determinano differenze nelle possibilità di incentivazione e selezione del personale che, come visto nell'analisi della letteratura, viene considerato un fattore molto importante per determinare l'efficacia di azione dei DS. I DS italiani non hanno gli stessi strumenti per assumere/licenziare, trasferire, o utilizzare leve finanziarie per incentivare i docenti di un DS statunitense o svedese, e questo risulterà in un punteggio mediamente più basso per quel che riguarda la gestione delle risorse umane. D'altra parte, potrebbe anche essere che i DS italiani sono meno formati nella gestione del personale. Il punteggio rilevato dipenderà da entrambi i fattori. Uno degli obiettivi del nostro lavoro è di distinguere fra effetti istituzionali da una parte e capacità manageriali dei DS dall'altra nello spiegare eventuali differenze fra paesi nella qualità delle pratiche manageriali.

Il questionario comprende alcune domande che mirano a raccogliere informazioni relative alle caratteristiche della scuola gestita dal DS (numero di studenti, numero di insegnanti, personale ATA amministrativo, tecnico e ausiliario, numero di scuole concorrenti nelle vicinanze, anno di fondazione, criteri di selezione degli studenti, autorizzazioni necessarie per assumere altri insegnanti, aggiungere una classe e aumentare il numero di studenti, quota di entrate relativa ai bandi e ore lavorative effettive degli insegnanti) e alle caratteristiche individuali del DS (materia insegnata in precedenza, esperienza come DS e in totale nella scuola, numero di scuole in reggenza, luogo di nascita del DS, età, impiego del suo tempo lavorativo e autovalutazione del suo operato nella scuola).

La qualità delle risposte è un secondo problema che si è dovuto affrontare. E' possibile che l'intervistato, sentendosi in qualche modo "giudicato", tenda a dare una risposta che sia il più possibile "corretta" piuttosto che veritiera. Inoltre, anche l'intervistatore può a sua volta avere dei pregiudizi legati al tipo di interazione che si sviluppa nel corso dell'intervista che ne inficiano l'obiettività. Tuttavia, le modalità di conduzione delle interviste ha consentito di mitigare alcuni di questi problemi. Innanzitutto, le interviste sono state condotte telefonicamente senza far presente all'intervistato che le sue risposte erano oggetto di valutazione. Inoltre, le domande erano strutturate in modo da partire da un domande/risposte ampie e

liberamente con quali modalità svolgevano la loro attività all'interno della scuola, permettendo così una valutazione più oggettiva.

generali per poi chiedere successive precisazioni. Infine, le interviste condotte erano di tipo "*double blind*" in quanto anche l'intervistatore non aveva informazioni sulla scuola né sul DS prima di condurre l'intervista.

Riassumendo, rispetto ai lavori precedenti sul tema, la metodologia qui adottata per misurare l'efficienza manageriale dei DS italiani presenta alcuni indubbi vantaggi. Innanzitutto, non crea problemi di distorsione legati all'auto-valutazione, come in Grissom e Loeb (2011) poiché, come detto, nel nostro caso la raccolta dati è *double-blind*, ovvero, i DS non sanno di essere classificati e gli intervistatori non conoscono la performance della scuola. Inoltre, un secondo vantaggio è rappresentato dal fatto che, oltre ad aspetti di *instructional leadership* già ampiamente analizzati in letteratura, questo approccio consente di esaminare tutte le altre principali pratiche manageriali la cui efficienza è considerata fondamentale in qualsiasi organizzazione complessa. Infine, poiché, come già detto nell'introduzione, le modalità di raccolta dati sono comuni tra paesi è possibile, con le dovute cautele, confrontare le informazioni raccolte per i DS italiani con i dati emersi in altri paesi. Ulteriori dettagli sul metodo di raccolta dati sono riportati nell'Appendice A.

4. Il confronto internazionale

In questa sezione analizziamo i risultati dell'indagine sulle competenze manageriali dei DS. La sezione è divisa in due sottosezioni. Nella prima confrontiamo i dati sui DS italiani con quelle degli altri paesi per cui sono stati raccolti i dati, ovvero, Canada, Germania, Gran Bretagna, Stati Uniti e Svezia, ai quali abbiamo accesso in quanto parte del network internazionale che raccoglie questi dati. Nella seconda analizziamo il ruolo del contesto istituzionale rispetto a quello delle capacità intrinseche dei DS nello spiegare le differenze fra Italia e altri paesi.

4.1 Analisi descrittiva

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).

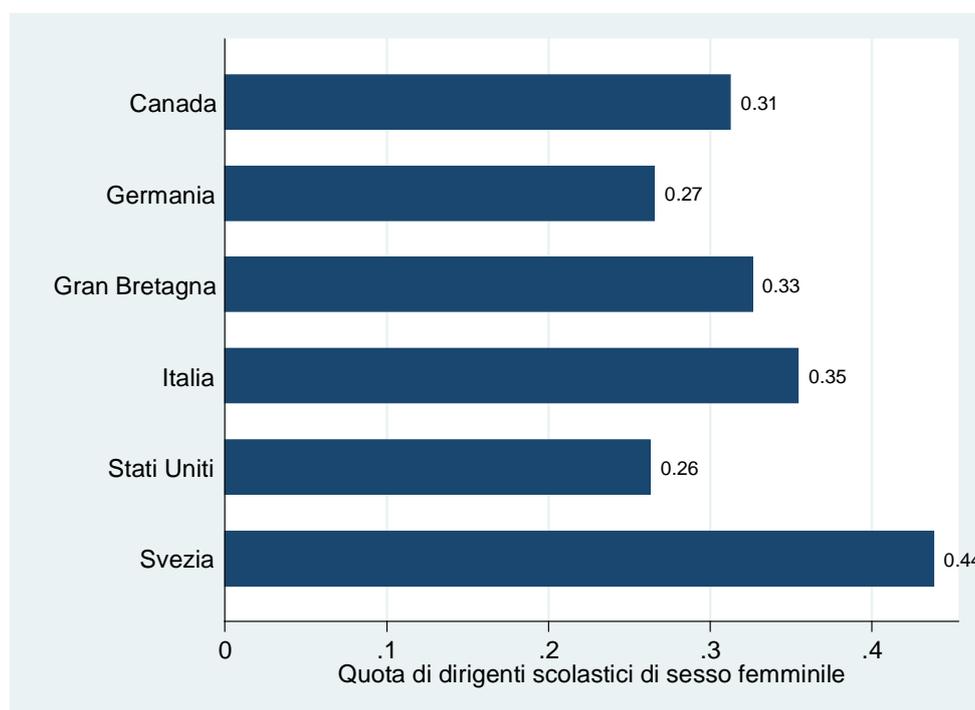
In particolare, su quest'ultimo aspetto la distanza tra l'Italia e gli altri paesi è significativa. I dati indicano che la percentuale di DS che riporta autonomia di decisione (personale diretta o del consiglio di amministrazione della scuola) nella determinazione dei salari degli insegnanti è pari circa all'80% in USA, 60% in Svezia e Gran Bretagna, 10% in Canada, 4% in Germania, mentre è di poco superiore allo zero in Italia. Per quanto riguarda invece l'attività di selezione (assunzioni e licenziamenti) degli insegnanti è possibile suddividere i paesi del nostro campione in tre gruppi: al primo gruppo appartengono i paesi dove i DS hanno ampia responsabilità e autonomia sia di assunzione sia di licenziamento (USA e UK), nel secondo includiamo i paesi in cui vi è piena libertà di assunzione e minore autonomia (ma pur sempre ampia) nelle possibilità di licenziamento (Svezia e Canada), nel terzo gruppo troviamo infine i paesi in cui il DS (o il consiglio di amministrazione della scuola) hanno scarsa possibilità di modificare la selezione degli insegnanti della scuola (Germania e Italia). Infine, l'Italia è uno dei pochi paesi in cui il processo di selezione e allocazione dei DS nelle scuole avviene a livello centrale di governo anziché a livello locale o determinato dallo stesso consiglio di amministrazione della scuola. L'aspetto rispetto al quale non emergono differenze

sostanziali fra paesi è l'attività di management dei curricula e dei programmi. Come vedremo molti di questi aspetti saranno ribaditi dall'analisi dei dati da noi raccolti.

Prima di analizzare i risultati dell'indagine sulle competenze manageriali dei DS, è importante verificare se vi siano significative differenze in termini di caratteristiche osservabili tra il campione di DS da noi rilevato per l'Italia e quello degli altri paesi.

Nella Figura 1 riportiamo innanzitutto la percentuale di donne sul totale dei DS intervistati. Nel campione italiano questo valore è pari al 35%, dato simile a quello riportato per la Gran Bretagna e il Canada. La Svezia è il paese dove la presenza di leadership femminile nella scuola è maggiore (44%) mentre Germania e USA riportano percentuali relativamente basse rispetto agli altri paesi. In termini di caratteristiche di genere, si osserva qui una distribuzione molto diversa rispetto a quella osservata per gli insegnanti, dove le donne costituiscono due terzi o più del corpo docente. Questo differenziale tra insegnanti e DS non è scontato poiché i DS in tutti i paesi vengono selezionati tra gli insegnanti e ci si potrebbe quindi attendere una maggiore presenza femminile fra i DS.¹¹ Tuttavia, ad eccezione della Svezia, l'Italia presenta la quota femminile fra i DS più elevata. Ciò va evidenziato, a maggior ragione in un paese in cui le possibilità di carriera nelle posizioni dirigenziali per le donne sono spesso limitate e in cui la partecipazione femminile al mercato del lavoro è tra le più basse nell'ambito dei paesi OCSE. Il ruolo delle donne fra i DS è comunque in crescita: dati recenti sulle nuove assunzioni mostrano una percentuale femminile di neo-DS maggiore rispetto a quella maschile (60% contro 40%).

Figura1 - Quota di DS femmine



Nella Tabella 2 riportiamo invece la distribuzione dei DS secondo l'età anagrafica. Come possiamo osservare, emergono differenze sostanziali tra l'Italia e gli altri paesi. I dati del nostro campione riportano un'età media dei DS italiani di circa 59 anni, mentre l'età media negli altri paesi è sempre significativamente

¹¹Education at a Glance (2010) riporta per la scuola secondaria superiore italiana una presenza femminile pari a circa il 60%.

inferiore: circa 52 anni in Germania, 50 anni in Gran Bretagna, Svezia e Stati Uniti, fino ai 49 anni dei dirigenti canadesi. Un discorso simile può essere fatto per la mediana della distribuzione pari a 60 anni per i DS italiani, mentre è uguale a 50 per tutti gli altri paesi. Inoltre, emerge chiaramente che in Italia si diventa DS a un'età lavorativa avanzata: il decimo percentile della distribuzione, i più giovani tra i DS italiani, ha in media cinquant'anni, mentre negli altri paesi non mancano DS con meno di quaranta anni.

Tabella 2 - Distribuzione per età

Percentili	CAN	GER	GBR	ITA	USA	SVE
10%	40	45	45	50	40	42
50%	49	50	50	60	50	50
90%	56	61	55	66	60	60
Osservazioni	147	143	91	338	286	89
Media	48.6	52.3	50.1	58.6	49.7	50.3
Dev. St.	6.1	6.8	4.8	7.0	7.9	7.2

Un'altra caratteristica dei DS evidenziata in letteratura potenzialmente correlata alle competenze dei DS è l'anzianità nel posto di lavoro. Nella nostra indagine abbiamo rilevato tre diverse variabili che dovrebbero catturare questi aspetti: l'esperienza lavorativa complessiva maturata nel ruolo di DS, l'esperienza specifica come DS nella particolare scuola per la quale viene svolta l'indagine e l'esperienza sia come DS che come insegnante sempre nella scuola oggetto d'indagine. Questi tre indicatori, tutti positivamente correlati tra loro e con l'età del DS, catturano aspetti differenti delle storie lavorative dei DS. È bene sottolineare che non vi è necessariamente una relazione positiva tra esperienza e abilità manageriali. Su questo la letteratura recente sottolinea come l'impatto e l'efficacia dell'azione di un DS sulla scuola aumenti con l'esperienza specifica in quella particolare scuola (*tenure*) nei primi anni di gestione ma come poi nel corso del tempo non vi sia tra le due misure una relazione necessariamente lineare. Infatti, è possibile che, superato un certo numero di anni vi possa essere un effetto nullo o persino negativo (Branch et al., 2012). Tuttavia, su questo non esiste un chiaro consenso nella letteratura né stime condivise sulla durata ottimale della posizione all'interno della scuola.¹²

Nella Tabella 3 riportiamo i confronti internazionali relativi all'esperienza specifica come DS nella particolare scuola per cui è stata rilasciata l'intervista. Questa variabile è utile per sapere quanto il DS conosce la scuola sia in termini di funzionamento sia di relazione con il corpo docente.¹³ Inoltre, è una misura indiretta della mobilità dei DS. In media i DS italiani dichiarano una esperienza di servizio come DS nella singola scuola pari a 6.5 anni. Un valore quasi identico è riscontrabile per i DS americani, mentre tedeschi e britannici dichiarano valori più elevati (superiori a 7 anni). La *tenure* dei DS canadesi e svedesi risulta invece inferiore: la durata dell'attività nella scuola dichiarata è in questi due casi di circa cinque anni.

¹² "In policy terms, therefore, establishing an expectancy for minimum tenure (subject to performance), is a better priority than establishing an upper time limit, which may require more complex judgments and variable application." Si veda Pont et al. (2008), p. 165.

¹³ "...over time a principal would be expected to learn about school operations, the effectiveness of various teachers, and other school specific factors, and such learning would presumably improve job performance." Branch et al. (2012), p. 10.

Tabella3 - Distribuzione per anzianità di servizio come DS nella scuola

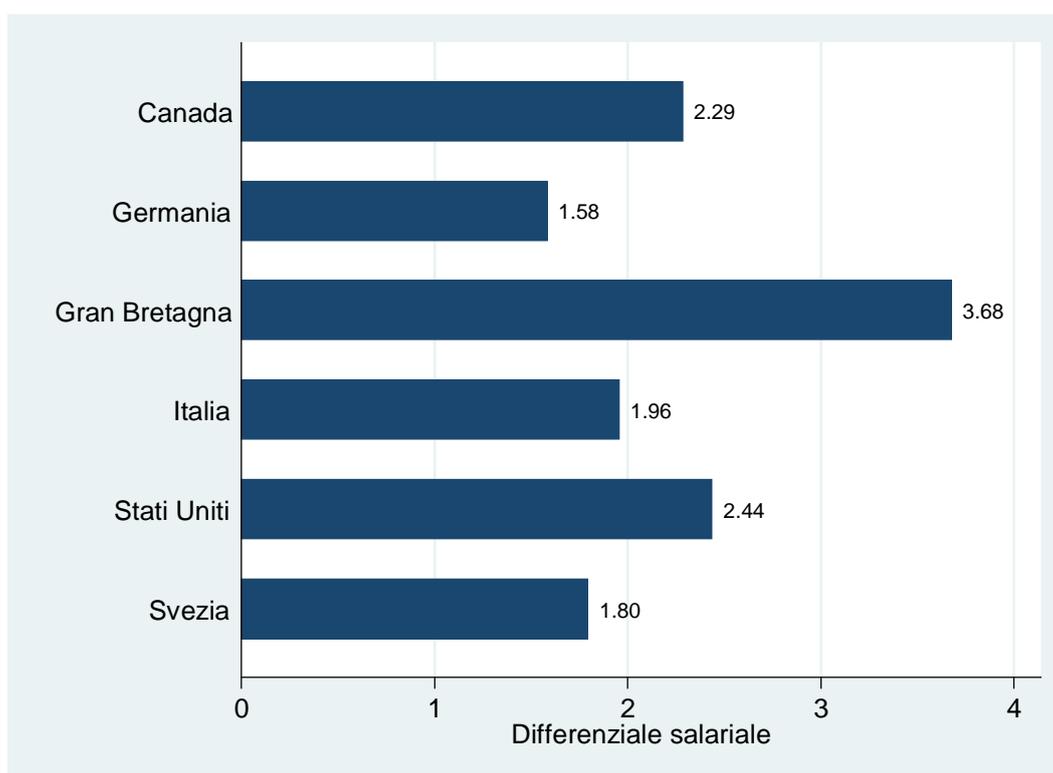
Percentili	CAN	GER	GBR	ITA	USA	SVE
10%	1	2	1	2	1	1
50%	4	6	6	4	5	4
90%	10	18	16	15.5	14	10
Osservazioni	147	143	94	340	287	89
Media	4.82	7.75	7.22	6.51	6.56	5.18
Dev. St.	4.47	6.13	5.79	6.07	6.33	4.81

Anche il confronto sui salari percepiti dai DS nei diversi paesi rappresenta un indicatore importante poiché, organismi internazionali e *policy maker*, oltre a segnalare l'importanza del ruolo del DS per gli esiti scolastici degli studenti, evidenziano come in molti paesi vi sia una carenza di questa figura e scarsa attrattività della professione (Pont et al., 2008). In questo caso "...we should expect schools to seek ways of attracting and retaining excellent heads. Given that heads are likely to be motivated agents... caring about mission as well as money, we would expect a combination of pecuniary and non-pecuniary incentives to be used to do this" (Besley e Machin, 2008). Inoltre, esiste evidenza nella letteratura che suggerisce come il salario dei DS sia correlato a migliori performance della scuola (Besley e Machin, 2008). Anche su questo il dato italiano si differenzia rispetto a quello delle altre nazioni analizzate. Secondo l'analisi Pont et al. (2008) che confronta i dati di un campione di 21 paesi, i DS italiani sono gli unici insieme a quelli della Repubblica Slovacca a percepire una remunerazione iniziale inferiore al valore del PIL pro capite del paese (dato 2002-03) e rimangono agli ultimi posti anche in termini di salario massimo (su PIL) percepito. I salari più elevati vengono percepiti dai DS tedeschi e inglesi.

I dati raccolti nella nostra indagine (Figura 2) misurano invece un altro aspetto legato alla remunerazione e precisamente il differenziale salariale che esiste tra un DS e un insegnante a inizio carriera in ciascun paese. Ai DS è stata fatta la domanda: "Quante volte guadagna in più rispetto ad un insegnante ad inizio carriera? Una, due, tre...volte?" In questo caso, le risposte indicano che un DS italiano in media riceve uno stipendio quasi doppio rispetto a un giovane insegnante, un differenziale maggiore rispetto a quello riportato dai colleghi tedeschi e svedesi (1.58 e 1.80 rispettivamente) e inferiore rispetto ai DS statunitensi e canadesi (2.44 e 2.29 rispettivamente). Particolarmente elevato è il differenziale dichiarato tra salario del DS e di un insegnante a inizio carriera in Gran Bretagna dove, come detto in precedenza, il livello di contrattazione avviene a livello di singola scuola con il coinvolgimento delle autorità locali.¹⁴ Inoltre, non sorprendentemente la varianza di questa distribuzione è particolarmente bassa in Italia, dato che sia le remunerazioni dei DS che degli insegnanti sono determinate da contrattazione nazionale con poco spazio per differenze individuali. Osserviamo infine che questa distribuzione non varia con l'età anagrafica dei DS, indicando che il gap salariale non è influenzato dalla maggiore età media dei dirigenti italiani. Anche il confronto tra scuole pubbliche e private mostra che la remunerazione dei dirigenti è molto simile tra questi due tipi di scuole, che presentano inoltre un'età media dei dirigenti praticamente identica.

¹⁴"Head teacher salaries are set by school governors with reference to the leadership spines determined by the School Teachers' Review Body. The salaries are linked to school size groups, but there is also scope for governing bodies to pay more where necessary to recruit and retain teachers. Thus schools (and local authorities) do have the flexibility to move teachers up the pay spines and to set a head teachers' salary above the top of the pay spine". Besley e Machin (2008), p. 11.

Figura 2- Differenziale salariale Dirigente scolastico - insegnante inizio carriera



Infine, la Tabella 4 mostra i numeri relativi alla distribuzione delle scuole per numero di studenti. La Tabella indica una significativa eterogeneità tra paesi. I DS italiani gestiscono scuole con circa 618 studenti in media, un valore inferiore a quello della Gran Bretagna (1034 studenti), simile a Canada, Stati Uniti e Germania, ma molto superiore alla Svezia (380 studenti). Circa il 90% dei DS Italiani opera in scuole con meno di 1000 studenti.

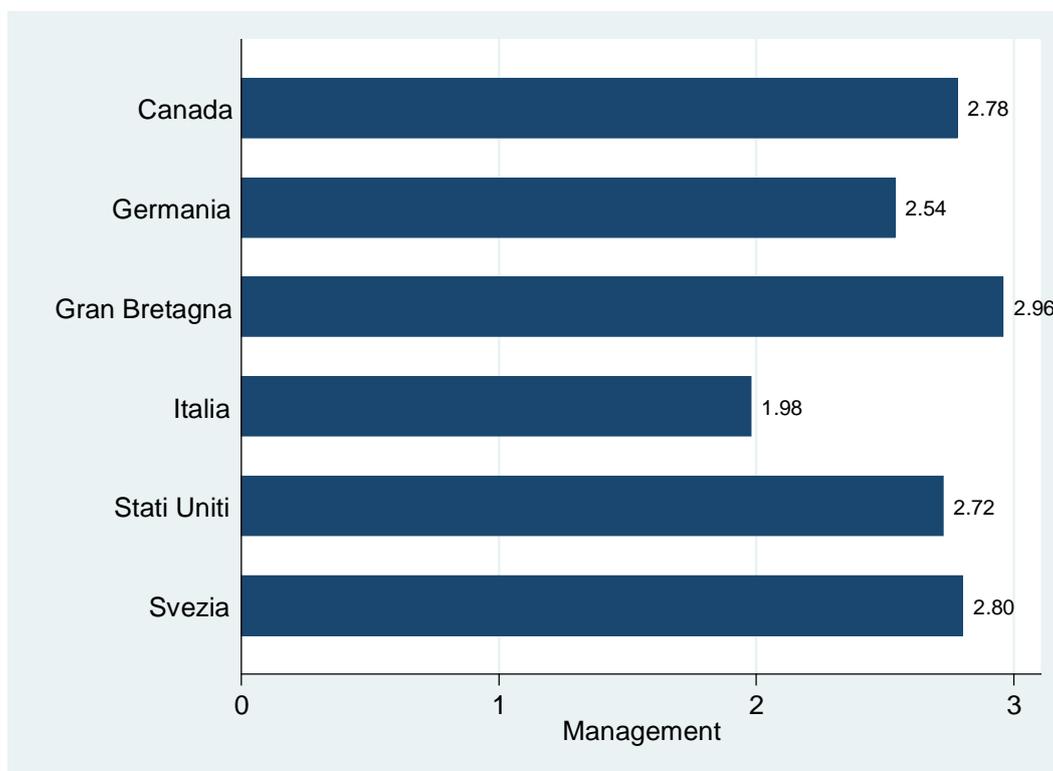
Tabella4 - Distribuzione per numero studenti nella scuola

Percentili	CAN	GER	GBR	ITA	USA	SVE
10%	110	220	460	120	80	180
50%	530	550	1045	625	400	380
90%	1300	1150	1500	1088	1650	620
Osservazioni	147	143	94	341	287	89
Media	646.78	641.41	1034.95	618.42	642.02	380.61
Dev. St.	465.97	373.86	403.68	366.58	631.31	170.84

Passiamo ora al confronto fra le pratiche manageriali dei DS. Ricordiamo che le misure di management riportano un punteggio compreso tra 1 (*worst managerial practice*) a 5 (*best managerial practice*) sulla base della qualità del processo organizzativo descritta dall'intervistato. Iniziamo l'analisi con il dato aggregato, che riassume i diversi aspetti della gestione della scuola. La Figura 3 riporta i risultati medi per ciascun paese della variabile "management". Con un punteggio medio inferiore a 2, le competenze manageriali dei dirigenti scolastici italiani risultano significativamente inferiori a quelle degli altri paesi. I DS

britannici riportano il punteggio più elevato, poco sotto il 3, seguono i DS svedesi (2.80), quelli canadesi (2.78), americani (2.72) e tedeschi (2.54).

Figura 3 - Management aggregato, Italia e altri paesi



Oltre al dato medio è importante analizzare la sua distribuzione per valutare l'eterogeneità delle competenze manageriali dei DS all'interno di ciascun paese. Per approfondire questo aspetto, nella Figura 4 riportiamo la distribuzione della variabile per i diversi paesi. In Italia quest'ultima risulta fortemente concentrata su valori bassi: sembra dunque emergere che una quota rilevante dei nostri DS adotta pratiche manageriali poco efficienti. Al contrario, negli altri paesi la distribuzione sembra indicare l'esistenza di un livello "minimo" di competenze manageriali decisamente più elevato, con pochi DS con valori inferiori a 2, soprattutto nel caso della Svezia e Gran Bretagna. La Tabella 4 suggerisce un trend più o meno simile per quanto riguarda l'analisi dei percentili tra paesi. L'Italia mostra tuttavia una distanza maggiore fra i dirigenti più abili e quelli con un punteggio inferiore: il rapporto tra il novantesimo e il decimo percentile è pari a 2 contro un valore medio per tutti gli altri paesi pari a circa 1.5. Anche questo dato sembra dunque indicare che la differenza con gli altri paesi deriva dalla quota alta di DS italiani che adotta pratiche manageriali poco efficaci.

Una possibile spiegazione potrebbe essere legata alle differenze tra i paesi nel processo di selezione dei DS. Ad eccezione dell'Italia, i sistemi scolastici analizzati hanno in comune un processo di selezione dei DS che avviene a livello locale e/o in cui partecipa il consiglio di amministrazione della scuola.¹⁵ Inoltre, in alcuni sistemi esiste una competizione tra scuole maggiore che non in altri paesi. In Svezia sin dai primi anni '90 è stato introdotto il sistema dei voucher scolastici che consente alle famiglie di scegliere liberamente tra scuole pubbliche e private (che costituiscono circa il 10% del campione), mentre il sistema delle *League*

¹⁵Altri paesi in cui il reclutamento avviene a livello di Governo centrale sono Francia e Austria. Su questo si veda Pont et al. (2008) e Treille (2007).

Tables inglesi produce un ranking delle scuole basato sui risultati scolastici degli studenti la cui finalità è di fornire informazione alle famiglie che scelgono la scuola per i propri figli e, allo stesso tempo, introdurre incentivi alle scuole per migliorare la performance.¹⁶ E' possibile che queste caratteristiche incidano nei processi di selezione dei DS, determinando una sorta di *livello minimo* di competenze necessarie per diventare DS più alto rispetto al caso italiano, dove la selezione è centralizzata e la concorrenza assente.¹⁷

Figura 4 - Management dispersione, Italia e altri paesi

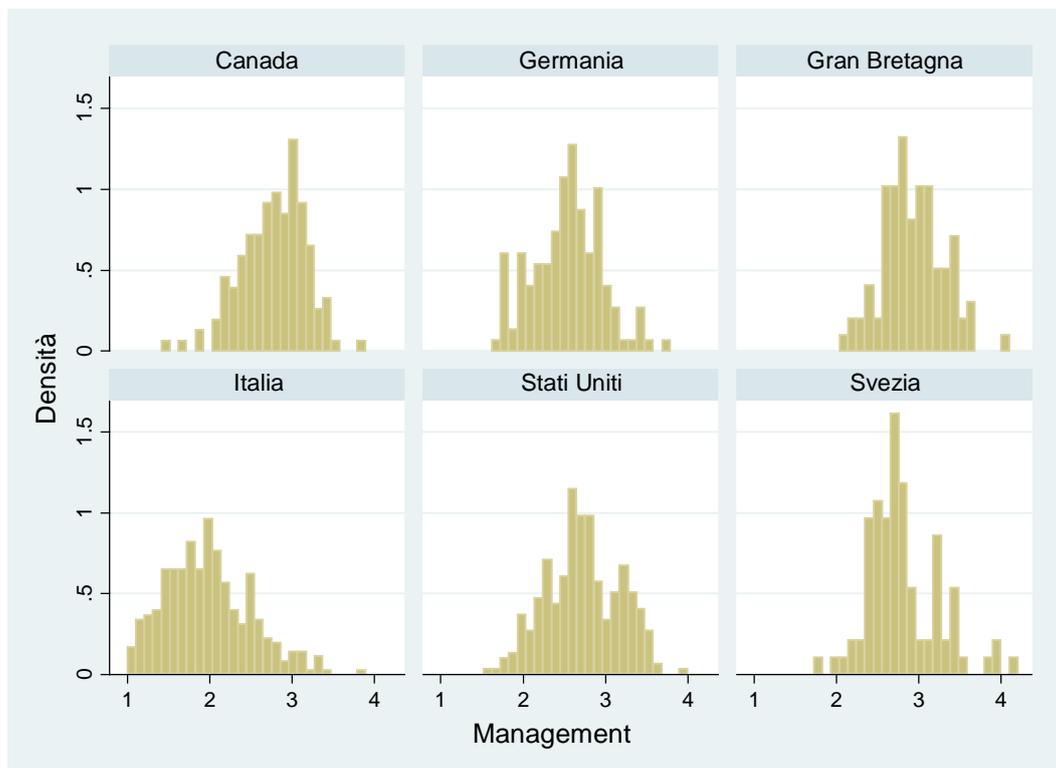


Tabella 5 - Management dispersione, Italia e altri paesi

Percentili	CAN	GER	GBR	ITA	USA	SVE
10%	2.25	1.95	2.50	1.35	2.15	2.35
50%	2.85	2.55	2.92	1.95	2.75	2.75
90%	3.25	3.00	3.40	2.70	3.30	3.45
Osservazioni	147	143	94	341	285	89
Media	2.78	2.54	2.93	1.98	2.72	2.80
Dev. St.	0.40	0.43	0.37	0.51	0.45	0.44

¹⁶“At the end of Key Stage 4, the Department for Education and Skills publishes so-called school league tables, which report the share of pupils who passed at least 5 GCSEs, including Mathematics and English, with a grade of C or better”. Dustmann et al. (2010), p. F274.

¹⁷ Nell’ambito dell’economia industriale esiste una letteratura consolidata sull’effetto selezione della concorrenza sulle imprese, secondo il quale un maggior livello di concorrenza aumento il livello minimo di efficienza necessario per sopravvivere. Per una rassegna recente si veda Syverson (2011).

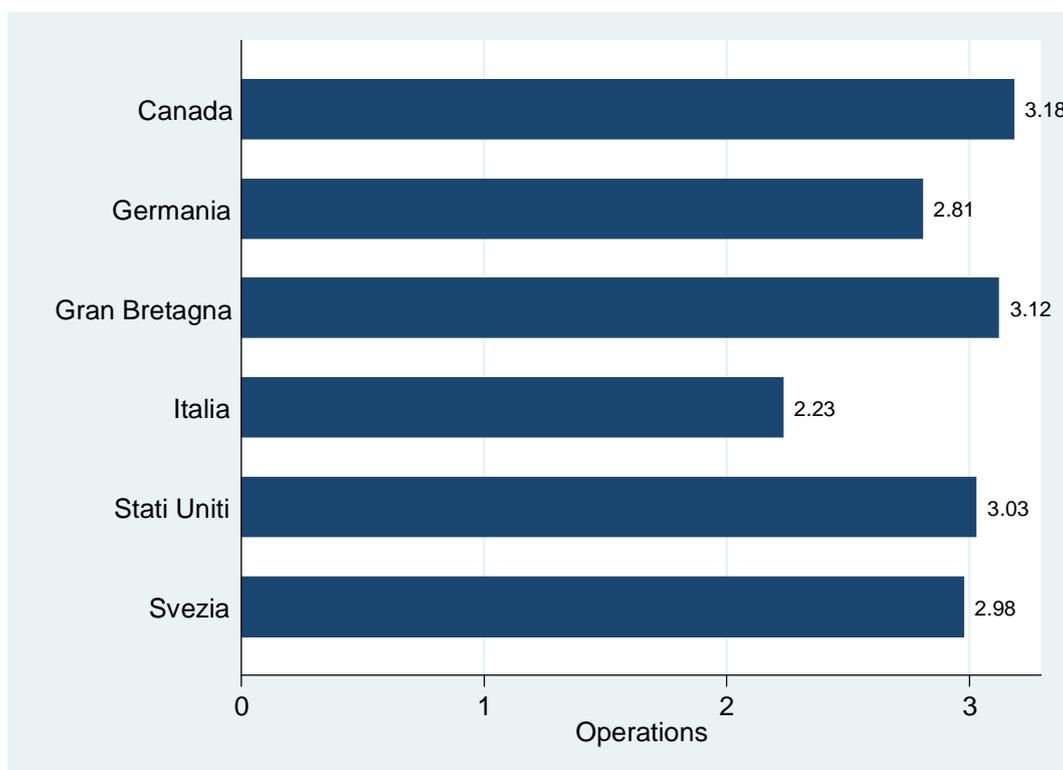
Ma cosa nasconde il dato aggregato sulle abilità manageriali dei DS? Nel resto di questa sezione consideriamo singolarmente i risultati delle cinque sezioni del questionario.

a) Modalità operative

Iniziamo la nostra analisi relativa alle singole “sezioni” dell’indagine focalizzando l’attenzione su quella relativa alle *operations* (4 domande), che riguarda la standardizzazione dei processi di insegnamento, la personalizzazione della didattica, l'utilizzo di dati nella gestione della scuola e l'adozione di *best practices*. Rispetto alle altre aree di management esaminate questa è forse quella che più si avvicina all’ambito della *instructional leadership* la cui importanza è sottolineata in diversi lavori (Robinson et al. 2008). Come evidente dalla Figura 5, il punteggio su questa particolare area di management per l’Italia, 2.2, è significativamente inferiore ai risultati medi degli altri paesi, che spesso superano il 3 (Canada, Gran Bretagna e Stati Uniti). La distanza dal paese con il punteggio migliore (Canada) è pari a circa 1 punto; rispetto alla performance della Germania, il paese peggiore dopo l’Italia, è 0.6.

I dati indicano dunque che la standardizzazione dei processi di insegnamento attraverso programmi e prove comuni sia scarsamente adottata nella scuola italiana rispetto alle altre realtà analizzate. Emerge inoltre lo scarso utilizzo dei dati per l’analisi del funzionamento della scuola, in particolare per quanto riguarda la pianificazione delle strategie educative. Un altro aspetto che vale la pena sottolineare riguarda la difficoltà nell’introduzione di innovazioni didattiche in classe e la condivisione di queste innovazioni tra le classi.

Figura 5 - Management sezione modalità operative, Italia e altri paesi

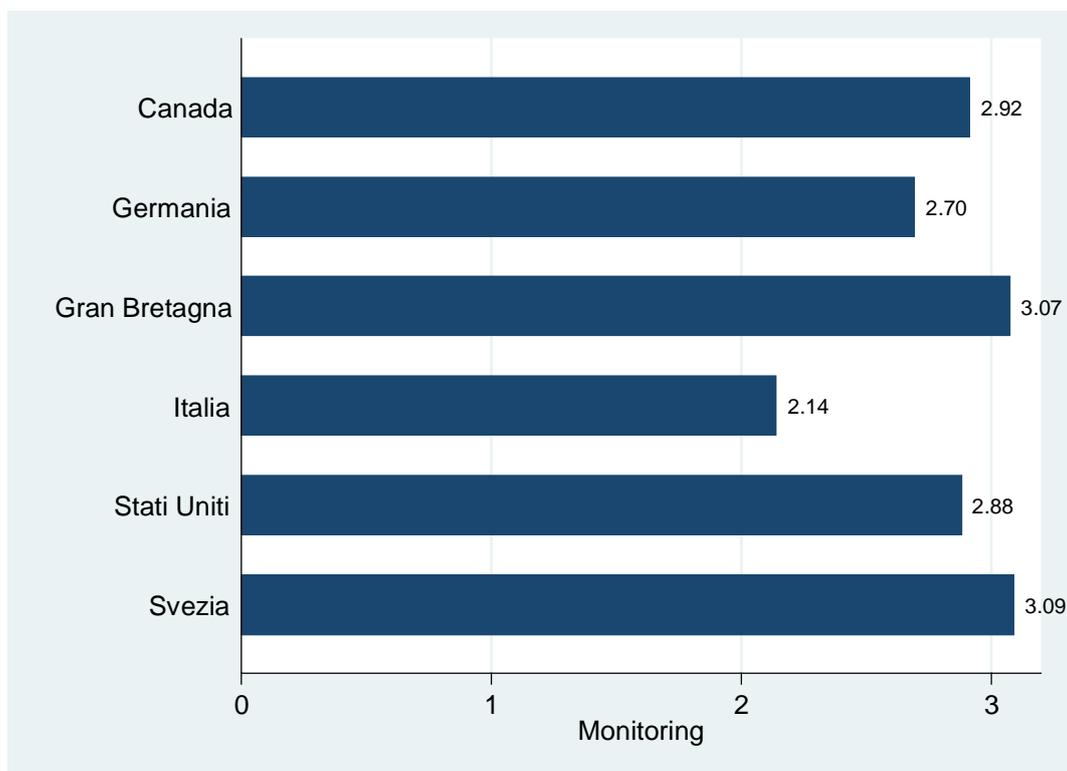


b) Monitoraggio

La seconda dimensione è quella del monitoraggio dei processi della scuola (Figura 6). Le domande specifiche poste ai DS in questo ambito riguardano i miglioramenti che vengono adottati nel corso dei processi, il monitoraggio delle performance e la loro revisione e, infine, il dialogo fra le diverse componenti

e le conseguenze di eventuali anomalie nei processi. Anche in questo caso, le competenze e le performance dei DS italiani sono decisamente peggiori rispetto a quelle degli altri paesi. Ancora una volta l'Italia segna il punteggio più basso, pari a 2.14 punti, un valore molto distante dal punteggio 3.09 della Svezia e comunque lontano dai punteggi rilevati per tutti gli altri Paesi.

Figura 6 - Management sezione monitoraggio, Italia e altri paesi

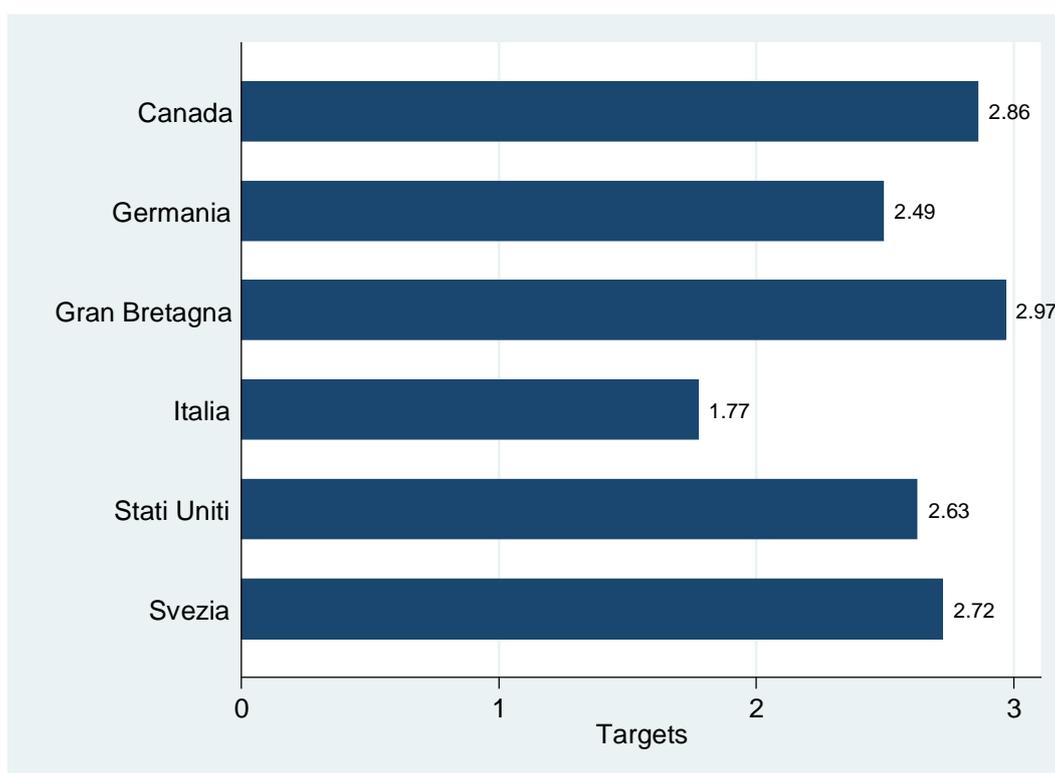


c) Obiettivi

La terza sezione del questionario è dedicata agli obiettivi. Come evidente dalla Figura 7, il dato per l'Italia è ancora più basso che nelle altre dimensioni, ed è pari a 1.77. Un punteggio estremamente basso, ancora una volta molto più basso rispetto al valore più alto (Gran Bretagna, con un punteggio pari a 2.97), e lontano dal valore per la Germania (2.49), il penultimo paese della graduatoria.

Il punteggio basso è legato alle difficoltà dei dirigenti scolastici nel fissare degli obiettivi specifici per migliorare gli apprendimenti dei propri studenti e alle difficoltà di ripartizione della responsabilità rispetto al raggiungimento degli obiettivi stabiliti. Altro punto particolarmente rilevante in questo ambito riguarda la comunicazione degli obiettivi alle parti interessate, agli orizzonti temporali che vengono posti per il raggiungimento degli obiettivi e alla loro difficoltà. In questa sezione sono inoltre comprese alcune domande relative alla motivazione del dirigente scolastico e alla sua capacità di incidere sui risultati complessivi della scuola.

Figura 7 - Management sezione obiettivi, Italia e altri paesi

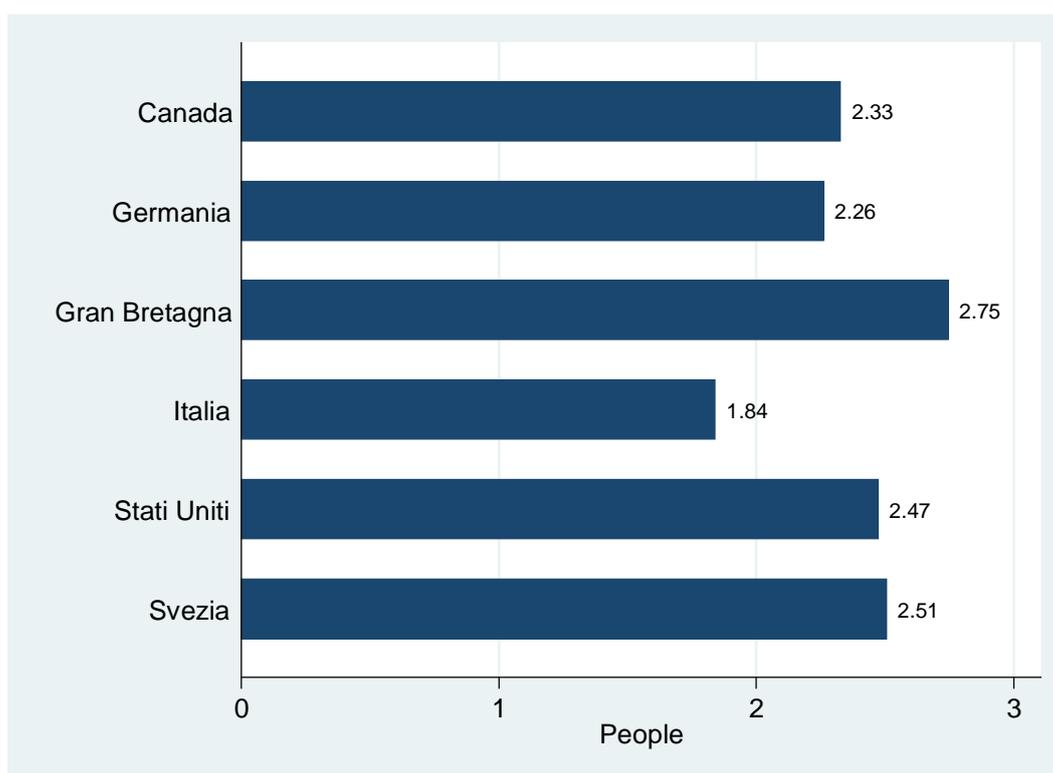


d) Risorse umane

La gestione delle risorse umane è fortemente condizionata dalla pressoché totale impossibilità da parte dei DS delle scuole pubbliche, ma in larga misura anche delle private, di poter riorganizzare e gestire al meglio gli insegnanti e il personale tecnico amministrativo. La sezione dedicata alla gestione delle risorse umane comprende aspetti particolarmente rilevanti, quali l'utilizzo di un sistema di valutazione del personale docente e tecnico-amministrativo; la possibilità di erogare benefici di carattere economico e non per i dipendenti migliori e di rimuovere coloro che non fanno bene il loro lavoro; la possibilità di offrire percorsi di sviluppo professionale ai docenti. Infine, viene attribuito un punteggio all'uso di possibili strumenti per attrarre e mantenere gli insegnanti migliori. È evidente che questi aspetti sono fortemente legati al contesto istituzionale e, in particolare, al sistema centralizzato di assegnazione delle cattedre. Rimangono tuttavia degli spazi di manovra, spesso informali, che permettono ai DS di influenzare anche questo ambito della gestione della scuola.

In accordo con i forti vincoli istituzionali, rileviamo per l'Italia un punteggio particolarmente basso (pari a 1.84, Figura 8) e sempre inferiore a quello rilevato per gli altri paesi. Si noti tuttavia che, con la rilevante eccezione della Gran Bretagna (2.74), anche negli altri paesi la gestione delle risorse umane ha ottenuto punteggi inferiori rispetto alle altre aree, evidenza del fatto che nella scuola e, più in generale, nella pubblica amministrazione, l'ambito della gestione delle risorse umane presenta probabilmente minori gradi di libertà nell'attività gestionale dei DS.

Figura 8 - Management sezione risorse umane, Italia e altri paesi

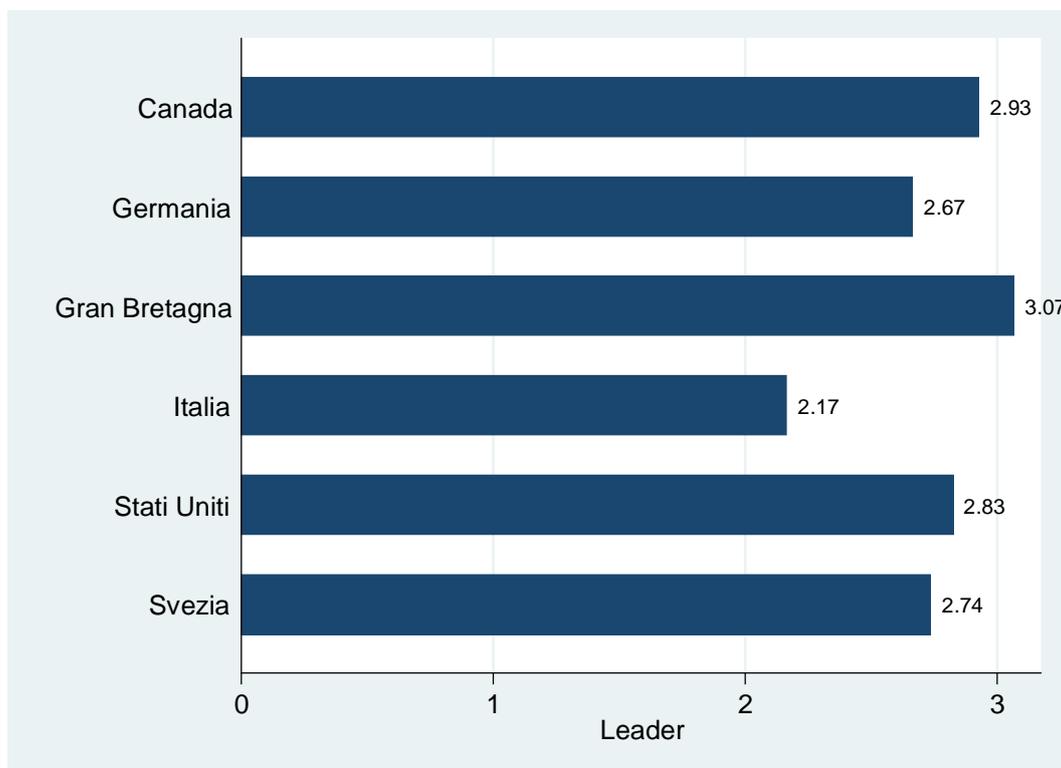


e) Leadership

L'ultima sezione del questionario è legata al ruolo di leadership, ovvero alla capacità del DS di costruire, con il contributo di tutte le parti interessate, un progetto formativo coerente e che preveda una chiara definizione delle responsabilità. In Italia il progetto formativo è spesso guidato dal cosiddetto Piano dell'Offerta Formativa (POF), che viene redatto dalle scuole all'inizio dell'anno scolastico e che costituisce il principale documento che descrive la struttura di base della offerta formativa. Mentre questo aspetto sembra essere generalmente ben curato dai DS italiani intervistati, per quanto riguarda un altro aspetto gestionale importante per la leadership, la definizione della matrice delle responsabilità, i DS non sembrano avere reale capacità di intervento.

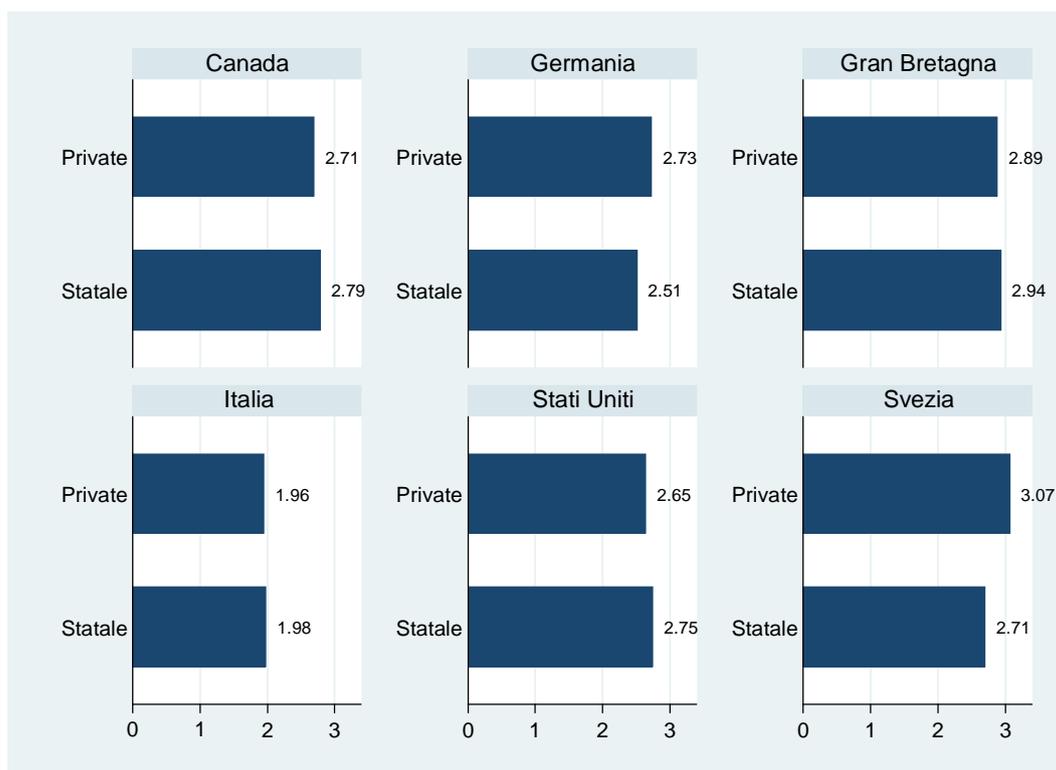
Ancora una volta il risultato dell'Italia, riportato nella Figura 9, è il più basso fra i paesi considerati, con un punteggio medio pari a 2.17.

Figura 9 - Management sezione leadership, Italia e altri paesi



Concludiamo la sezione con un ultimo confronto importante, quello tra le scuole pubbliche e le private. Per quanto riguarda il management potremmo infatti attenderci differenze tra i due tipi di scuola. Come vediamo nella Figura 10 in Italia le scuole private e quelle pubbliche presentano valori molto simili nelle capacità manageriali dei DS. Più in dettaglio, si osserva un punteggio di poco superiore (0.02) a favore dei DS delle scuole pubbliche. Negli altri paesi il confronto tra scuola pubblica e privata non presenta invece risultati univoci. Le interviste ai DS del Regno Unito mostrano risultati simili nella performance manageriale tra pubbliche e private (con una differenza di 0.05 a favore delle pubbliche). Anche in Canada e negli Stati Uniti si evidenzia un punteggio leggermente più elevato per i DS delle scuole pubbliche rispetto alle private. Solo nei due paesi dell'Europa continentale, Germania e Svezia, i DS delle scuole private ottengono punteggi medi nel management superiori ai colleghi delle scuole pubbliche: il divario è pari, rispettivamente, a 0.22 per la Germania e 0.34 per la Svezia. Torneremo sui confronti tra scuole pubbliche e private anche nella prossima sezione.

Figura 10 -Management per scuole pubbliche e private per paese.



4.2. Vincoli istituzionali o capacità intrinseche dei DS?

Il risultato principale dell'analisi precedente che confronta i dati italiani con quelli di altri cinque paesi industrializzati, è che i DS italiani sembrano evidenziare un notevole ritardo in termini di qualità delle pratiche manageriali. Questo ritardo può essere spiegato da diversi fattori ma sono soprattutto due gli elementi che possono aiutare a spiegare il basso punteggio. Innanzitutto, sulla valutazione dell'comportamento dei DS incidono i vincoli istituzionali determinati, soprattutto, dalla legislazione scolastica e dalla normativa che riguarda i rapporti di lavoro dipendente nel settore pubblico. Ad esempio, i DS hanno poca discrezionalità, e tutta di natura informale, nel decidere assunzioni e allontanamenti. In secondo luogo, vanno considerate le competenze manageriali vere e proprie, che dipendono sia dal processo di selezione dei DS che dalla loro formazione una volta in ruolo. Posto che i nostri DS tendono a utilizzare pratiche manageriali mediamente meno efficienti degli altri paesi, è importante determinare in quale misura questo sia dovuto a un assetto istituzionale che rende più difficile una gestione efficiente delle scuole o a minori capacità manageriali dei DS italiani. Le implicazioni di *policy* per migliorare le pratiche manageriali sono, infatti, molto diverse a seconda della risposta a questa domanda. Nel primo caso, si tratta di rivedere la regolamentazione entro la quale operano i DS. Nel secondo, ci si deve interrogare sul processo di selezione e sulla formazione dei DS.

Per cercare di far luce su questo aspetto cruciale, procediamo ad un'analisi comparativa dettagliata dei punteggi ottenuti dai DS nelle singole sezioni del questionario che corrispondono ad ambiti di azione manageriale differente. L'idea è di classificare le diverse aree di management del questionario in base all'importanza che i vincoli istituzionali possono esercitare nel determinare la performance dei DS. Si supponga ad esempio che la gestione delle risorse umane sia fortemente influenzata dai vincoli normativi

mentre il monitoraggio lo sia molto meno. Se la peggior qualità delle pratiche manageriali dei nostri DS fosse dovuta principalmente all'assetto istituzionale, allora ci dovremmo aspettare che l'Italia sia maggiormente in ritardo per quel che riguarda la gestione delle risorse umane e molto meno, o possibilmente in linea con gli altri paesi, per il monitoraggio. Se invece la distanza dagli altri paesi non varia in maniera sistematica con l'importanza dei vincoli normativi, allora l'evidenza supporta una minore efficienza generale dei nostri DS, al di là di eventuali differenze negli assetti istituzionali. E' anche utile controllare se la performance dei DS italiani è più vicina a quella della Germania (in cui sia la regolamentazione del sistema scolastico che del mercato del lavoro sono relativamente simili a quella italiana) rispetto ai DS del Regno Unito e degli Stati Uniti, paesi anglo-sassoni basati sul sistema giuridico della *common law* e, quindi, meno soggetti a vincoli istituzionali e burocratici. Secondo Pont et al. (2008), dal punto di vista dell'assetto istituzionale Canada e Svezia rappresentano invece realtà più complesse. Nel primo caso i dati riportati indicano una scarsa autonomia del DS nell'ambito dei processi di selezione del personale mentre in Svezia i DS sembrano poter incidere in modo più significativo nella determinazione e scelta del corpo docente. Complessivamente, la realtà in cui operano i DS svedesi sembra più vicina a quella anglo-sassone, al contrario del Canada il cui sistema istituzionale possiede caratteristiche più simili alla Germania e all'Italia.

Sulla base delle considerazioni precedenti e dell'evidenza fornita da Pont et al. (2008), la sezione *people* dovrebbe quindi essere quella in cui i fattori istituzionali sono maggiormente vincolanti. Dunque, se la presenza di vincoli fosse la spiegazione principale del ritardo italiano, in questo ambito dovremmo trovare il divario maggiore tra l'Italia e gli altri paesi, in particolare quelli anglo-sassoni. Al contrario, gli aspetti con maggiori gradi di libertà d'azione per i DS sono quelli legati al monitoraggio dei processi e alla pianificazione e verifica degli obiettivi. Tali aspetti sono contenuti nella sezione performance e, in particolare, nelle due sezioni *monitoring* e *targets*. La prima sezione, *monitoring*, cattura la gestione dei processi, il miglioramento continuo e l'utilizzo di dati statistici utili al monitoraggio dei processi. La seconda, *targets*, è focalizzata sulla identificazione degli obiettivi della scuola, ai processi di comunicazione degli stessi obiettivi alle parti interessate e alla ripartizione delle responsabilità. Per tali aspetti lo spazio di manovra dei DS dovrebbe essere più ampio e quindi più legato alle competenze manageriali intrinseche.

Dopo aver valutato l'importanza relativa dei vincoli istituzionali nei diversi ambiti generali di management, abbiamo inoltre proceduto a una classificazione delle singole domande secondo il grado d'importanza degli stessi vincoli. La classificazione è stata effettuata attribuendo un punteggio da 1 (valore minimo dei vincoli) a 3 (valore massimo) a ciascuna domanda del questionario. Riportiamo la classificazione nella Tabella 6 nella colonna denominata "Vincoli". Questo processo di classificazione comporta un inevitabile grado di arbitrarietà. Esso si basa comunque sull'esperienza accumulata durante la fase di raccolta dati, in cui abbiamo discusso con i DS per un totale di circa 600 ore. Riportiamo in Appendice B una discussione più dettagliata del metodo di classificazione delle singole domande, mentre in Appendice C riportiamo il testo completo delle domande. Come controllo della bontà della nostra classificazione abbiamo calcolato per ogni dimensione la deviazione standard dei punteggi dei DS fra le scuole italiane analizzate. Ci si può infatti attendere che, in presenza di vincoli istituzionali più stringenti vi sia una minore variabilità della performance osservata fra i DS italiani. In accordo con questa ipotesi, i nostri dati indicano una minore eterogeneità (deviazione standard pari a 0.49) nei risultati per la sezione *people*, ovvero, nell'ambito della gestione delle risorse umane. Nella sezione *targets* la *standard deviation* risulta pari a 0.54, mentre una variabilità più elevata si ha per le sezioni *monitoring* e *operations* che mostrano valori più elevati (circa 0.68).

Per facilitare la comparazione internazionale, nella Tabella 6 riportiamo i numeri indice costruiti rispetto ai risultati dell'Italia (Italia=100): ogni valore nella Tabella è pari a $(\text{valore paese}/\text{valore Italia}) \cdot 100$. I valori sono quindi direttamente interpretabili in termini di deviazioni percentuali. Ad esempio, la Tabella riporta nel caso della prima domanda del questionario sulla "leadership vision" un valore di 130 per i DS canadesi indicando che questi ultimi hanno ottenuto un punteggio più alto del 30% rispetto ai DS italiani. In generale, la Tabella riporta per ogni paese i risultati riferiti sia alle singole domande sia alle dimensioni (sezioni) del questionario. Nessun valore risulta inferiore a 100: rispetto agli altri paesi qui analizzati, i DS italiani evidenziano dunque una performance peggiore in tutte le aree analizzate.

Nel dettaglio, il primo risultato che emerge è che il basso punteggio riportato dai DS italiani nella sezione *people*, se confrontato con quello degli altri paesi presenta una distanza inferiore rispetto a quella emersa nelle altre sezioni. Anche negli altri paesi *people* è infatti l'area in cui lo score risulta più basso. La performance relativa peggiore dell'Italia la troviamo invece nella sezione *targets*: i numeri indice variano in questo caso da un minimo di 140 (Germania) a un massimo di 167 (Regno Unito). In generale, l'analisi dei punteggi riguardanti le sezioni non sembra far emergere alcuna relazione sistematica fra importanza dei vincoli istituzionali e performance relativa dell'Italia. Se si analizzano i numeri che si riferiscono alle singole domande, troviamo ulteriori conferme. Ad esempio, nella domanda numero 21 "Managing talent", che riguarda la valorizzazione dei talenti e in cui i vincoli istituzionali sono considerati più stringenti, indica che la valutazione dei DS italiani è simile alla Germania e alla Svezia, mentre è molto inferiore a quella riportata dalle risposte dei DS del Regno Unito (174). Se si confronta questo risultato con quello della domanda 11 "Target balance" (sezione *targets*) che riguarda la determinazione degli obiettivi e responsabilità di attuazione degli stessi osserviamo che la Germania (134) è molto più distante dall'Italia e ancor più distante dalla Svezia che si trova allo stesso livello del Regno Unito (160). Anche nelle domande in cui i vincoli istituzionali dovrebbero essere meno stringenti, quali il monitoraggio dei processi (domande dalla 6 alla 10), la distanza dei risultati dei DS italiani da quelli riportati dai DS degli altri paesi rimane significativa.

Per ottenere un indicatore di sintesi, abbiamo inoltre calcolato la correlazione fra il grado di rilevanza del vincolo istituzionale e i numeri indice riportati in Tabella 6. Se le differenze tra l'Italia e gli altri paesi dipendessero principalmente dai vincoli istituzionali, dovremmo trovare una correlazione positiva: quanto più alto il vincolo istituzionale, tanto maggiore la distanza dell'Italia (misurata dai numeri indice) dagli altri paesi del campione. In accordo con quanto visto in precedenza otteniamo invece una correlazione negativa (-0.22): al crescere dei vincoli la distanza rispetto agli altri paesi sembra essere inferiore. In altre parole, una maggiore libertà d'azione a favore dei DS è correlata a una minore qualità relativa dell'azione di management. Inoltre, la correlazione (negativa) è più forte quando i dati dei DS italiani sono confrontati con quelli dei paesi che presentano un assetto istituzionale più simile a quello italiano (-0.41 con il Canada e -0.25 con la Germania). Il valore del coefficiente di correlazione si riduce ma rimane comunque negativo anche quando confrontiamo l'Italia rispetto ai paesi in cui i vincoli istituzionali sono meno stringenti (Svezia, Regno Unito e Stati Uniti). Anche in questo caso, se la determinante fondamentale della performance dei DS italiani fosse l'assetto istituzionale, ci aspetteremo un risultato opposto.

Un'ulteriore interpretazione in questa direzione viene suggerita dal confronto tra scuole pubbliche e private esaminato precedentemente nella Figura 10. Il fatto che la performance dei DS nelle due tipologie di scuola in Italia sia molto simile rappresenta, infatti, un indizio aggiuntivo. Dove i vincoli sono meno stringenti, ovvero, nelle scuole private, non osserviamo un miglioramento della qualità del management. Al contrario, osserviamo che, laddove i vincoli sono più stringenti, la performance dei dirigenti è migliore.

Tabella . 6 - Confronto fra paesi, numeri indice

		Valore medio per paese (Italia=100)					
		Canada	Germania	Svezia	Regno Unito	Stati Uniti	Vincoli
1	Leadership vision	129.72	112.02	103.81	126.23	118.54	1
2	Standardisation of Instructional Processes	131.48	125.56	107.22	127.38	130.44	2
3	Personalization of Instruction and Learning	146.19	121.93	166.00	132.75	133.81	2
4	Data-Driven Planning and Student Transitions	138.20	115.29	124.79	150.45	131.37	1
5	Adopting Educational Best Practices	154.66	141.61	133.62	148.49	147.80	1
6	Continuous Improvement	135.44	130.07	142.97	145.96	132.96	1
7	Performance Tracking	140.62	122.73	154.28	144.74	139.43	1
8	Performance Review	137.40	122.83	141.48	145.12	136.31	1
9	Performance Dialogue	150.44	139.86	164.88	156.66	143.97	1
10	Consequence Management	118.48	115.58	120.40	127.05	121.08	2
11	Target Balance	159.73	134.16	160.73	160.24	144.55	2
12	Target Inter-Connection	186.79	150.50	191.57	194.71	164.99	1
13	Time Horizon of Targets	157.41	140.01	132.33	161.58	146.32	1
14	Target Stretch	153.69	134.35	141.45	158.68	143.08	1
15	Clearly Defined Accountability for School Leaders	140.88	136.05	146.53	151.11	148.34	2
16	Clearly Defined Leadership and Teacher Roles	136.82	124.88	135.54	152.50	128.77	2
17	Clarity and Comparability of Targets	150.68	145.06	144.76	163.20	142.25	1
18	Rewarding High Performers	155.67	143.78	155.65	181.78	169.14	3
19	Removing Poor Performers	105.39	130.44	174.87	136.37	118.63	3
20	Promoting High Performers	109.01	111.52	132.52	142.54	140.34	3
21	Managing Talent	145.39	111.65	112.77	174.21	139.46	3
22	Retaining talent	138.26	131.90	122.16	140.51	128.84	3
23	Creating a Distinctive Employee Value Proposition	105.34	108.03	125.36	125.35	113.02	2
	<i>Leader</i>	135.23	123.10	126.39	141.57	130.47	
	<i>Operations</i>	142.48	125.72	133.25	139.74	135.63	
<i>Media</i>	<i>Monitoring</i>	136.10	125.83	144.26	143.54	134.51	
	<i>Targets</i>	161.34	140.60	153.56	167.28	148.02	
	<i>People</i>	126.40	122.81	136.02	149.04	134.28	
	<i>Management</i>	140.49	128.27	141.55	149.51	137.72	

Nota: la prima colonna riporta il numero della domanda, le colonne dei paesi il numero indice per il paese, ottenuto dal rapporto tra il valore per il paese e il valore per l'Italia moltiplicato per 100; l'ultima colonna Vincoli indica la classificazione della domanda in termini di importanza dei vincoli istituzionali, con 1= poca importanza, 2=importanza media e 3= massima importanza. Management è il punteggio medio calcolato su tutte le ventitré domande; Leadership è la media per le domande 1, 15 e 16; Operations è la media per le domande da 2 a 5, Monitoring è la media per le domande da 6 a 10; Targets è la media per le domande da 11 a 14 e 17, People è la media per le domande da 18 a 23.

5 Approfondimenti per l'Italia

5.1 Management

Nella sezione precedente abbiamo visto come, secondo la metodologia qui adottata, l'efficacia con cui le pratiche manageriali vengono implementate dai DS italiani appare significativamente inferiore rispetto al ristretto campione di paesi con i quali possiamo effettuare un diretto confronto. In questa sezione approfondiamo l'analisi del caso italiano esaminando alcune caratteristiche-paese che consentono di identificare altri aspetti rilevanti per la nostra analisi.

Un primo aspetto che può essere approfondito riguarda l'esistenza di differenze di qualità del management scolastico per macro-aree e per tipo di scuola. Sia i dati OCSE-PISA, riportati nella Tabella 7, che le indagini nazionali Invalsi evidenziano infatti la presenza di significative differenze nei risultati dei test standardizzati sia a livello territoriale che per tipo di istituto scolastico frequentato.

Tabella 7 - Risultati medi degli studenti ai test OCSE-PISA

OCSE-PISA 2009: risultati per macro-area			
	Letture	Matematica	Scienze
Nord-Ovest	511	507	516
Nord-est	504	507	515
Centro	482	483	491
Sud	443	465	466
Sud-isole	425	451	454
OCSE-PISA 2009: risultati per tipo di scuola			
Licei	541	520	531
Istituti Tecnici	476	488	489
Istituti Professionali	417	423	427
Formazione professionale	399	422	417
MEDIA ITALIA	486	493	489

Fonte: INVALSI (2011).

I risultati relativi alle misure di management mostrano innanzitutto una significativa eterogeneità per macro-area. Il nostro campione nazionale è stato stratificato secondo l'area geografica utilizzando la distinzione territoriale in 4 macro-aree che include Nord-ovest, Nord-est, Centro e, diversamente dal dato OCSE-PISA che separa le regioni del sud dal dato di Sicilia e Sardegna, "Sud e isole". La Figura 11 riporta le medie per macro area dell'indicatore di management. I DS che operano nelle regioni del Nord-est risultano essere quelli che utilizzano le pratiche manageriali più efficienti (in media ottengono un punteggio pari a 2.22), seguiti dai DS del Nord-ovest (2.10), quelli del Centro (2.01) e, ultimi in graduatoria, quelli del Sud e

isole (1.78).¹⁸ I nostri risultati sulle capacità manageriali dei DS sembrano dunque rispecchiare i differenziali osservati a livello territoriale nei risultati degli studenti nei test OCSE-PISA sulla performance scolastica. L'unica eccezione è rappresentata dal Nord, dove troviamo, a differenza dei risultati OCSE-PISA, che il punteggio nel management dei DS del Nord-est è superiore a quelli del Nord-ovest.

La presenza di significative differenze territoriali nella qualità del management delle scuole suggerisce alcune riflessioni. Innanzitutto, poiché stiamo analizzando DS che operano nel medesimo paese e sottostanno quindi alle stesse regole, non possiamo spiegare le differenze osservate con differenze nei vincoli istituzionali. In questo caso, la spiegazione deve dunque risiedere nella presenza di altri fattori che possono incidere sulle capacità manageriali dei DS, di cui abbiamo già discusso nel precedente paragrafo, quali la formazione, fattori culturali o la presenza di regole di gestione non scritte differenti nelle diverse aree. In secondo luogo, la letteratura recente ha evidenziato come la buona riuscita di politiche di decentramento e autonomia scolastica dipenda da vari fattori tra cui le capacità di gestione dei DS. Hanushek et al. (2012) sottolineano, infatti, che politiche di decentramento e autonomia scolastica possono produrre effetti differenti a seconda del contesto in cui vengono implementate. Da un lato, possono avere un effetto positivo poiché attribuiscono maggiori competenze e potere decisionale ai DS locali che meglio conoscono le necessità e i punti di forza della realtà specifica in cui operano. Tuttavia, in assenza di competenze manageriali adeguate o di sistemi di incentivi (anche informali) distorti il risultato può peggiorare anziché migliorare i risultati della scuola. Le differenze di management osservate a livello territoriale rappresentano dunque una informazione importante nelle analisi sugli effetti dell'autonomia scolastica sulla performance degli studenti. Attribuire autonomia senza migliorare la qualità del management dei DS delle aree in ritardo potrebbe portare ad accentuare piuttosto che a ridurre le differenze nei livelli di apprendimento degli studenti.

La Figura 12 riporta i punteggi medi dei DS secondo la macro-area di nascita. I risultati sono molto simili a quelli riportati nella Figura 11. In parte questo è dovuto alla bassa mobilità geografica dei DS che, tuttavia, non è del tutto assente. Dai nostri dati risulta infatti che il 43% dei DS dirige una scuola in una provincia diversa da quella di nascita, mentre il dato è, come atteso, inferiore quando valutiamo la mobilità intra-regionale (26%) e si riduce ulteriormente considerando le macro-aree (20%). Questo potrebbe voler dire che le competenze manageriali sono maggiormente correlate all'ambiente in cui operano piuttosto che al luogo di nascita. Come vedremo più sotto, questa congettura è confermata dall'analisi multivariata.

¹⁸ Benché il nostro campione non sia sufficientemente numeroso per essere rappresentativo a livello regionale, segnaliamo che la regione con il punteggio medio più basso nell'indicatore di management complessivo dei DS è la Calabria, mentre la regione in cui l'attività manageriale dei DS si avvicina di più alle best-practices è il Trentino Alto Adige (2.5).

Figura 11 - Management per macro-area della scuola

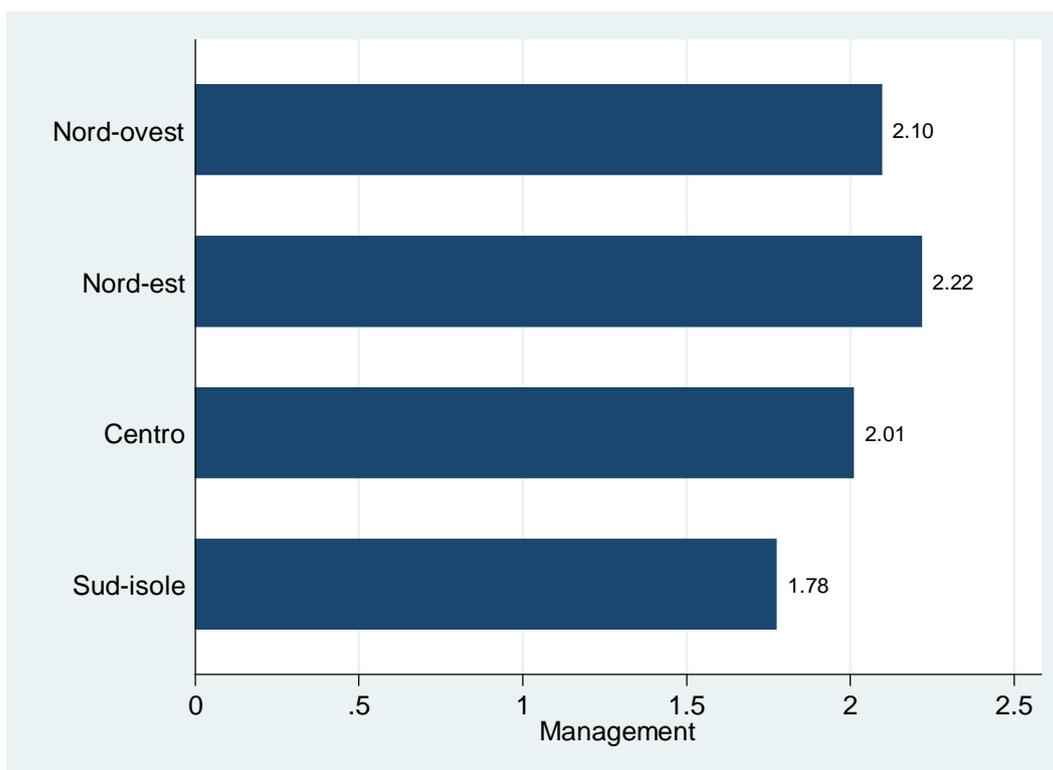
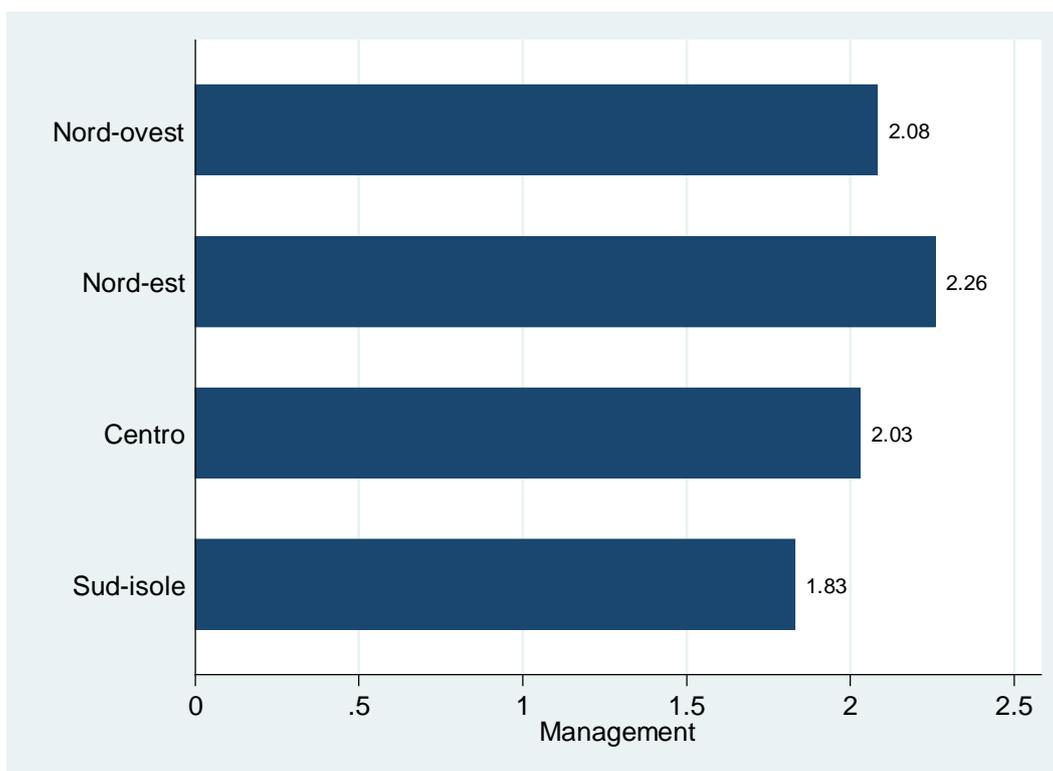
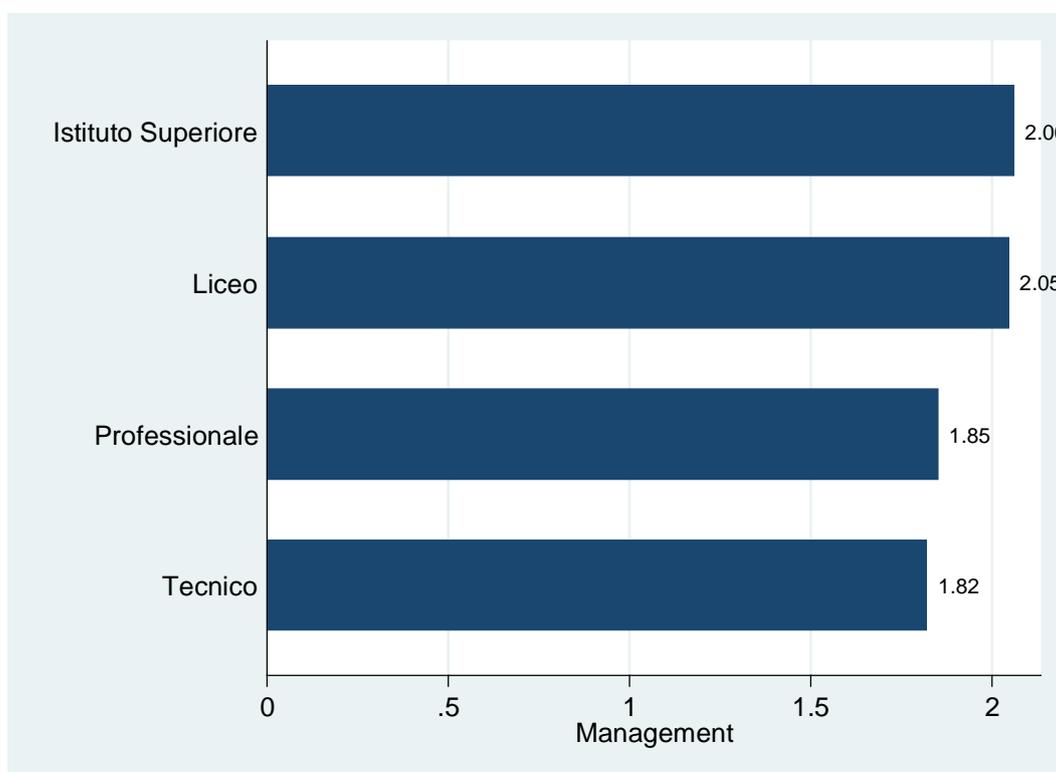


Figura 12 - Management per area di nascita del DS



La Figura 13 mostra le differenze nelle competenze manageriali dei DS per diversi tipi di scuola. Anche in questo caso, ritroviamo le differenze già osservate nel caso dei risultati ai test OCSE-PISA tra Licei, Istituti Tecnici e Professionali. Tralasciando il dato sugli Istituti Superiori, una tipologia di scuola non classificata separatamente nei test di performance, troviamo che i DS dei Licei mostrano punteggi superiori dei DS delle scuole Professionali e dei Tecnici che riportano invece punteggi simili. Inoltre, i dati indicano che la variabilità nelle capacità di management dei DS delle scuole Professionali e Tecniche è maggiore rispetto a quella osservata per Licei e Istituti Superiori. Questo risultato è in linea con quanto evidenziato in alcuni lavori che analizzano gli effetti della leadership scolastica nei risultati degli studenti che suggeriscono l'esistenza di una varianza elevata nei livelli di efficienza stimata dei DS nei sotto-campioni di scuole più disagiate.

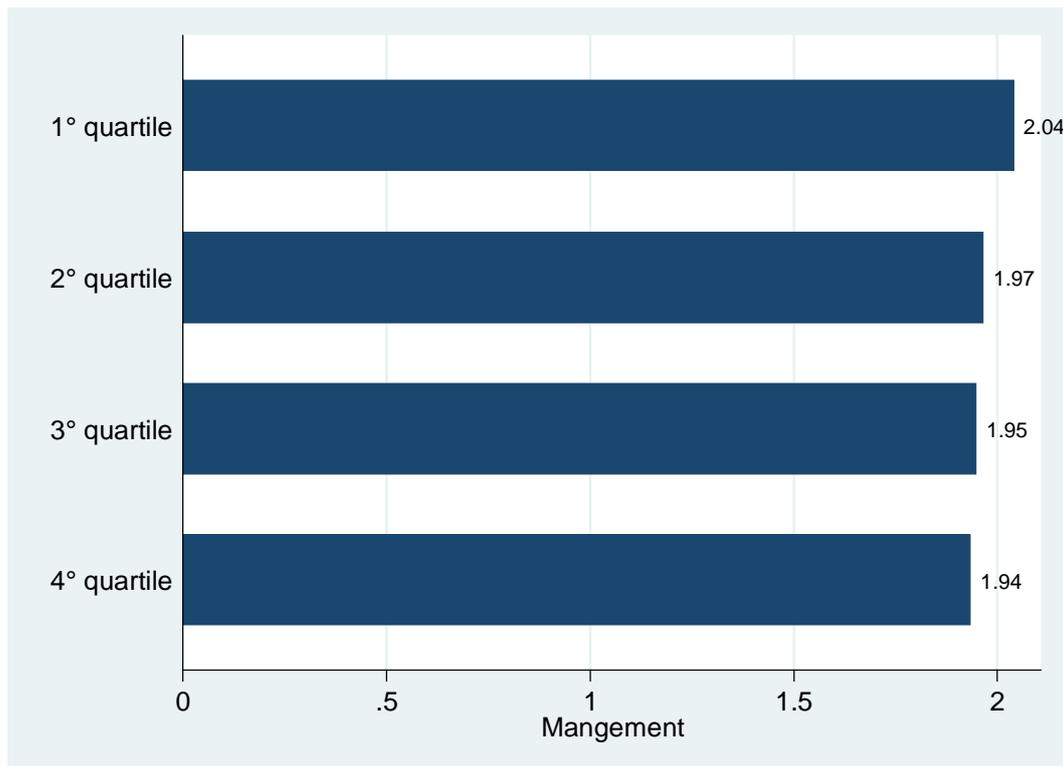
Figura 13 - Management per tipo scuola



L'analisi che segue analizza come le capacità di gestione manageriale dei DS italiani si distribuiscono secondo alcune caratteristiche osservabili dei DS. Un primo aspetto è quello riguardante la relazione tra management ed esperienza lavorativa dei DS, calcolata come numero di anni accumulati come DS in qualunque scuola. Nella Figura 14 riportiamo i quartili della distribuzione. Il primo quartile corrisponde ai DS con minore esperienza, mentre il quarto quartile è costituito da quelli con maggiore esperienza. Ritroviamo anche in questo caso una evidenza che lega negativamente l'età alla qualità del management: risulta infatti che i dirigenti con meno esperienza adottano pratiche manageriali migliori degli altri, anche se va tenuto presente che le differenze tra quartili sono molto contenute.

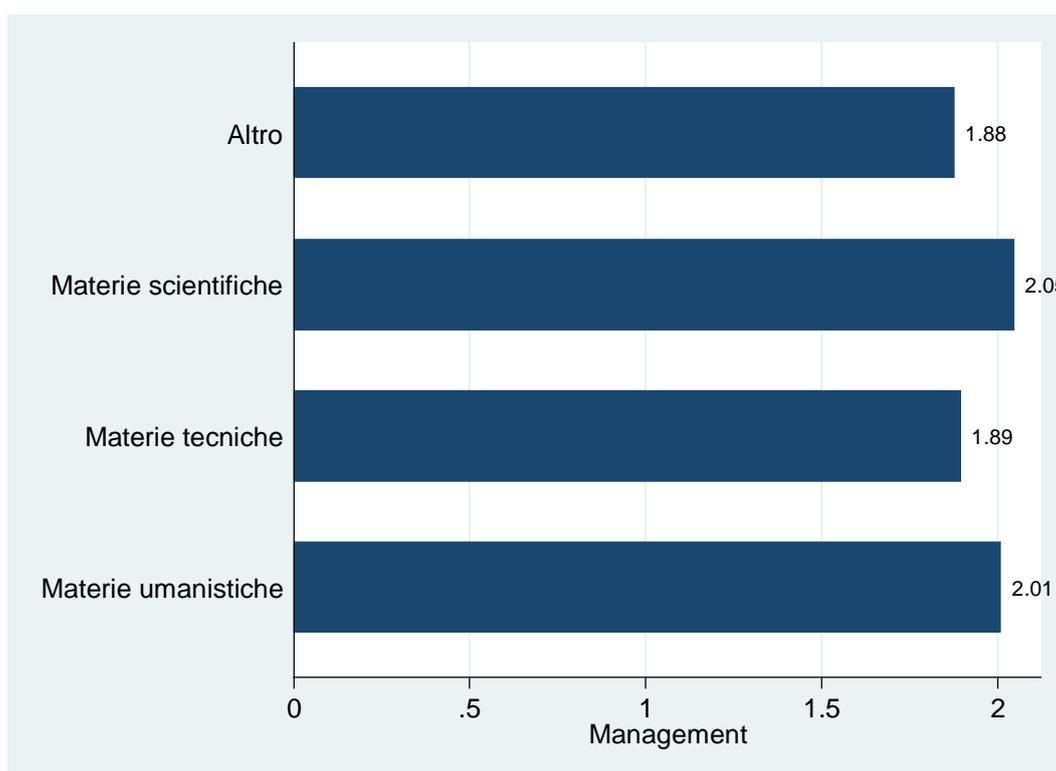
I dati indicano inoltre che le competenze manageriali dei DS donne sono superiori rispetto a quelle degli uomini, con un punteggio medio pari a 2.11 contro 1.90 degli uomini. Avevamo visto in precedenza che le donne costituiscono circa un terzo del campione e che, quindi, sono sotto-rappresentate rispetto alla popolazione degli insegnanti, costituita principalmente da donne. Il fatto che queste ultime mostrino performance migliori potrebbe indicare che le donne tendono a essere maggiormente selezionate rispetto agli uomini: le donne che riescono a diventare DS sono mediamente più capaci degli uomini.

Figura 14 - Management per esperienza per quartile



Per approfondire il ruolo della formazione, abbiamo inserito nel questionario alcune domande sulla specializzazione dei DS. I dirigenti con una preparazione di tipo scientifico presentano una performance migliore (2.05) rispetto a quelli specializzati in materie tecniche (1.89). Tuttavia, i dirigenti specializzati in materie umanistiche riportano risultati simili ai *best performer* (2.01), mentre la categoria residuale, che riporta altre specializzazioni raggiunge il punteggio più basso (1.88).

Figura 15 - Management per aree di specializzazione del DS



Come abbiamo già avuto modo di vedere nella sezione precedente, la nostra analisi ha inoltre focalizzato l'attenzione su un aspetto particolarmente dibattuto: la distinzione fra scuola pubblica e scuola privata. I risultati riportati nella Tabella 8 mostrano che non ci sono sostanziali differenze nella qualità del management nelle due categorie di scuole in Italia. Tuttavia, disaggregando il dato osserviamo che ciò è dovuto principalmente ad un'area specifica di management, quella relativa alla gestione del personale dove le scuole private hanno più libertà di azione. Negli altri ambiti invece, i DS delle scuole pubbliche risultano sempre più efficienti. In termini di caratteristiche individuali, mentre per quanto riguarda l'età media non ci sono sostanziali differenze, i DS delle scuole private mostrano un livello di esperienza maggiore (di 2.5 anni) nel ruolo; allo stesso tempo essi mostrano una maggiore anzianità di servizio sia come dirigente che come docente nella scuola. Inoltre i dirigenti delle scuole private gestiscono strutture con un numero di studenti medio decisamente inferiore (200 contro i 700 delle pubbliche).

Tabella 8 - Confronto scuole pubbliche e private

	Private	Pubbliche
Leadership	2.04	2.20
Operations	2.09	2.28
Monitoring	1.99	2.19
Targets	1.66	1.81
People	2.10	1.77

I risultati discussi sopra si basano su correlazioni semplici. Questo tipo di analisi va considerata con cautela, in quanto non tiene conto di possibili effetti correlati. Ad esempio, la migliore performance delle donne potrebbe essere legata al fatto che esse sono entrate massicciamente nella dirigenza scolastica solo negli anni recenti, e quindi hanno un'età media più bassa degli uomini, ma a parità d'età la performance di maschi e femmine potrebbe essere più simile. Per tenere conto di questa possibilità, concludiamo questa sezione con i risultati di un'analisi econometrica che stima un modello di regressione lineare in cui la variabile dipendente è il management score dei DS (colonna 1) e i regressori sono variabili demografiche del dirigente e caratteristiche osservabili della scuola. In particolare, includiamo nella parte destra dell'equazione l'età del DS, il genere, l'esperienza come DS nella scuola, il numero di scuole in competizione a una distanza di 30 minuti di macchina, il numero di studenti, una variabile binaria per le scuole private, delle dummies per tipo di scuola (licei, tecnici, professionali), per area geografica e per specializzazione del DS. Nelle successive colonne (2-6) stimiamo lo stesso modello considerando come variabili dipendenti i risultati dei dirigenti nelle diverse sezioni del questionario (*operations*, *monitoring*, *targets*, *people* e *leadership*).

I risultati riportati in Tabella confermano quanto già emerso nell'analisi descrittiva. L'età del DS è correlata negativamente con le loro capacità manageriali. A parità di altre condizioni, il valore del nostro coefficiente implica che se l'età media dei DS italiani (58.6) corrispondesse al valore osservato in media negli altri paesi (50.2), dovremmo osservare un incremento delle capacità manageriali stimate di circa 0.07 punti. Inoltre, l'effetto dell'età sulle diverse dimensioni del management è sempre negativo ma non sempre statisticamente significativo: l'effetto negativo (e statisticamente significativo) risulta molto più elevato nelle sezioni che si riferiscono a *operations* e al *monitoring*, mentre è molto ridotto e non statisticamente significativo nelle sezioni *targets* e *people*, in altre parole quella in cui i vincoli istituzionali sono più stringenti.

Anche controllando per tutte le altre caratteristiche, si conferma la miglior performance delle donne: l'effetto della dummy per DS donne è positivo e statisticamente significativo: a parità di altre condizioni, il punteggio medio delle donne è superiore di 0.14 punti rispetto a quello degli uomini. Questo risultato è confermato per tutte le sezioni (ad eccezione del *monitoring*, in cui non osserviamo significatività statistica) con un effetto più apprezzabile nella sezione *targets* (0.19 punti).

L'esperienza come DS nella scuola, il numero di studenti e il numero di scuole in competizione non sono significativamente correlati con la qualità del management. Ugualmente, la dummy per le scuole private non è statisticamente significativa, confermando quanto già emerso nelle analisi descrittive. Come atteso, l'effetto della scuola privata è positivo e statisticamente significativo solamente nella sezione *people*, mentre in tutte le altre sezioni l'effetto è negativo ma non significativo.

Il confronto tra i tipi di scuole suggerisce che i dirigenti che operano negli istituti superiori e nei licei hanno performance migliori rispetto a quelli degli istituti tecnici e professionali. L'unica sezione in cui non emergono differenze significative è *people*, mentre gli effetti del tipo di scuola sono quantitativamente più importanti nella sezione *targets* (negli istituti superiori e nei licei) e *operations* e *monitoring* (nei soli licei).

Tabella 9 - Risultati OLS

VARIABILI	(1) Management	(2) Operations	(3) Monitoring	(4) Targets	(5) People	(6) Leader
Età	-0.471** (0.219)	-0.727** (0.288)	-0.542* (0.291)	-0.329 (0.233)	-0.359* (0.211)	-0.287 (0.251)
DS donna	0.140** (0.0567)	0.147* (0.0748)	0.0829 (0.0755)	0.196*** (0.0605)	0.137** (0.0548)	0.115* (0.0651)
Esperienza come DS nella scuola	-0.0254 (0.0392)	-0.0585 (0.0517)	-0.0517 (0.0521)	-0.0385 (0.0418)	0.0297 (0.0378)	-0.0377 (0.0450)
Numero di scuole in competizione	-0.00671 (0.0104)	-0.0119 (0.0137)	-0.0153 (0.0139)	-0.0118 (0.0111)	0.00825 (0.0101)	-0.0278** (0.0120)
Numero di studenti	0.0278 (0.0474)	0.0802 (0.0625)	0.0225 (0.0631)	0.0392 (0.0505)	-0.0124 (0.0458)	0.0528 (0.0544)
Scuola privata	-0.0258 (0.105)	-0.145 (0.138)	-0.235* (0.139)	-0.0554 (0.111)	0.253** (0.101)	-0.0715 (0.120)
Istituto superiore	0.163** (0.0816)	0.155 (0.108)	0.148 (0.109)	0.271*** (0.0870)	0.0906 (0.0788)	0.216** (0.0937)
Licei	0.154** (0.0742)	0.209** (0.0978)	0.196** (0.0987)	0.175** (0.0791)	0.0655 (0.0716)	0.191** (0.0851)
Professionali	-0.0622 (0.0930)	-0.146 (0.123)	-0.0585 (0.124)	-0.00335 (0.0991)	-0.0583 (0.0897)	0.0233 (0.107)
Nord-ovest	-0.110 (0.0804)	-0.0906 (0.106)	-0.138 (0.107)	-0.0812 (0.0856)	-0.122 (0.0776)	-0.123 (0.0922)
Centro	-0.198** (0.0902)	-0.253** (0.119)	-0.249** (0.120)	-0.206** (0.0961)	-0.112 (0.0871)	-0.232** (0.104)
Sud e Isole	-0.416*** (0.0774)	-0.497*** (0.102)	-0.555*** (0.103)	-0.328*** (0.0825)	-0.319*** (0.0747)	-0.449*** (0.0888)
Materie scientifiche	0.169** (0.0813)	0.233** (0.107)	0.231** (0.108)	0.159* (0.0866)	0.0838 (0.0784)	0.288*** (0.0933)
Materie tecniche	-0.0115 (0.125)	0.0583 (0.165)	0.0919 (0.166)	-0.0429 (0.133)	-0.118 (0.121)	0.127 (0.144)
Materie umanistiche	0.148** (0.0661)	0.200** (0.0871)	0.177** (0.0878)	0.119* (0.0704)	0.114* (0.0637)	0.282*** (0.0758)
Costante	3.761*** (0.903)	4.814*** (1.190)	4.406*** (1.200)	2.859*** (0.962)	3.272*** (0.871)	3.020*** (1.036)
Osservazioni	333	333	333	333	333	333
R-quadro	0.217	0.227	0.200	0.199	0.206	0.218

Note: Standard errors in parentesi: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1; le variabili *età*, *esperienza come preside nella scuola* e *numero di studenti* sono espresse in logaritmo naturale. La variabile *DS donna* è una dummy che assume valore 1 se il DS è di sesso femminile, 0 altrimenti. La variabile *scuola privata* è una dummy che assume valore 1 se la scuola è privata, 0 se pubblica. Nell'insieme delle dummy che indica il tipo di scuola (istituto superiore, licei, professionali) è stata omessa la dummy che assume valore 1 se la scuola è un istituto tecnico. Per quanto riguarda le dummy geografiche è stata omessa quella che assume valore 1 se la scuola si trova nel nord-est. Le ultime tre variabili si riferiscono alla specializzazione del preside: sono anch'esse dummy ed è stata omessa la dummy riferita alle "altre" specializzazioni.

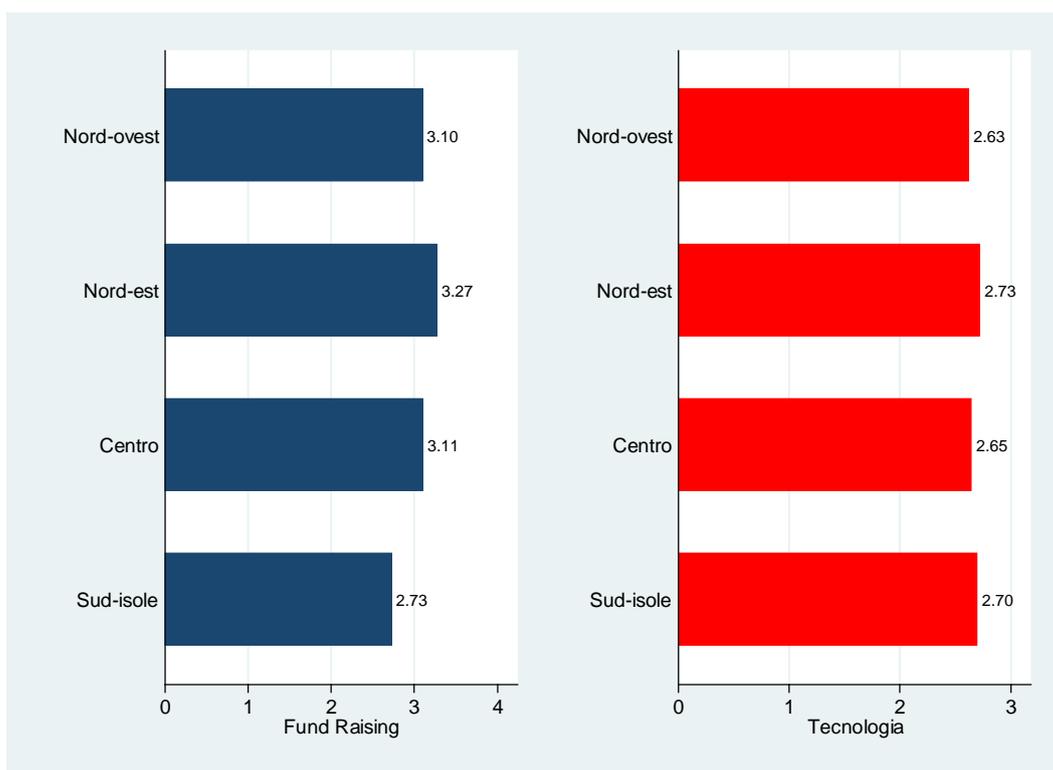
Anche le differenze tra il management nelle diverse aree del paese riportate nella parte bassa della Tabella indicano risultati interessanti. A parità di altre condizioni, i punteggi dei dirigenti delle scuole del Nord-est sono superiori di quasi un quinto di punto rispetto a quelli dei dirigenti del Centro (il gruppo di riferimento), mentre quelli del Sud e isole segnano una distanza da quest'ultimo di quasi un quarto di punto. La migliore performance delle scuole del Nord-est è confermata in tutte le sezioni del questionario, ad eccezione della sezione *people*, in cui l'effetto è positivo ma non statisticamente significativo. Per quanto riguarda

quest'ultimo ambito manageriale, troviamo inoltre che i DS delle scuole meridionali risultano meno efficienti di quelli delle altre macro-aree geografiche proprio nella sezione *people*, risultato che segnala differenze sostanziali nelle modalità di gestione della scuola.

Abbiamo inoltre provato a includere nel nostro modello di regressione delle dummies per la macro-area geografica di nascita del DS. Queste sono risultate non statisticamente significative in presenza delle dummy d'area geografica per la scuola, ad indicazione che conta la localizzazione della scuola e non il luogo di nascita del DS. Anche la dummy che cattura la mobilità geografica dei DS non è risultata significativa: ciò sembra suggerire che per quanto riguarda l'abilità manageriale, i DS che si sono trasferiti non sono significativamente differenti da quelli che risultano lavorare nell'area di nascita.

Infine, i risultati indicano che i dirigenti che in precedenza insegnavano materie scientifiche e umanistiche adottano pratiche manageriali più efficienti dei loro colleghi specializzati in materie tecniche o in altro tipo di specializzazioni. Tuttavia, anche in questo caso, l'effetto della specializzazione perde significatività quando si guarda alle capacità di management concernenti la sezione *people*.

Figura 16 - Uso dei computer e partecipazione bandi per finanziamento per macro-area

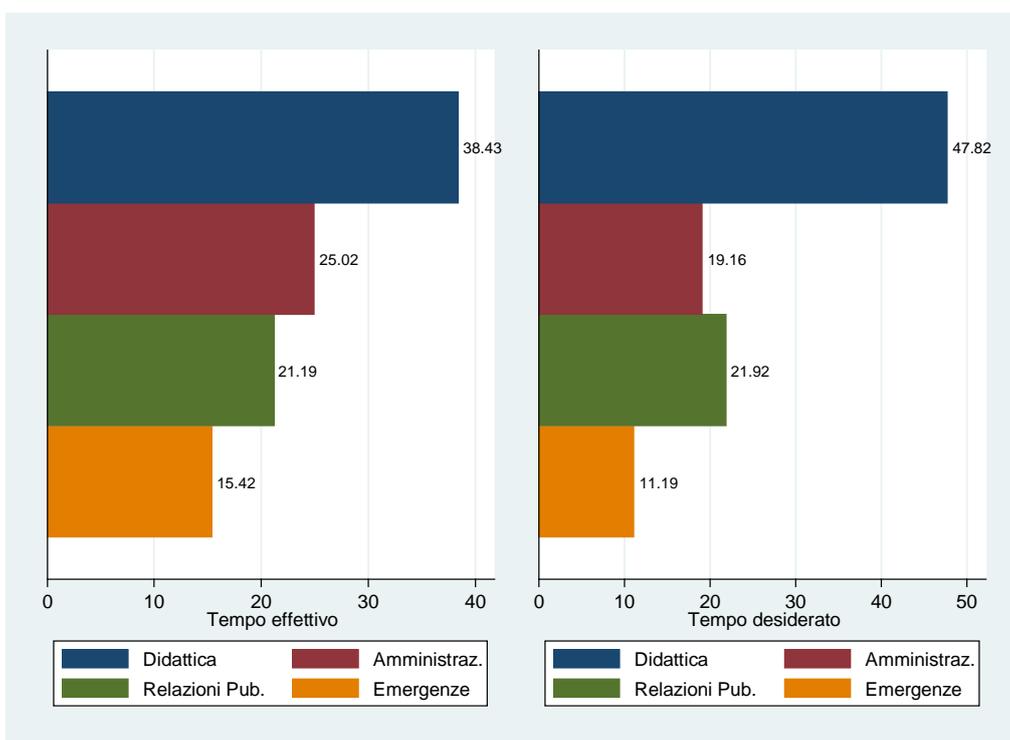


Altri due aspetti analizzati per il caso italiano ma che non sono stati approfonditi nelle indagini che si riferiscono agli altri paesi riguardano il ruolo delle tecnologie informatiche nell'attività della scuola e l'attività di ricerca di fondi aggiuntivi per la scuola. I risultati sono riportati nella Figura 16. Nel primo caso è stato chiesto ai DS se la scuola avesse un sito internet e quale importanza attribuisse alla pubblicità dell'attività scolastica complessiva all'esterno. Abbiamo inoltre chiesto ulteriori informazioni sulle modalità di utilizzo dell'email per la comunicazione. La valutazione è stata effettuata su una scala da 1 a 5 e i risultati, suddivisi per ambito territoriale, non mostrano differenze significative tra le diverse aree del paese. Per

quanto riguarda la raccolta fondi, si è invece chiesto ai DS quanto tempo la scuola (oltre al DS sono compresi i collaboratori) dedicatesse alla predisposizione di progetti e partecipazione a bandi utili a ottenere fondi aggiuntivi per la sua scuola. Il risultato indica in questo caso una minore efficacia dei DS delle scuole del Mezzogiorno.

Concludiamo questa sezione con una analisi dedicata alla suddivisione del tempo di lavoro dei DS italiani. È stato chiesto a ciascun dirigente quale fosse l’allocazione del tempo di lavoro effettiva e quale quella desiderata (in termini percentuali), distinguendo tra 5 diverse aree di competenza di cui 4 considerate essenziali più una residuale: ambito didattico-educativo, questioni amministrative, gestione delle relazioni pubbliche ed istituzionali, gestione delle emergenze e, infine, una voce residua “altro”. I risultati sono riportati nella Figura 17: per ogni voce viene indicata sia la quota effettiva che quella desiderata. I DS intervistati dichiarano di suddividere il loro tempo di lavoro in: 38% circa per aspetti legati alla didattica, il 25% affari amministrativi, il 21% per le pubbliche relazioni e il 15% per la gestione delle emergenze. Nel confronto con le percentuali desiderate per tipologia di lavoro non sorprende trovare che la gestione delle emergenze rappresenta l’ambito che i DS italiani desidererebbero ridurre maggiormente, ma anche la quota di tempo allocata in questioni di tipo amministrativo è considerata eccessiva. Al contrario, i DS dichiarano di voler dedicare più tempo alle questioni didattiche(per portarlo ad una quota pari al 50% del tempo totale di lavoro), mentre non vi è differenza significativa tra tempo effettivamente dedicato e desiderato per quanto riguarda le relazioni pubbliche ed istituzionali. Sebbene il ruolo che i DS esercitano nel coordinamento didattico e come indirizzo in ambito educativo debba essere considerato fondamentale, sorge il dubbio che il ridimensionamento desiderato sugli aspetti più strettamente amministrativi e gestionali non sia anche il risultato di una selezione della dirigenza scolastica che finora ha trascurato gli aspetti più prettamente manageriali che, come discusso nella relazione, vengono considerati non meno importanti di quelli strettamente educativi per garantire il buon funzionamento delle scuole.

Figura 17 Suddivisione del tempo dei DS



6. Implicazioni per le politiche scolastiche

L'indagine sulle pratiche manageriali dei DS italiani illustrata in questo lavoro evidenzia un *gap* notevole rispetto ad altri paesi sviluppati. La bassa efficienza delle pratiche manageriali, in aggiunta, non è in prima battuta attribuibile al contesto istituzionale. Piuttosto, emerge una minore capacità generale dei DS italiani per quanto attiene le pratiche manageriali. Questa conclusione costituisce un punto di partenza fondamentale per qualunque progetto di riforma del funzionamento del sistema scolastico italiano.

La letteratura recente sulle determinanti della performance degli studenti ha posto l'accento su tre aspetti (Hanushek et al., 2012): concorrenza, indipendenza, responsabilità (*accountability*). Sistemi scolastici in cui le scuole godono di autonomia gestionale, in cui competono per gli studenti e sono premiate o penalizzate a seconda dei risultati degli studenti, tendono a generare livelli di apprendimento superiore rispetto a quelli centralizzati. Tuttavia, questo principio vale solo in presenza di una infrastruttura istituzionale ben funzionante, senza la quale gli effetti della decentralizzazione potrebbero essere negativi. Nei termini dell'analisi di questo studio, un punto di partenza obbligato per qualunque riforma del sistema scolastico è quello della dirigenza scolastica. Qualunque riforma che si basi sulla valutazione dei risultati e che preveda forme di premialità deve applicare questi concetti in primo luogo ai DS: senza innalzare le competenze manageriali dei DS, si rischia di far naufragare in porto ogni tentativo di miglioramento del sistema scolastico italiano. Detto diversamente, aumentare il grado di autonomia delle scuole in presenza di una dirigenza scolastica poco preparata a gestire questa autonomia potrebbe portare a ridurre il livello medio di apprendimento e ad aumentare il ritardo delle regioni con risultati peggiori, in quanto, come abbiamo visto sopra, la qualità delle pratiche manageriali dei DS è mediamente peggiore al Sud.

Una questione importante, non affrontata da questo lavoro, è capire perché i nostri DS difettano di competenze manageriali rispetto ai loro colleghi di altri paesi. L'analisi suggerisce che i criteri di accesso non sono in grado di imporre uno standard minimo di capacità. Gioca quindi un ruolo cruciale il processo di selezione dei DS. Da questo punto di vista, l'ultimo concorso nazionale ha accresciuto l'importanza delle competenze manageriali e ha abbassato la soglia minima legata all'anzianità di servizio nella valutazione dei candidati. Sarà interessante vedere se il personale selezionato con queste nuove modalità sarà anche dotato di capacità manageriali superiori rispetto a quello che ha avuto accesso con i concorsi precedenti, nei quali gli aspetti manageriali giocavano un ruolo più marginale. Il secondo aspetto che merita di essere studiato è la formazione. I DS italiani provengono tutti dalla carriera dell'insegnamento. Se da una parte è ragionevole imporre che un DS abbia una conoscenza della scuola "dall'interno", d'altra parte l'insegnamento ha poco a che fare con la gestione di una realtà complessa come una scuola. Oltre all'esperienza come insegnante, sarebbe quindi importante che i DS coltivassero le loro capacità gestionali attraverso una formazione specifica su questi aspetti. La scuola è troppo importante per potersi permettere DS autodidatti dal punto di vista delle pratiche manageriali.

Riferimenti bibliografici

- Associazione Treelle (2007), "Quale dirigenza per la scuola dell'autonomia?", Quaderno no. 7.
- Bloom N., Genakos C., Sadun R., Van Reenen J. (2012), "Management practices across firms and countries", NBER Working Paper No. 17850.
- Bloom N., Van Reenen J. (2007), "Measuring and explaining management practices across firms and countries", *Quarterly Journal of Economics*, vol. CXXII (4), 1351-1408.
- Bloom N., Van Reenen J. (2010), "Why do management practices differ across firms and countries?" *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, no.1, 203-224.
- Branch G., E. Hanushek, S. Rivkin (2012), "Estimating the effect of leaders on public sector productivity: the case of school principals", NBER Working Paper No. 17803.
- Chetty R., Friedman J., Rockoff J. (2011), "The long-term impacts of teachers: teacher value-added and student outcomes in adulthood", NBER Working Paper No. 17699.
- Dustmann C., Machin S., Schönberg U. (2010), "Ethnicity and Educational Achievement in Compulsory Schooling", *Economic Journal*, vol. 120(546), F272-F297.
- Grissom J., Kalogrides D., Loeb S. (2012), "Using Student Test Scores to Measure Principal Performance", *mimeo*.
- Hanushek, E., Link S., Woessmann L. (2012), "Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA", NBER Working Papers, No. 17591.
- INVALSI (2011), *Le competenze in lettura, matematica e scienze degli studenti quindicenni italiani. Rapporto Nazionale PISA 2009*.
- Lazear, E.P. (2006), "Speeding, terrorism, and teaching to the test", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 121, 1029-61.
- Loeb S., Kalogrides D., Béteille T., "Effective Schools: Teacher Hiring, Assignment, Development, and Retention", *Education Finance and Policy*, in via di pubblicazione.
- OCSE (2011), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I)*, Paris, OECD Publishing, 2011.
- Pollit C., Bouckaert G. (2002), *La riforma del management pubblico*, Università Bocconi editore.
- Pont, B., D. Nusche and H. Moorman (2008), *Improving School Leadership, Volume 1: Policy and Practice*, Paris, OECD Publishing.
- Ricci R. (2008), "La misurazione del valore aggiunto nella scuola", Fondazione Giovanni Agnelli Working Papers, No. 9.
- Rivkin, S., Hanushek E., Kain J. (2005). "Teachers, Schools and Academic Achievement", *Econometrica* vol.73, 417-458.

Robinson, V. M. J., Lloyd, C. A., & Rowe, K. J. (2008), "The impact of leadership on school outcomes: An analysis of the differential effects of leadership types", *Educational Administration Quarterly*, 44(5), 635–674.

Syverson, C. (2011), "What Determines Productivity?", *Journal of Economic Literature*, 49(2), 326-65.

Waslander, S., C. Pater and M. van der Weide (2010), "Markets in Education: An Analytical Review of Empirical Research on Market Mechanisms in Education", OECD-Education Working Papers, No. 52, OECD Publishing.

Waters, T., Marzano, R., & McNulty, B. (2003), *Balanced leadership: What 30 years of research tells us about the effect of leadership on student achievement*, Aurora, CO: Mid-Continent Research for Education and Learning.

World Management Survey, <http://worldmanagementsurvey.org/>

Appendici

Appendice A: La fase di raccolta dati, nota metodologica

Per far in modo che i punteggi assegnati ad ogni domanda fossero quanto più possibile omogenei e confrontabili è stata condotta insieme ai responsabili del progetto WMS una fase iniziale di *training* e *calibration*: gli intervistatori sono stati sottoposti a una fase di preparazione di due settimane durante le quali è stato analizzato e studiato il questionario e sono state condotte una serie di interviste-pilota. Tali interviste, di fondamentale importanza, sono state valutate da tutti i componenti del gruppo di lavoro (cinque intervistatori e due manager); si è avuta poi un'attenta fase di confronto dei punteggi assegnati in modo da cogliere e limare le differenze tra le valutazioni dei singoli. La maggior parte delle interviste condotte sono state inoltre anche ascoltate da un manager o da un altro intervistatore per garantire una migliore qualità dei dati e per 143 interviste è stata effettuata l'operazione di *back-scoring*: si è in sostanza rivalutata l'intervista al termine del progetto in modo da verificare l'omogeneità di giudizio rispetto alle ultime interviste effettuate. Sempre a tale scopo, per tutta la durata del progetto, con cadenza quindicinale, sono stati effettuati esercizi di *team double scoring* consistenti in un'intervista effettuata da un analista e ascoltata dal resto del gruppo.

La durata delle interviste ha spaziato da un minimo di 50 minuti e un massimo di 210 minuti con una media complessiva di 100 minuti per intervista. Sono state condotte 341 interviste con un tasso di rifiuto di circa il 13%. Ogni DS è stato contattato inizialmente con l'obiettivo della presentazione per sommi capi del progetto. A questo primo contatto è seguito l'invio di una email (o fax) nella quale si spiegavano in dettaglio i contenuti del progetto. Seguiva poi un secondo contatto per fissare data e ora dell'intervista (spesso ciò avveniva al primo contatto, altre volte invece erano necessari più contatti per fissare l'appuntamento telefonico).

Il campione di scuole è stato selezionato come rappresentativo della popolazione delle scuole secondarie italiane e stratificato per macro area di localizzazione e tipo di scuola. Nonostante il successo nel tasso di risposta dei DS, alcuni di questi hanno rifiutato di concedere l'intervista per svariati motivi. Spesso la non disponibilità era legata alla mancanza di tempo, o alla scarsa fiducia su questo tipo di indagini. Tuttavia, le scuole e i dirigenti che non hanno voluto concedere l'intervista potrebbero differire sistematicamente dalle altre, creando quindi una auto selezione delle scuole e la relativa distorsione nei risultati dell'indagine. Per verificare la presenza o meno di differenze sistematiche nelle caratteristiche osservabili delle scuole e dei dirigenti dei due gruppi, abbiamo comunque somministrato, sempre via telefono, una parte del questionario anche a coloro che hanno deciso di non rispondere, ottenendo così un campione di 41 scuole.

I dati, che discutiamo qui, ma che non riportiamo per motivi di spazio, indicano che l'età media dei DS è simile nei due gruppi: circa 59 anni per gli intervistati contro 58 per coloro che si sono rifiutati. La percentuale di donne è leggermente superiore per i rifiutati (anche se dobbiamo verificare che il dato è comunque mancante per una parte delle scuole); mentre la differenza in termini di esperienza come DS in quella particolare scuola è abbastanza rilevante (6.5 anni per intervistati contro 7.7 dei rifiutati), indicando che probabilmente sono i DS nominati più di recente che si mostrano più sensibili a questo tipo di valutazioni. Anche il numero di studenti è relativamente simile, essendo pari a 618 per le scuole che hanno risposto contro 525 per coloro che non hanno risposto.

I rifiuti inoltre sembrano essere particolarmente accentuati al Sud e nelle isole, infatti circa il 46% delle scuole che hanno rifiutato è localizzato in questa area. Sono invece le scuole del Nord-ovest che mostrano una quota di rifiuti inferiore rispetto all'intero campione (17% contro il 25% delle intervistate).

Il dato relativo al tipo di scuola indica che la maggioranza dei rifiuti proviene dagli istituti tecnici (circa 37%) e dai licei (circa 42%), tuttavia, mentre questi ultimi sono rappresentati nel campione degli intervistati con il 37%, gli istituti tecnici rappresentano il 20% del gruppo degli intervistati.

Appendice B: La classificazione delle domande in termini di rilevanza dei vincoli istituzionali

Seguendo la logica illustrata nel testo, è stato assegnato un valore massimo a tutte le domande della sezione *people*, considerata l'area in cui i vincoli istituzionali contano maggiormente come discusso in precedenza. Abbiamo assegnato un valore intermedio alle domande sulla standardizzazione dei processi e sulla personalizzazione dell'insegnamento (domande 2 e 3) per via di una parziale ma comunque rilevante presenza delle direttive ministeriali per quanto riguarda la didattica. Per la stessa motivazione è stato assegnato un punteggio intermedio alla domanda 11 sulla definizione degli obiettivi, che, in buona parte, sono frutto delle direttive centrali. Analogo punteggio è stato dato alla domanda 10 sulle conseguenze del mancato raggiungimento dei risultati: in tale ambito infatti, pur essendoci dei vincoli evidenti legate alla gestione del personale, esistono comunque dei margini entro i quali il DS può intervenire per "aggiustare" un processo che produce risultati non desiderati o comunque stimolare in tal senso i propri docenti. Assegniamo un punteggio intermedio anche alle domande 15 e 16, che riguardano la responsabilità del raggiungimento degli obiettivi, gli strumenti a disposizione del DS per intervenire in tale ambito e il legame fra performance del DS, risultato degli studenti e responsabilità individuali dei diversi attori della scuola. In tali aree, vi sono chiaramente dei limiti di tipo istituzionale ma, una parte delle responsabilità sono in capo al DS. Infine, fra le domande con un punteggio pari a 2, classifichiamo la 23, che misura in che modo il DS possa creare un ambiente lavorativo stimolante all'interno della scuola e come possa attirare i migliori docenti presenti sul mercato: risulta chiaro come il DS abbia forti responsabilità nel primo punto della domanda ma, d'altra parte, è altrettanto chiaro che ha poca o nessuna discrezionalità nella scelta dei docenti, effettuata direttamente a livello di provveditorato. Per tutte le domande restanti i vincoli istituzionali sono ritenuti minimi.

Appendice C: Il testo completo delle domande

Numero	Dimensione	Tipologia	Domanda
1	Leader	Leadership vision	<p>a) Qual è il progetto formativo della sua scuola per i prossimi 5 anni? Gli insegnanti e il personale non docente conoscono e condividono questo progetto?</p> <p>b) Quali sono gli attori della comunità scolastica a cui fate riferimento? Come viene comunicato il vostro progetto formativo alla comunità scolastica?</p> <p>c) Chi è coinvolto nel processo che definisce il progetto formativo? Quando c'è disaccordo, in che modo il DS costruisce il consenso?</p>
2	Operations	Standardisation of Instructional Processes	<p>a) Come avete strutturato i processi d'insegnamento nella scuola? Quali strumenti e risorse offrite agli insegnanti (i.e. lucidi/schemi/strutture di lezione redatti secondo standard precisi) per assicurare un livello di qualità dell'insegnamento omogeneo tra le diverse classi?</p> <p>b) Quali sono le aspettative rispetto all'uso di queste risorse da parte del corpo insegnante?</p>

			c) In che modo il DS (o altro responsabile) effettua il monitoraggio e assicura un livello di qualità dell'insegnamento omogeneo tra le classi?
3	Operations	Personalization of Instruction and Learning	<p>a) La scuola si preoccupa di identificare eventuali bisogni educativi specifici dei singoli studenti? In che modo si prova a dare risposta a queste necessità all'interno delle classi?</p> <p>b) Nel suo ruolo di DS, in che modo si adopera per assicurare che gli insegnanti effettuino modalità di insegnamento personalizzate in ciascuna classe della scuola?</p> <p>c) Rispetto agli studenti, in che modo la scuola assicura che s'impegnino nell'apprendimento? In che modo vengono coinvolti i genitori in questo processo?</p>
4	Operations	Data-Driven Planning and Student Transitions	<p>a) Utilizza dati per fornire informazioni sulla pianificazione degli interventi e le strategie educative? Se ciò avviene, come vengono utilizzati – pensi in particolare agli scrutini e al momento delle decisioni sul passaggio di classe degli studenti?</p> <p>b) Cosa vi ha spinto all'adozione di modalità di pianificazione e controllo più incentrate sui dati?</p>
5	Operations	Adopting Educational Best Practices	<p>a) In che modo la scuola incoraggia l'innovazione didattica nelle classi?</p> <p>b) In che modo queste innovazioni vengono condivise tra gli insegnanti? Ciò avviene tra livelli di classe differenti o materie diverse? Queste innovazioni vengono condivise all'esterno della scuola (nella comunità, reti di scuole, ecc) e in che modo?</p> <p>c) In che modo la scuola si assicura che queste nuove modalità di insegnamento vengono utilizzate dagli insegnanti nelle classi? Quanto spesso succede?</p>
6	Monitoring	Continuous Improvement	<p>a) Quando sorgono problemi (all'interno della scuola/ teaching tactics/ etc.), in che modo vengono scoperti e risolti?</p> <p>b) Può descrivermi nel dettaglio come ha gestito un problema che ha dovuto affrontare di recente?</p> <p>c) Chi è coinvolto all'interno della scuola nella gestione e nel cambiamento dei processi? In particolare, che ruolo svolgono il personale docente e quello ATA?</p> <p>d) Capita che il personale docente o ATA suggerisca/proponga dei miglioramenti?</p>
7	Monitoring	Performance Tracking	<p>a) Quale tipo di indicatori utilizza principalmente per monitorare i risultati della scuola? Sulla base di quali informazioni sono costruiti gli indicatori?</p> <p>b) Se avete definito degli indicatori, con quale frequenza li aggiornate? Chi ha accesso a queste informazioni sui risultati?</p> <p>c) Che tipo di visibilità sterna date ai risultati dell'autovalutazione? Se entrassi nella vostra scuola da cosa capirei l'andamento della scuola rispetto agli indicatori?</p>
8	Monitoring	Performance Review	<p>a) Quanto spesso viene effettuato il monitoraggio/la valutazione dei risultati della scuola coinvolgendo il corpo docente e non docente, sia in modo formale che informale?</p> <p>b) Mi può illustrare nei dettagli i diversi passaggi che vengono affrontati in un processo di verifica/valutazione?</p> <p>c) Chi viene coinvolto in queste riunioni? E chi viene informato dei risultati (ha accesso ai dati) di queste riunioni?</p> <p>d) Che tipo di indicazioni di interventi successivi vengono predisposti in queste riunioni? Esiste una pianificazione degli interventi a livello individuale (ad esempio, per un singolo docente)?</p>
9	Monitoring	Performance Dialogue	<p>a) Come vengono strutturate queste riunioni di valutazione?</p> <p>b) Crede di avere informazioni sufficienti per effettuare la valutazione della scuola con il corpo docente e non docente sulla base degli obiettivi?</p> <p>c) Che tipo di feedback viene dato ai docenti durante queste riunioni?</p>
10	Monitoring	Consequence Management	<p>a) Supponiamo che in una di queste riunioni vengano date indicazioni per interventi successivi. Cosa succederebbe se questo piano non venisse rispettato?</p> <p>b) Quanto tempo trascorre di solito tra la fase di identificazione di un problema alla sua soluzione? Può descrivermi un caso recente?</p> <p>c) In che modo gestisce le situazioni in cui avviene un sistematico mancato raggiungimento di risultati?</p>

11	Targets	Target Balance	<p>a) Che tipo di obiettivi fissa la scuola per migliorare gli apprendimenti di propri studenti? Come è ripartita la responsabilità rispetto al raggiungimento degli obiettivi stabiliti?</p> <p>b) In che misura gli obiettivi vengono determinati da fattori fuori dal controllo della scuola e relativi al contesto in cui essa si trova ad operare? Oltre ad eventuali obiettivi stabiliti da autorità esterne alla scuola (ministero, regione, provincia...), può citarmi degli obiettivi che la scuola si è data rispetto agli apprendimenti degli studenti?</p>
12	Targets	Target Inter-Connection	<p>a) Come vengono comunicati gli obiettivi fissati ai gruppi di docenti o ai singoli docenti nella sua scuola?</p> <p>b) Gli obiettivi che la sua scuola si è data come s'inquadrano in quelli più generali del sistema scolastico?</p>
13	Targets	Time Horizon of Targets	<p>a) Che orizzonte temporale si pone la scuola per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti?</p> <p>b) Quali obiettivi vengono maggiormente enfatizzati?</p> <p>c) In che modo sono collegati tra loro gli obiettivi di breve e quelli di lungo periodo?</p> <p>d) Può capitare che la scuola realizzi gli obiettivi di breve periodo ma non raggiunga quelli di lungo periodo?</p>
14	Targets	Target Stretch	<p>a) Quanto sono difficili da raggiungere i suoi obiettivi? Quanto si sente motivato nel suo lavoro dal desiderio di raggiungere gli obiettivi prefissati?</p> <p>b) Con che frequenza la scuola riesce a realizzare i propri obiettivi? Ha dei riferimenti esterni tramite i quali valutare il successo o l'insuccesso della sua scuola?</p> <p>c) Ritiene che i diversi dipartimenti / ambiti della scuola abbiano obiettivi con lo stesso grado di difficoltà? Oppure alcuni dipartimenti/ambiti/gruppi hanno obiettivi più facili?</p>
15	Leader	Clearly Defined Accountability for School Leaders	<p>a) Potrebbe indicare chi è responsabile del raggiungimento degli obiettivi della scuola?</p> <p>b) Qual è la responsabilità individuale dei DS/DS rispetto al raggiungimento degli obiettivi? Viene applicato lo stesso principio sia per gli obiettivi legati ai costi (amministrativi) che per quelli legati alla qualità degli apprendimenti (educativi)?</p> <p>c) Ritiene di riuscire a incidere con la sua azione sull'attività del personale rispetto al raggiungimento degli obiettivi di natura sia amministrativa che educativa? Quali leve può utilizzare per motivarli e incentivarli rispetto al raggiungimento degli obiettivi? Ha strumenti sufficienti a sua disposizione?</p>
16	Leader	Clearly Defined Leadership and Teacher Roles	<p>a) Come sono definiti i ruoli e le responsabilità del DS? Come questi sono legati ai risultati degli studenti?</p> <p>b) Come sono distribuite le responsabilità dirigenziali/organizzative tra diverse persone o gruppi di persone all'interno della scuola?</p> <p>c) Come sono definiti i ruoli e le responsabilità degli insegnanti? Quanto chiaramente sono definite e rese note/comunicate le competenze richieste per l'insegnamento?</p> <p>d) Come questi sono legati alla performance e ai risultati degli studenti?</p>
17	Targets	Clarity and Comparability of Targets	<p>a) Se io chiedessi informazioni direttamente ad un componente del suo corpo docente o ATA riguardo ai suoi obiettivi individuali, cosa mi direbbe?</p> <p>b) Qualcuno si lamenta per l'eccessiva complessità degli obiettivi? Ritiene che i singoli docenti o dipendenti ATA sappiano indicare quali sono le sue responsabilità e come vengano valutate?</p> <p>c) In che modo i singoli docenti o collaboratori sono informati sui propri risultati? I risultati dei singoli vengono messi in prospettiva (confronto con quelli raggiunti dagli altri)?</p>
18	People	Rewarding High Performers	<p>a) La sua scuola si è dotata di un sistema di valutazione di insegnanti e personale ATA? Ce lo può descrivere?</p> <p>b) Ci sono dei benefici di carattere economico o non economico per i dipendenti risultati migliori tra tutti i gruppi di lavoro? Come funzionano?</p> <p>c) In che modo ritiene che i sistemi formali ed informali che avete adottato distinguano la sua scuola dalle altre?</p>
19	People	Removing Poor	<p>a) Cosa fa se un insegnante non svolge adeguatamente il proprio lavoro?</p>

		Performers	<p>Potrebbe farmi un esempio?</p> <p>b) Per quanto tempo viene tollerato un comportamento inadeguato? Quanto è difficile rimuovere un professore?</p> <p>c) Le capita di pensare che ci siano degli insegnanti che “se la passano comoda”? Vi sono delle persone che riescono sempre ad evitare le conseguenze delle proprie azioni – per esempio, nei casi più estremi, di essere licenziati?</p>
20	People	Promoting High Performers	<p>a) Mi potrebbe parlare del sistema di promozione adottato dalla scuola?</p> <p>b) Come identifica e fa crescere professionalmente gli insegnanti migliori?</p> <p>c) Che tipo di opportunità e sviluppo professionale sono offerti dalla sua scuola? In che modo queste opportunità vengono adattate alle necessità individuali degli insegnanti?</p> <p>d) In generale, quali politiche adotta per riconoscere il merito nel percorso di sviluppo professionale degli insegnanti? Esiste la possibilità di promuovere più velocemente gli insegnanti migliori, oppure il percorso professionale è interamente determinato dall’anzianità?</p>
21	People	Managing Talent	<p>a) In che modo il DS dimostra che l’assunzione, valorizzazione e miglioramento delle competenze di personale/insegnanti di talento rappresenta una priorità per la scuola?</p> <p>b) Come si assicura di avere un numero sufficiente di insegnanti con le qualifiche appropriate nella scuola? Riesce ad influire sulla scelta di chi viene a insegnare nella sua scuola?</p> <p>c) Dove/In che modo trova gli insegnanti- i supplenti?</p>
22	People	Retaining talent	<p>a) Se un insegnante molto bravo volesse trasferirsi, cosa farebbe la scuola?</p> <p>b) Può farmi un esempio di una persona valida che è stata convinta a rimanere nonostante avesse manifestato l’intenzione di lasciare /trasferirsi?</p> <p>c) Può farmi un esempio di un insegnante molto bravo di talento che ha lasciato la scuola senza che nessuno abbia provato/potuto a convincerlo a rimanere?</p>
23	People	Creating Distinctive Employee Value Proposition	<p>a) Cosa rende speciale lavorare nella sua scuola rispetto ad altre scuole simili? Se facesse questa domanda a degli insegnanti che hanno fatto domanda (di trasferimento) per venire a lavorare nella sua scuola, sarebbero d’accordo? Perché?</p> <p>b) Come si assicura di comunicare efficacemente il valore di insegnare nella vostra scuola e gli effetti sugli insegnati che attrae?</p>
24	Italy	ITC	<p>a) La scuola ha un sito internet? Che importanza ha nel pubblicizzare l'attività scolastica, sia internamente che esternamente?</p> <p>b) La posta elettronica è utilizzata per comunicare con i docenti e personale ATA? Con tutti i docenti? Per riunioni telematiche?</p>
25	Italy	Fund Raising	<p>a) Quanta parte del suo tempo dedica alla partecipazione a bandi utili a ottenere fondi aggiuntivi per la sua scuola?</p> <p>b) Il personale docente è coinvolto e sufficientemente motivato per svolgere questa attività? Vengono stabiliti degli obiettivi precisi a inizio anno per il reperimento di fondi esterni e di soliti riuscite a raggiungerli?</p>