

Autonomia, dimensionamento, Dirigenza e modelli organizzativi

L'autonomia scolastica ha rappresentato il punto d'arrivo di un lungo processo, originato da un lato dall'evoluzione culturale e socio-economica, che ha reso non più funzionale il modello centralizzato, dall'altro da una trasformazione profonda del modo stesso di concepire le funzioni dell'apparato statale, inteso sempre più come apparato di servizio e di controllo di efficienza, non come programmatore e gestore.

Proprio per questa ragione l'operazione che ha portato all'autonomia delle istituzioni scolastiche non va interpretata come mera ingegneria istituzionale ma come il frutto di una vera e propria svolta culturale secondo cui anche la Pubblica Amministrazione, come qualunque altra organizzazione, è un organismo vivente, che si sviluppa e offre servizi in un continuo interscambio con l'ambiente in cui deve operare.

Non si tratta del resto di un fenomeno solo italiano, anzi l'Italia arriva buona ultima, se è vero che Spagna, Francia e Inghilterra adottano le prime riforme in senso autonomistico già nel corso degli anni '80

Questo carattere profondamente innovativo ha rappresentato il suo punto di forza, poiché sostanzialmente l'autonomia viene oggi messa in discussione solo dai settori trasversalmente meno aggiornati e consapevoli della pubblica opinione e delle forze politiche, ma anche il suo punto di debolezza poiché la sua efficacia non può più essere giudicata sulle buone intenzioni, ma sulla capacità reale di garantire servizi adeguati alle domande sociali e non solo uniformità di procedure formali.

In altri termini, è mutato radicalmente il rapporto con l'utenza, poiché l'istituzione scolastica autonoma è chiamata a trasformarsi in un'agenzia educativa in grado di leggere, interpretare e soddisfare criticamente una domanda formativa territoriale divenuta sempre più complessa e sempre meno soddisfatta della garanzia costituita dal valore legale del titolo di studio. Poiché si caratterizza per un forte interscambio con l'ambiente, la scuola dell'autonomia assume una caratteristica "progettuale", che non vuole dire "progettificio" – lo diciamo perché su questo tema si sono sentiti discorsi raccapriccianti sulla stampa - ma attenzione alla qualità, alla verifica dei risultati, alla capacità di elaborare piani di miglioramento. L'analisi della domanda, la costruzione di risposte condivise, il

rapporto con il territorio, non sono opzioni libere, qualcosa che si può fare o non fare, bensì imposte dal mutare degli scenari sociali.

L'assunzione di questa prospettiva impone un cambiamento radicale nella fisionomia professionale dei docenti, che non hanno solo il compito di eseguire programmi e rispettare disposizioni ma di operare in maniera respons-abile (capace cioè di fornire risposte alle domande formative) all'interno di un contesto organizzativo che non è più (o non dovrebbe essere più) rigido, ma capace di utilizzare al meglio le risorse professionali, materiali ed ambientali per elaborare un'offerta adeguata ai bisogni formativi.

E' proprio questa la ragione per la quale è cambiata la natura del capo di istituto. In un contesto come quello gentiliano, caratterizzato dal lavoro individuale e dall'emanazione centralizzata di disposizioni, dall'attribuzione di risorse finanziarie strettamente vincolate e dalla

impossibilità di assumere iniziative autonome, non c'era alcun bisogno di una figura dirigenziale reale, quanto di un funzionario garante della legittimità delle procedure amministrative.

L'autonomia didattica, organizzativa e amministrativa impone invece la presenza di una vera e propria figura dirigenziale complessa, che riassume in sé competenze di tipo diverso.

Ciò non significa che il dirigente scolastico non debba esercitare un ruolo di leadership educativa, un po' come è accaduto al "proviseur" francese: la ricerca educativa internazionale più avanzata pone anzi l'esercizio di questa funzione come una delle condizioni imprescindibili per l'ottenimento di buoni esiti di apprendimento.

Per questo la nostra Associazione professionale ha fortemente sostenuto la necessità di intendere il dirigente scolastico come una figura altamente specializzata, esperta di organizzazione, ma anche capace di comprendere "dal di dentro" le tensioni culturali e le dinamiche che percorrono il gruppo dei professionisti che con lui lavorano.

Per ottenere questo risultato l'ANDIS ha cercato in questi anni di fornire il suo contributo sia per consolidare e migliorare il livello professionale dei dirigenti, sia per ottenere, da parte dell'Amministrazione, sia per far sì che l'Amministrazione li considerasse come una risorsa e non solo come un terminale periferico

Scuola "autonoma", infatti, non vuol certo dire scuola autoreferenziale o che risponde solo in una linea di responsabilità verticale. Al contrario, l'autonomia non può convivere con una struttura centralistica del Ministero e con un riconoscimento ancora incerto delle competenze attribuite ai poteri autonomi delle Regioni e degli Enti Locali dalla riforma del Titolo V della Costituzione. E' necessario perciò che venga al più presto concluso l'iter attuativo del "master-plan" per il trasferimento delle competenze – tra cui fondamentale quella già riconosciuta dalla Corte Costituzionale relativa all'assegnazione delle risorse con la piena assunzione da parte dello Stato delle funzioni di "provider" e non più di "producer"

Questo ci conduce al cuore di un problema di grande attualità. Noi condividiamo l'idea secondo cui il rischio più serio sul terreno del "master-plan" non è quello della possibile "frantumazione" del sistema (tutti sappiamo che il sistema è già molto frantumato e che comunque il centralismo non ha garantito affatto le pari opportunità ai cittadini che invece molti sistemi non centralizzati garantiscono), quanto quello per cui la determinazione del costo-standard sulla cui base lo stato distribuisce le risorse alle Regioni sia desunto unicamente dai parametri della spesa attuale.

Assumendo la logica dello stato di regolazione e controllo della qualità propri dello stato "provider", invece, il finanziamento alle scuole dovrebbe essere connesso alla definizione

- a) *dei servizi che corrispondono ai diritti di cittadinanza;*
- b) *del rapporto ottimale voluto tra qualità/costo del servizio*
- c) *al controllo della qualità di ciò che si produce e della corrispondenza tra il prodotto e le definizioni precedenti.*

Il vincolo quali-quantitativo cadrebbe allora sul "cosa" lasciando margini assai ampi sul "come" e dunque sui modelli organizzativi.

In maniera solo apparentemente paradossale, insomma, l'autonomia si può dispiegare pienamente solo se lo stato determina con precisione quali sono i vincoli e i servizi che considera livelli essenziali di prestazione da garantire ai cittadini e valutare le singole istituzioni scolastiche sulla base dell'efficienza nel garantirli.

Valutazione mirata dunque: da un lato alla individuazione di un circolo virtuoso tra prestazioni essenziali e modalità efficaci; dall'altro all'individuazione di interventi perequativi finalizzati a migliorare l'efficienza e non a perpetuarla.

Non ci nascondiamo che si tratta di un cammino assai arduo e denso di implicazioni di grandissimo rilievo per i dirigenti scolastici, ma ci sembra che esso consente di mettere insieme risparmi di spesa e qualità, in un quadro in cui che esalta il ruolo e la capacità della scuola autonoma sul territorio.

Si tratta di un processo che è già, del resto, in atto in molte situazioni e che deve consentire un rapporto con l'extrascuola non più solo in termini di richiesta, ma anche di offerta di servizi, Ciò consente alle scuole autonome di partecipare con pari dignità alla governance locale della programmazione dell'offerta formativa. Ed è questa una delle ragioni per cui riteniamo di fondamentale importanza lo sviluppo delle associazioni di scuole.

E' evidente che questa prospettiva esige un nuovo equilibrio di poteri tra dirigenza scolastica e organi collegiali ed esiga una forte sottolineatura del "peso" del dirigente scolastico, che non può semplicemente transitare da un ruolo di mero presidio periferico del Ministero a quello di esecutore delle decisioni prese dagli Enti Locali o di essere una parte nel gioco dello spoil-system, come è purtroppo avvenuto in un mondo che ha molte affinità con il nostro, quello della sanità.

Tutto questo richiama in maniera indissolubile, come accennavamo sopra, il tema della valutazione: di sistema, dei risultati di servizio e di apprendimento, e anche delle prestazioni. La cultura dell'autonomia ha infatti una duplice valenza: quella della liberazione delle potenzialità ma anche quella dell'assunzione dell'etica della responsabilità. Non a caso OCSE-PISA ci dice, oltre alle cose scontate di cui son pieni i giornali, che i sistemi che funzionano meglio sono quelli che sono riusciti a mettere insieme il massimo dell'autonomia e il massimo del controllo.

Nella scuola del modello burocratico si valutavano solo gli allievi per individuare e selezionare i migliori; mentre si valutava l'operato degli insegnanti solo per gli aspetti di legittimità formale e di rispetto dei valori prevalenti.

Nella scuola dell'autonomia, viceversa, poiché si tratta di verificare il grado di corrispondenza del servizio alle attese dell'utenza (tra questa, ovviamente, non solo le singole famiglie, ma anche la Comunità nazionale nelle sue forme di rappresentanza politica) valutare è necessario perché significa paragonare un risultato ottenuto al termine di una data attività intenzionale con quello che si voleva ottenere all'inizio e rilevare lo scarto.

In tale contesto il Dirigente Scolastico è naturalmente oggetto di valutazione, ma sarebbe davvero strano che non gli fosse riconosciuto anche un ruolo attivo nella valutazione degli altri operatori. Del resto, non sarebbe pensabile che chi è il responsabile complessivo dei risultati non avesse poi il diritto dovere di intervenire – per carità, non da solo e nel rispetto di ogni garanzia possibile dei valutandi – sul livello di efficacia nella rispondenza alle indicazioni contenute nel POF.

E' un discorso vecchio e forse anche un po' stantio che tuttavia non possiamo non fare anche oggi, a conclusione di queste considerazioni che vengono fatte a partire dalla consapevolezza che il ruolo della dirigenza è assolutamente centrale in tutti i processi di innovazione, come sanno benissimo ogni docente e ogni utente.

E il cammino dell'autonomia non può essere lasciato a metà senza far correre al sistema paese un rischio che non si può permettere non può permettersi di correre.

Roma, 1 ottobre 2008 – Ventennale dell'ANDIS

Aldo Tropea