

Il dirigente scolastico nella scuola trentina

Tra essere e dover essere

Fulvio Cortese

© Editore Provincia autonoma di Trento - IPRASE
Tutti i diritti riservati

Prima pubblicazione dicembre 2012

Stampa: Nuove Arti Grafiche, Trento

Il dirigente scolastico nella scuola trentina
Tra essere e dover essere

Fulvio Cortese

p. 94; cm 24

ISBN 978-88-7702-343-8

Progetto FSE 2007/2008 (Asse IV, ob. spec. H)
"Percorsi di aggiornamento e di accrescimento professionali
per Dirigenti scolastici e direttori di CFP"

L'operazione riceve un sostegno finanziario da parte del Fondo Sociale Europeo, dallo Stato Italiano e dalla Provincia autonoma di Trento in quanto inserita nel quadro del Programma Operativo Fondo sociale europeo 2007-2013 della Provincia autonoma di Trento

Il presente rapporto è disponibile all'indirizzo web
[www.iprase.tn.it/documentazione/catalogo e pubblicazioni](http://www.iprase.tn.it/documentazione/catalogo_e_publicazioni)

PARTE I. LA DIRIGENZA SCOLASTICA: UN QUADRO D'INSIEME

1. Il Capo d'istituto tra "scuola di Stato" e "scuola dell'autonomia": una premessa	7
2. Un po' di storia: la figura <i>direttiva</i> prima e dopo i "decreti delegati"	10
2.1 (<i>segue</i>) Il dibattito sul ruolo del Capo d'istituto	13
2.2 (<i>segue</i>) L'autonomia delle scuole e l'istituzione della dirigenza scolastica	16
2.3 (<i>segue</i>) Le indicazioni dell'Unione Europea e la riforma del Titolo V della Costituzione	20
3. Ruoli e "competenze" del dirigente scolastico: una visione sostanziale	23

PARTE II. LE QUESTIONI APERTE DELLA DIRIGENZA SCOLASTICA: TRE PROFILI PROBLEMATICI

1. La <i>governance</i>: in che senso il dirigente è davvero responsabile della scuola cui è preposto e dei processi che in essa vengono svolti?	35
2. Le risorse umane: in che senso il dirigente ha tutti i poteri e tutte le responsabilità del datore di lavoro?	41
3. Gli incentivi e la <i>performance</i>: in che senso il dirigente è soggetto a (e protagonista di) una valutazione periodica e sistemica del suo operato nella scuola?	45

PARTE III. I DIRIGENTI SCOLASTICI NEL SISTEMA TRENINO

1. Le peculiarità della dirigenza scolastica trentina: discontinuità nel sistema, continuità nello <i>status</i>	51
2. Le questioni aperte: ne esistono anche nel contesto trentino?	60
3. I possibili obiettivi per un intervento provinciale: un'ipotesi concreta	64
Riferimenti bibliografici	67
Allegato I: Il sistema italiano di istruzione: uno schema generale	73

Parte I

La dirigenza scolastica: un quadro d'insieme

1. Il Capo d'istituto tra "scuola di Stato" e "scuola dell'autonomia": una premessa

Non è cosa semplice affrontare *consapevolmente* il tema della disciplina *giuridica* del dirigente scolastico e delle funzioni che esso si trova ad assumere nella scuola. Men che meno risulta facile porsi delle (serie) domande in merito ad una valutazione di complessiva adeguatezza e proporzionalità di quella stessa disciplina¹.

Tuttavia, può essere utile, in via preliminare, porsi un primo interrogativo. Occorre, cioè, chiedersi: la scuola, oggi, ha bisogno di *dirigenza* o di *dirigenti*? O ha forse bisogno di entrambi?

Lo scioglimento di questo preliminare dilemma si pone sullo scivoloso crinale del conflitto, a ben vedere tutto ancora da risolvere, tra il modello della "scuola di Stato"² e il modello della "scuola dell'autonomia"; tra un modello, cioè, che, sia pur nelle sue evoluzioni, esige dalla figura del Capo d'istituto una efficiente ed efficace interpretazione del ruolo direttivo, così come "rinnovato" in seguito all'accoglimento, anche in senso all'amministrazione scolastica, delle innovazioni assai note delle riforme amministrative degli anni Novanta, e un diverso modello che, anche se nato e sviluppato all'interno di queste riforme, si propone, coerentemente con specificità più risalenti, di valorizzare l'unicità del processo di istruzione e la singolarità irriducibile delle diverse esperienze formative.

Nel primo caso, infatti, di tratta di approfondire, per l'ennesima volta, la struttura del sistema scolastico, la sua organizzazione e la sua gestione³.

¹ In tema *v., ex plurimis*: L. Calcerano, *Il dirigente scolastico*, Roma, 1991; A. Ferricchio, C. Bombelli, *Management della scuola*, I, Milano, 1999; L. Ribolzi, *Il dirigente scolastico: manuale di base*, Firenze, 1999; A. Armone, L. Lelli, I. Summa, *Manuale del dirigente scolastico*, Roma-Bari, 2002; A. Rossini, *Dirigenti scolastici*, in "Voci della scuola", II, Napoli, 2003, p. 93 ss.; N. Capaldo, L. Rondinini, *Dirigere le scuole. Le funzioni del Dirigente scolastico*, Trento, 2005; R. Toni, *Il dirigente scolastico*, Milano, 2005; G. Rembado, A. Petrolino, *La guida del dirigente*, Roma, 2010. Si noti che i giuristi, propriamente detti, si occupano pochissimo del tema, essendo, la letteratura in questione, espressione prevalente delle professionalità maturate nel mondo della scuola. La prima parte di questo scritto è ampiamente debitrice delle osservazioni svolte da G. Miola, *Scuola dell'autonomia e innovazione organizzativa*, in AA.VV., *Dirigere la scuola*, Foligno, 2001, 12 ss..

² G. Rossi, *La scuola di Stato: problemi storici e giuridici nella prospettiva di riordinamento dei pubblici poteri*, Roma, 1974.

³ Una visione complessiva dello stato vigente dell'ordinamento scolastico italiano è offerta nell'Allegato I, in calce a questo scritto.

Assumere il secondo punto di vista, invece, significa, andare dritto al cuore del "problema scuola", scuola un po' vecchia e "rugosa"⁴, cui ha dato una lieve rinfrescata la *flessibilità* prevista dall'autonomia scolastica, ma ancora sostanzialmente composta da un corpo rigido e ancora lontana dall'aver risolto i problemi che premono da tempo alle porte: l'introduzione di nuovi organi di governo, la formazione (anche continua) del personale, il suo reclutamento, la sua carriera e la sua valutazione.

Il termine *dirigenza* rimanda a concetti quali amministrazione, rispetto della norma, perfezionamento di ogni relativo adempimento, gestione organizzata e coordinata delle funzioni e dei ruoli esistenti all'interno di ogni singolo istituto, utilizzazione di tutti gli strumenti disponibili e programmazione dell'azione complessiva⁵. È alla dirigenza, del resto, che spetta farsi garante della correttezza giuridica degli atti e dei processi, assumere il compito della gestione complessa dei fatti educativi, amministrare correttamente beni che sono pubblici e darne conto. In tale contesto, l'autonomia scolastica è concepita come possibilità della scuola stessa di collocarsi (soprattutto) tra le autonomie locali, in una sorta di dialogo finalizzato, per lo più, ad ottenere finanziamenti e sussidi in vista della realizzazione delle attività di istruzione e di formazione che la legislazione affida specificamente alla scuola. Tutto ciò riporta ad una concezione della dirigenza come *funzionale* all'organizzazione dell'istituzione scolastica.

Non sempre, tuttavia, questa interpretazione consente alla dirigenza di cogliere e di far proprie le sollecitazioni provenienti dall'innovazione, da un lato, e dalle conquiste scientifico-pedagogiche, dall'altro, tanto che talora appare sorda alla necessità di mettersi in una corretta situazione di ascolto nei confronti degli alunni (e che non sia un confuso modo di improvvisazione sul versante psicologico, peraltro strutturalmente esposto ad un sistemico insuccesso).

Così intesa, ossia dal punto di vista eminentemente *organico*, la dirigenza rimane avviluppata all'interno di un centralismo burocratico ancora persistente, che la vuole come semplice strumento operativo.

Parlare di *dirigenti*, all'opposto, comporta considerazioni e obiettivi diversi; puntare sulla responsabilità, in termini di qualità e di rendicontabilità; confrontarsi con i valori di cui sono portatori i soggetti che a scuola vivono e lavorano; concepire, quindi, la scuola come comunità; interpretare i processi didattico-educativi in chiave personalistica (*i.e.*, di sviluppo della persona e delle sue abilità); promuovere una

⁴ L. Ribolzi, *Autonomia*, in "Voci della scuola", IX, Napoli, 2010, p. 42 e ss.

⁵ Cfr. sul punto: G. Martinez, *Amministrare la scuola*, Firenze, 1977; G. Martinez, *Il governo della scuola*, Firenze, 1982; F. Ghilardi, C. Spallarossa, *Guida all'organizzazione della scuola*, Roma, 1983; F. Perrella, *La responsabilità nell'amministrazione scolastica*, Modena, 1984; P. Romei, *La scuola come organizzazione. Testo e casi*, Milano, 1986; S. Basalisco, C. Massioni, L. Tosi (a cura di), *Gestire la scuola*, Firenze, 1995.

pluralità di rapporti all'interno e verso l'esterno, nella consapevolezza che l'autonomia diventa chiave d'accesso ad un ruolo "politico" della scuola nel territorio⁶.

Le scuole autonome, infatti, sono chiamate non *solo* ad eseguire ciò che gli enti territoriali – centrali, regionali o provinciali – impongono, ma ad inserirsi da protagoniste nella rete interistituzionale dei soggetti variamente coinvolti, anche privati, e a contribuire esse stesse all'orientamento culturale del territorio, costituendo per lo sviluppo del medesimo un'autentica risorsa.

I dirigenti scolastici, in tal senso, non si pongono al traino delle esigenze territoriali, ma sviluppano capacità di intercettare le domanda educativa e formativa anticipandola lungo un binario che fa del confronto con l'Unione europea uno dei punti cardine di riferimento. Sempre più, del resto, essi sono chiamati ad intervenire in termini che vanno oltre alla managerialità, fino ad assumere profili strategici nei confronti dello sviluppo del singolo istituto scolastico, di cui sono prioritariamente responsabili sul piano dei risultati.

L'analisi contenuta in queste pagine, quindi, vuole focalizzare la propria attenzione (anche) sui dirigenti, anziché (solo) sulla dirigenza, sia perché si tratta, come si è anticipato, di un'ottica meglio adeguata a cogliere le peculiarità della "sfida scolastica", sia perché, come si preciserà anche in seguito, è il diritto positivo, nel momento in cui discute, per la prima volta, di dirigenza scolastica e di una disciplina specifica, *ad hoc*, a collocarla al di fuori della dirigenza *tout court* considerata e, con ciò, dei meccanismi che ne tratteggiano in modo caratterizzante la fisionomia.

Una prima parte dell'indagine, in particolare, è volta a delineare rapidamente il modo con il quale si è evoluto il ruolo direttivo all'interno della scuola, prestando particolare attenzione alle mutazioni del dibattito *interno* al mondo dell'istruzione e ai profili che proprio in questo mondo vengono considerati come ormai irrinunciabili per le competenze di ogni dirigente scolastico.

Un seconda parte, invece, è dedicata all'emersione di alcuni dei profili più critici della disciplina concernente le funzioni e le responsabilità del Capo d'istituto, al fine di comprendere quali siano gli ostacoli che lo stato dell'arte dell'ordinamento scolastico frappone rispetto alla piena realizzazione degli obiettivi che il mondo della scuola vorrebbe affidare al dirigente.

Una terza ed ultima parte, quindi, affronta il sistema trentino, mettendone in rilievo i profili di continuità e di discontinuità con il sistema nazionale, allo scopo di comprendere, per un verso, se anche in Provincia di Trento la figura del dirigente scolastico affronta le stesse criticità che conosce a livello statale, per altro verso, se è possibile, anche in forza delle peculiarità dell'autonomia speciale, farvi fronte, con un piccolo "intervento", in modo originale ed efficace.

⁶ P. Romei, *Autonomia e progettualità. La scuola come laboratorio di gestione della complessità sociale*, Firenze, 1995.

2. Un po' di storia: la figura *direttiva* prima e dopo i "decreti delegati"

Analizzare la complessa normativa che ha accompagnato nell'ultimo cinquantennio la scuola italiana, nel suo faticoso cammino di cambiamento, consente di cogliere come sia venuta evolvendo anche la dirigenza scolastica e con quanti impacci e laccioli, e di che fatta, essa debba tuttora fare i conti, confrontandosi, tra l'altro, non solo con gli standard nazionali del servizio, ma anche con quelli europei e sopranazionali in genere.

Poco oltre la metà del Secolo scorso, la spinta di ammodernamento del sistema scolastico italiano, culminata nell'emanazione della legge delega n. 477/1973 e poi dei decreti delegati del 1974 (in particolare del DPR 31 maggio 1974 n. 416; d'ora in poi "Decreti"⁷), nasceva appunto dall'esigenza di modificare l'assetto ordinamentale di una scuola nata come istituzione organizzata e amministrata dallo Stato (la cd. "scuola di Stato" già menzionata *supra*), mediante organi centrali e periferici di tipo burocratico amministrativo, fortemente gerarchizzati.

Il modello cui si conformavano le scuole, fin dalla risalente "Legge Casati" (13 novembre 1859, n. 3725), era rimasto sostanzialmente immutato con la "riforma Gentile" e financo con le innovazioni introdotte dalla Costituzione repubblicana. Era, cioè, un modello articolato in pubblici uffici, in senso stretto, e anche il personale direttivo e quello docente erano considerati pubblici ufficiali sottoposti al Ministro o al suo rappresentante locale, ossia il Provveditore agli Studi.

L'istanza innovativa che la normativa del 1973 recepiva era, all'opposto, di far partecipare la società civile al servizio scolastico.

Per tale motivo i Decreti, accogliendo le pressanti esigenze di rinnovamento provenienti dalla scuola, ma anche dalla società nel suo insieme, modificavano la struttura organizzativa della scuola elementare e di istruzione secondaria con l'attribuzione dell'autonomia amministrativa, e con l'istituzione degli organi collegiali "dando ad essa il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica"⁸, ma "nel rispetto degli ordinamenti della scuola dello Stato e delle competenze e delle responsabilità proprie del personale ispettivo, direttivo e docente".

Tanto è vero che vi fu chi affermò che con le nuove disposizioni normative "non si è soltanto influito, in modo nuovo, su particolari settori dell'ordinamento scolastico

⁷ Le modifiche introdotte da questo corpus normativo sono state poi trasfuse, molti anni dopo, nel D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 274, recante "Istituzione e riordinamento di organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica".

⁸ Cfr. art. 1 del DPR 31 maggio 1974, n. 416.

italiano, ma si è, di fatto, rivoluzionato (o cominciato a rivoluzionare) tutto l'ordinamento scolastico del nostro Paese; sino al punto da esserne posto in atto, senza esagerazione, una autentica *rivoluzione silenziosa*⁹.

Del resto, alla legge delega n. 477/1973 si era arrivati dopo un ventennale percorso tra commissioni e sottocommissioni, parlamentari e non, sotto la spinta dei sindacati e del malcontento crescente del personale della scuola, mirante a riscrivere lo stato giuridico dei docenti. Ma la delega si è poi spinta più in là, comprendendovi, oltre alle norme sul personale non docente e sul compenso del lavoro straordinario al personale ispettivo e direttivo della scuola, anche quelle sull'istituzione e sul riordino degli organi collegiali, nonché sulla sperimentazione, sulla ricerca educativa e sull'aggiornamento culturale.

C'è anche chi ha visto, in questa normativa, una volontà di interpretare la gestione della famiglia con le autorità scolastiche, come una vera *chiamata alla corresponsabilità da parte della famiglia*¹⁰.

⁹ Così si esprimevano S. De Simone, M. Salazar, affrontando, nel 1983, l'esegesi delle nuove disposizioni (cfr. *La nuova scuola italiana*, Milano, 1983). Gli autori, peraltro, riferiscono che G. Crescimbeni (sul "Tempo" del 18 settembre 1974) attribuiva allo stesso Ministro Malfatti la definizione della riforma quale "una rivoluzione, sia pure silenziosa". E a ragione, viste le diversità di opinione, le polemiche, le critiche, fino alle manifestazioni di piazza, inscenate contro tali disposizioni, nonché le difese appassionate che le hanno accompagnate. Sempre secondo Crescimbeni, la riforma è una rivoluzione, anche per le sue dimensioni "che sono notevolissime, se si considera che i Decreti mobilitano quasi la metà della popolazione italiana fra genitori, studenti, ed insegnanti", ma anche per l'obiettivo che essa persegue, ovvero "la decisa trasformazione delle strutture scolastiche, attraverso un modello di gestione, completamente nuovo nella storia del nostro Paese e che può rappresentarsi come un energico bagno di democrazia di tipo anglosassone per la vecchia e deteriorata immagine di una scuola accusata di essere anacronisticamente *autoritaria*". Nell'ambito della riflessione strettamente giuridica non è possibile tralasciare l'apporto concreto che autorevole dottrina ha dato alla costruzione del nuovo impianto organizzativo; si allude, in particolare, alla riflessione di U. Pototschnig. Per una ricostruzione complessiva di simile riflessione e delle sue ricadute sia consentito rinviare a D. Borgonovo Re, F. Cortese (a cura di), *Un diritto per la scuola* (Atti del Convegno "Questioni giuridiche ed organizzative per la riforma della scuola - Giornata di Studio in onore di Umberto Pototschnig" - Trento, 14 maggio 2003), Trento, 2004.

¹⁰ Occorre ricordare che, nell'ambito del dibattito giuridico, era da tempo in atto, anche al di là delle riflessioni di U. Pototschnig, un vero e proprio ripensamento dei rapporti tra scuola e alunni, così come della relazione tra l'insegnante, il singolo discente e la sua famiglia. Si riteneva, cioè, che il servizio di istruzione dovesse essere tutto imperniato attorno alla necessità di valorizzare tutte le interazioni positive di simile relazione, poiché solo in questo modo esso sarebbe stato conforme agli obiettivi costituzionali (rispetto della dignità dell'alunno e promozione della sua personalità, da un lato, rispetto del diritto / dovere educativi dei genitori, dall'altro). Cfr., sul punto, la lucida riflessione di M. Andreucci,

Di più ancora: si è detto allora che si è voluta instaurare una *gestione sociale* della scuola, interessando, alle sue sorti, l'intera società¹¹. Di fronte ai dubbi che si finisse con l'avere "una scuola contesa dai partiti e poi fraternamente *lottizzata*", pur avendo consapevolezza dei rischi cui si poteva andare incontro in quegli anni (la nuova normativa sembrava frutto della risposta delle istituzioni alla contestazione del '68), l'allora Ministro dell'istruzione Malfatti si diceva certo che in Italia sarebbe prevalso il "buon senso".

Ad ogni modo, a partire da tale riforma, la scuola italiana, nell'intento del legislatore, subiva una forte spinta democratica, configurandosi come una comunità finalizzata all'esercizio della funzione educativa e formativa delle giovani generazioni, dotata di autonomia amministrativa, nei limiti previsti dallo Stato, capace di costituire i propri organi collegiali. Questi ultimi, espressione di forme partecipative dirette, erano differenziati tra loro in base alla prevalente funzione didattica o di gestione che erano chiamati a svolgere.

Tali organi, interni e territoriali, non posti in un sistema gerarchicamente organizzato, dovevano agire nella propria sfera di competenza, nel rispetto dell'autonomia dell'istituzione scolastica, all'interno di una condivisione di responsabilità politiche, amministrative e didattiche attuantesi a diversi livelli.

Il tentativo di rinnovamento non ha dato, però, gli esiti sperati: all'autonomia amministrativa non si accompagnava quella didattico-organizzativa; "rimaneva un forte potere decisionale esterno sugli aspetti più rilevanti della vita scolastica, quali gli or-

Il principio personalistico nel diritto scolastico, Milano, 1969, p. 199 e ss.: "Poiché l'insegnamento è un'attività diretta a conseguire l'istruzione del discente e l'istruzione è diretta al pieno sviluppo della personalità del discente, il primo e fondamentale dovere del docente si concreta nel perseguire questa finalità, secondo il grado di maturità del discente e in armonia con i diritti inviolabili del discente stesso. Inoltre, se è vero che la libertà di insegnamento consiste nell'impartire l'istruzione secondo i propri metodi e convincimenti scientifici, è anche vero che l'esercizio di questo diritto implica il dovere di dare al proprio insegnamento una qualificazione metodologica scientifica. La scientificità del metodo si traduce in una condizione di libertà, e la gradualità scientifica, correlata alla formazione armonica della personalità del discente, secondo la sua maturità, si tramuta nella gradualità di esplicazione della libertà, via via che dall'istruzione inferiore si va a quella superiore, senza mai però travalicare il dovere imprescindibile non solo di rispettare la dignità umana del discente e del docente, ma di conseguire lo scopo dell'istruzione che è quello del pieno sviluppo del cittadino quale persona umana. Infine, data la interferenza inscindibile dell'educazione dalla istruzione, al docente incombe il dovere di collaborare con i genitori del discente per contemperare la sua libertà di insegnamento con il diritto prioritario dei genitori di istruire e quello esclusivo di educare i propri figli. Alla legislazione ordinaria spetta il compito arduo di contemperare non solo l'esercizio delle varie libertà relative alla formazione della persona umana, ma anche di trovare gli strumenti giuridici specifici idonei a rendere effettivi i diritti nell'ambito della solidarietà sociale".

¹¹ Cfr. M. Reguzzoni, *La gestione sociale della scuola*, in "La Civiltà cattolica", quad. n. 2985 del 2 novembre 1974, p. 216 e ss.

dinamenti degli studi, la provvista e la gestione del personale, l'entità e l'utilizzazione dei finanziamenti"¹².

Di fatto, poi, "l'impianto centralistico del sistema educativo italiano imbrigliava e mortificava l'innovazione della partecipazione democratica alla gestione della scuola, relegando gli interventi degli organi collegiali ad aspetti marginali della vita scolastica, che quasi sempre non riguardavano la didattica e i momenti fondamentali della formazione degli alunni"¹³. Anche la partecipazione della famiglia e degli enti territoriali era destinata ad affievolirsi, tanto che, ad un'adesione entusiastica delle prime elezioni, subentrò presto un delusione diffusa circa la capacità effettiva di incidere sulle scelte della scuola.

2.1 (SEGUE) IL DIBATTITO SUL RUOLO DEL CAPO D'ISTITUTO

Entro tale cornice veniva svolgendosi, nei medesimi anni, un forte dibattito sul ruolo del Capo d'istituto (Direttore didattico e Preside).

Parte dell'arco politico, in particolare la sinistra, sosteneva due tesi assai "forti" (anche se alternative): quella dell'abolizione della figura del Direttore e del Preside, e quella dell'elettività. E ciò in base ad una serrata critica agli aspetti burocratici e autoritari della scuola o, ancor più, rispetto alla funzione della scuola come strumento di acculturazione e di dominio delle classi subalterne. Il Preside, difatti, in quanto organo periferico dell'apparato amministrativo scolastico, era visto come il garante di tale dominio.

La tesi "abolizionista" derivava dal convincimento che la funzione amministrativa e quella didattica fossero separabili; pertanto per l'attività amministrativa sembrava sufficiente un direttore amministrativo, mentre ai docenti doveva essere assegnata una funzione di completa auto-organizzazione e di autocontrollo dell'attività didattica, in nome della libertà di insegnamento e dell'autonomia pedagogica.

I sostenitori della tesi dell'elettività, invece, condividendo la tesi della separabilità tra momento amministrativo e momento pedagogico, ritenevano necessario un coordinamento didattico da parte di una persona non direttamente coinvolta nell'insegnamento. L'elettività, in sostanza, consentiva di spezzare le catene autoritarie che si sarebbero potute ripresentare, agevolando una pronta lettura da parte della scuole circa l'evoluzione della società e una sua adeguata capacità di risposta¹⁴.

¹² Cfr. G. Trainito, *La normativa sul governo della scuola*, in *Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability*, Seminario n. 5 a cura dell'Associazione TreeLLLE. Torino, 2005, p. 39 e ss.

¹³ *Ibid.*, p. 39.

¹⁴ Cfr. *la Bozza di proposta per la riforma della scuola di base* presentata dal Partito comunista italiano nel 1977.

La parte cattolica, di contro, sosteneva la necessità della figura del Capo d'istituto, in quanto deputato a far fronte all'esigenza organizzativa e promozionale della scuola; figura distinta dal docente, quindi, ma auspicabilmente capace di "un forte grado di identificazione con gli insegnanti"¹⁵.

La politica ministeriale immediatamente successiva ai Decreti poco incise sulla funzione direttiva, al di là di ciò che appare come novità formale nel dettato legislativo.

Il Capo d'istituto si configura come colui che "presiede alla gestione unitaria" della scuola, riconducendo ad unità i molteplici apporti delle diverse componenti; è promotore e coordinatore della vita dell'istituto nel suo complesso, occupandosi nello specifico degli aspetti più strettamente connessi con l'attività educativa, quali l'aggiornamento e la sperimentazione; perde i poteri di verifica e di controllo dell'azione didattica dell'insegnante (abolizione delle note di qualifica). In sostanza risulta un ruolo di "primus inter pares", cui non è consentito giudicare e valutare, pur essendo egli stesso valutato dal superiore gerarchico.

La ricerca di una nuova professionalità del Capo d'istituto comincia, piuttosto, ad affacciarsi prepotentemente alla fine degli anni '70, e viene sostenuta con vigore da molti noti Autori, tra tutti C. Scurati, E. Damiano, L. Ribolzi, da un lato, e S. Federici, dall'altro¹⁶.

Questi interpreti analizzano la figura del dirigente utilizzando una serie di approcci dati dallo studio delle organizzazioni complesse, dalla psicologia sociale, dalla cibernetica e dal management aziendale.

Sono due i temi fondamentali: il management e la leadership nella scuola. Sostanzialmente rivalutando i Decreti, ne mettono in luce gli aspetti che valorizzano la figura del Capo d'istituto, chiamato ad assommare in sé capacità organizzative e di comando, un potere "legittimo", che la legge gli attribuisce, e un "potere esperto", che gli viene dalle sue abilità e competenze. A questo si aggiungono capacità di innovazione e di consolidamento dell'esistente, fedeltà al potere gerarchico, ma anche fedeltà "alla base", doti comunicative e relazionali, interne ed esterne alla scuola, capaci di "proteggere" l'ambiente scolastico dall'invadenza sociale. Egli svolge un ruolo di mediatore muovendosi, come afferma Damiano, nell'ambito dell' "educazionale", da intendersi come "sintesi dell'istanza organizzativa e della finalizzazione della stessa quale supporto dell'educativo". È lui infatti, che conferisce consistenza alla struttura scolastica, che tesse e mantiene le relazioni umane dentro e fuori la scuola.

Afferma Scurati: "L'educazionale si colloca al nodo centrale di una linea che ha per oggetto suo proprio le strutture funzionali e che, provenendo dall'amministrativo,

¹⁵ Cfr. Convegni AIMC (Associazione italiana maestri cattolici), succedutisi dal 1973 fino al 1977.

¹⁶ Cfr. C. Scurati, E. Damiano, L. Ribolzi, *La funzione dirigente nella scuola*, Brescia, 1978; S. Federici, *Ricerca, Sperimentazione, Aggiornamento e "Management" della scuola*, Napoli, 1978.

finisce con l'attraversare il campo dell'educativo. È appunto su questa linea che vanno identificati i tratti tipici della dirigenza scolastica, in quanto settore di attività professionale che si concretizza prevalentemente nell'ordine delle strutture funzionali, ma non è lontano in assoluto da quello dei rapporti". Ancora: "La funzionalità organizzativa e la relazionalità psicologica rappresentano i due versanti dell'esperienza umana con le quali il dirigente scolastico ha a che fare in quanto dimensioni costitutive della sua professionalità in atto e la simultaneità di tale competenza ne viene a determinare alla fin fine proprio lo specifico". La riflessione successiva, puntando maggiormente al versante educativo della professione identificata come "emergente", porta Scurati a parlare di leadership educativa quale "concetto aggregante" delle disposizioni e dei desiderata della categoria.

Nel frattempo, con gli anni '80 la scolarità di massa si è ormai affermata e sempre più premono le ragioni dell'organizzazione di una struttura a vocazione complessa quale è l'istituzione scolastica, mentre si afferma *l'esigenza della qualità del servizio*, portata avanti dalle parti sociali e produttive del Paese.

In tale contesto il dibattito prosegue, mettendo in campo la necessità di affiancare, al concetto di *leadership educativa*, quello di "*management delle istituzioni scolastiche*", quale ambito utile a rinvenire strumenti e abilità indispensabili ad individuare modalità dirigenziali che non siano "una semplice trasposizione di procedure aziendali, né la riproposizione, sotto mentite spoglie, di un approccio sostanzialmente giuridico-amministrativo"¹⁷. In particolare ne viene studiata una possibile interpretazione valida sul piano della scuola, il cui servizio è connotato da specifica complessità, data l'estensione dei confini della scuola stessa e pertanto, dei rapporti con l'"extrascuola".

Ma non manca, nell'analisi condotta in quegli anni, lo studio del profilo professionale del dirigente scolastico alla luce delle proposte di riforma del sistema amministrativo, essendo il dirigente anche il responsabile di uno degli uffici periferici dell'amministrazione.

Mentre si affaccia sempre più prepotentemente l'istanza di "mettere ordine" entro quello che anche alcuni giuristi definivano "caos normativo" della scuola, i dirigenti si trovano ad affrontare la scolarità di massa, le nuove sfide educative provenienti dall'allargamento dei compiti affidati alla scuola, le problematiche legate all'efficienza del servizio e alla richiesta della qualità. *Coniugare il ruolo di amministratore con*

¹⁷ Cfr. F. Ghilardi, C. Spallarossa, *op. cit.*, p. 15, anche per una sintetica presentazione delle teorie relative al management, quali riflessione sui metodi di direzione e gestione dell'organizzazione, a partire da F.W. Taylor (1856-1915). Il management è definito come il coordinamento, la direzione, l'utilizzo di persone e risorse di una organizzazione, in funzione del raggiungimento di determinati obiettivi. L'attività di direzione e le sue funzioni sono individuate secondo una griglia, per così dire, tradizionale, in termini di: previsione, pianificazione, organizzazione, direzione e coordinamento, motivazione, verifica.

quello di leader impegna sempre più i Capi d'istituto nel periodo in cui si comincia ad invocare, al pari di quanto avviene per tutta l'amministrazione, una legge sull'autonomia delle istituzioni scolastiche quale strumento indispensabile per fronteggiare la complessità.

È questo il momento in cui la funzione dirigenziale, anche a causa dell'immobilismo riformistico sulla scuola tanto deprecato, viene interpretata con grande forza a livello delle innovazioni che le scuole stanno attuando a partire proprio dal 1974. È la stagione delle sperimentazioni, metodologico-didattiche e di struttura, dapprima realizzate in forma del tutto autonoma, poi in maniera coordinata da parte del Ministero della Pubblica Istruzione, fino a sfociare in più ampi disegni di riforma, sia della scuola di base sia della secondaria, in particolare quella di secondo grado.

In questa prospettiva, il dirigente appare come il vero "agente del cambiamento", capace di studiare il contesto, di rilevare le nuove esigenze educative e formative, di stimolare e sostenere la ricerca pedagogico-didattica, di trovare le alleanze esterne per far convogliare risorse all'interno dell'istituto, di organizzare la collegialità docente, di condurre gli insegnanti ad elaborare piani educativi più efficaci, coerenti con gli obiettivi prescelti, verificabili e valutabili nei risultati, di comunicare con le famiglie, gli studenti, le autorità locali e tutti gli *stakeholders* territoriali, di incoraggiare e incentivare l'impegno dell'intera comunità scolastica teso a rendere un servizio più alto, strettamente connesso con i bisogni di sviluppo della realtà circostante. Ma è ancora lui, il dirigente, che si impegna da protagonista ad applicare le regole, utilizzando il concetto di discrezionalità nell'interpretazione della norma, nel rispetto dei compiti specificamente affidati alla scuola, norme da assumere come risorse, anziché come vincoli, per risolvere i problemi¹⁸.

2.2 (SEGUE) L'AUTONOMIA DELLE SCUOLE E L'ISTITUZIONE DELLA DIRIGENZA SCOLASTICA

Il cammino verso il riconoscimento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, avviato negli anni '80, anche sulla linea di quanto avveniva in altri Paesi più sviluppati, trova risposta nella legge n. 59/1997 (la cd. prima "legge Bassanini"), all'art. 21, con l'avvio di una riforma organica dello Stato e delle amministrazioni pubbliche nelle loro diverse articolazioni.

¹⁸ Possibilità interpretative di questo tipo, circa il ruolo e le funzioni di dirigente scolastico, erano state avanzate anche da B. Augeri Cateno, *Ancora sulla sentenza n. 228 del 12-14 novembre 1976 della Corte costituzionale e sulla dirigenza dei presidi*, in "Riv. giur. scuola", 1979, p. 1 e ss. Ma v., qualche anno più tardi, anche E. Bosna, *Il ruolo del dirigente scolastico nella nuova scuola italiana*, *ibid.*, 1987, p. 977 e ss.

Quest'ultima diventava passo indispensabile per la scuola, che si trovava davanti ad importanti esigenze:

- rispondere alla continua crescita della domanda di istruzione, durata fino alla metà degli anni '80, in termini di efficienza, organizzazione, qualità del servizio;
- promuovere una riforma strutturale degli ordinamenti e dei percorsi di studio, con particolare riguardo alla scuola secondaria di secondo grado, per adeguare le conoscenze degli studenti ai nuovi saperi e all'uso delle nuove tecnologie;
- attivare una nuova progettualità a livello di singola istituzione, capace di prendersi cura dei diversamente abili, degli alunni stranieri, della necessità di relazione con il territorio, di connettere più strettamente il mondo della scuola con il lavoro, contrastando l'abbandono e la dispersione e avviando un orientamento mirato ad offrire sbocchi occupazionali ai diplomati.

Per la realizzazione di tutto ciò occorreva conferire un nuovo ruolo al dirigente scolastico in termini di responsabilità dell'offerta formativa, che non solo riguardasse la gestione dell'istituto, ma concernesse piuttosto l'intero governo dell'insieme di strategie e di azioni che costituiscono l'operare delle singole scuole, considerate anche nel contesto socio-economico e culturale in cui esse si trovano.

In tal senso l'assunzione del ruolo dirigenziale si è inserito in un processo già in atto "nel quale le funzioni reali sono state rifondate su nuove basi culturali e professionali".¹⁹

Dopo anni di confronto e di ricerca riferita al possibile modello di managerialità applicabile alla scuola e in special modo alla dirigenza, in coerenza con l'affermarsi delle tematiche afferenti alla qualità del servizio scolastico, il tema del governo della scuola si configura entro linee giuridicamente definite.

Sono due gli *interventi legislativi* che segnano l'avvenuto "giro di boa" nell'interpretazione del ruolo del Capo d'istituto:

- il D. Lgs. 6 marzo 1998, n. 59 – concernente la "Disciplina della qualifica dirigenziale dei capi di istituto delle istituzioni scolastiche autonome, a norma dell'art. 21, c. 16, della legge 15 marzo 1997, n. 59";
- il "Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59", emanato con DPR n. 275/1999.

¹⁹ Cfr. M. Masuelli, *La dirigenza, in Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability, cit.*, pp. 47-56.

Con il primo provvedimento, in particolare, è istituita la *qualifica dirigenziale*, in connessione all'avvio formale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche²⁰; vengono altresì definiti gli ambiti e le funzioni, all'interno di un profilo che ne vede l'incremento di responsabilità in termini di risultati, oltre che in termini di gestione dell'istituto²¹.

²⁰ Sull'autonomia scolastica e sulle sue ricadute la bibliografia è letteralmente "sterminata". Nel contesto della produzione più specificamente giuridica v., tra i tanti, A. Pajno, G. Chiosso, G. Bertagna, *L'autonomia delle scuole*, Brescia, 1997, A. Poggi, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001, C. Marzuoli (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, 2003, P.G. Rinaldi, *La scuola come autonomia funzionale*, in *Diritto pubblico*, 2004, p. 61 ss., A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, M. Bombardelli, M. Cosulich (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2005, G.C. De Martin, A. Cocozza, G. Porrotto, (a cura di), *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, Padova, 2008, F. Fracchia, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008, R. Morzenti Pellegrini, *L'autonomia scolastica. Tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, Torino, 2011 (2ª ed.).

²¹ È opportuno riprodurre l'intera disposizione: "Nell'ambito dell'amministrazione scolastica periferica è istituita la qualifica dirigenziale per i capi di istituto preposti alle istituzioni scolastiche ed educative alle quali è stata attribuita personalità giuridica ed autonomia a norma dell'art. 21 della L. 15.3.97, n. 59. I dirigenti scolastici sono inquadrati in ruoli di dimensione regionale e rispondono, agli effetti dell'art. 20, in ordine ai risultati, che sono valutati tenuto conto della specificità delle funzioni e sulla base delle verifiche effettuate da un nucleo di valutazione istituito presso l'amministrazione scolastica regionale, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa (comma 1). Il dirigente scolastico assicura la gestione unitaria dell'istituzione, ne ha la legale rappresentanza, è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio. Nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici, spettano al dirigente scolastico autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane. In particolare il dirigente scolastico organizza l'attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia formative ed è titolare delle relazioni sindacali (comma 2). Nell'esercizio delle competenze di cui al comma 2 il dirigente scolastico promuove gli interventi per assicurare la qualità dei processi formativi e la collaborazione delle risorse culturali, professionali, sociali ed economiche del territorio, per l'esercizio della libertà di insegnamento, intesa anche come libertà di ricerca e innovazione metodologico-didattica, per l'esercizio della libertà di scelta educativa delle famiglie e per l'attuazione del diritto all'apprendimento da parte degli alunni (comma 3). Nell'ambito delle funzioni attribuite alle istituzioni scolastiche, spetta al dirigente l'adozione dei provvedimenti di gestione delle risorse e del personale (comma 4). Nello svolgimento delle proprie funzioni organizzative e amministrative il dirigente può avvalersi di docenti da lui individuati, ai quali possono essere delegati specifici compiti, ed è coadiuvato dal responsabile amministrativo, che sovrintende, con autonomia operativa, nell'ambito delle direttive di massima impartite e degli obiettivi assegnati, ai servizi amministrativi ed ai servizi generali dell'istituzione scolastica, coordinando il relativo personale (comma 5). Il dirigente presenta periodicamente al consiglio di circolo o al consiglio di istituto motivata relazione sulla direzione e il coordinamento dell'attività formativa, organizzativa e amministrativa al fine di garantire la più ampia informazione e un efficace raccordo per l'esercizio delle competenze degli organi della istituzione scolastica (comma 6)".

È evidente l'ampliamento del ruolo e la sua diretta correlazione alle responsabilità, cui non può non essere legata la valutazione per tutti gli ambiti in cui si esplica l'azione del dirigente in tema di promozione, regia, coordinamento delle risorse umane e della progettualità educativa e didattica propria del servizio.

In particolare risalta la capacità di intercettare la domanda proveniente dal contesto territoriale e di rispondervi in modo efficace, tenendo in debito conto i nuovi compiti affidati alle scuole stesse e il contesto culturale, sociale ed economico in cui esse si collocano. Il rispetto della norma non viene meno, ma, superando un mero adeguamento alla stessa, emerge ora la necessità di esercitare una *discrezionalità che è proprio del ruolo dirigenziale*, ruolo che si connota come imprenditivo nei confronti dell'azione della scuola, chiamata a rispondere a bisogni complessi di una società sostanzialmente disorientata rispetto all'emergenza educativa di questi anni.

La scuola come "impresa" abbandona la coloritura, peraltro contestata, di tipo aziendalistico, per assumere il volto "ariostesco", ovvero di impresa "audace", viste le sempre nuove sfide che richiede siano affrontate²².

L'esigenza che la scuola progetti e realizzi un servizio di qualità si connota ora di un significato preciso, più conforme alla specificità del medesimo. Piero Romei reinterpretava tale ruolo in termini di "affidabilità, cioè esplicitazione preventiva ed impegnativa delle caratteristiche del servizio offerto alla fruizione degli utenti", di "rendicontabilità, cioè concreta possibilità di documentare le azioni svolte e l'uso delle risorse messe a disposizione", infine di "responsabilità, cioè altrettanto concreta possibilità di chiamare gli operatori – ai diversi livelli – a rispondere delle loro azioni e prestazioni, resa effettiva da specifiche sanzioni positive e negative".

La cifra della complessità, messa a fuoco da E. Morin²³ e dai pensatori che più si sono applicati allo studio delle caratteristiche della società contemporanea quali I. Prigogine, F. J. Varala, fino a G. Bocchi e M. Ceruti, fa irruzione ora anche nel mondo scolastico, offrendo ambienti di riflessione utili a configurare il ruolo del dirigente.

L'autonomia, dapprima intesa come mero strumento organizzativo, assume, alla luce di questo orizzonte di pensiero, una nuova accezione, quale imprescindibile leva di gestione e di governo di un servizio, quello scolastico, che per molti versi si presenta sempre più esigente sul piano delle grandi attese che gli derivano dalla società. Un servizio che abbisogna non di grandi teorie e di soluzioni universali e definitive (si veda a questo proposito il lungo, faticoso e contraddittorio cammino della riforma

²² V.P. Romei, *Autonomia e progettualità. La scuola come laboratorio di gestione della complessità sociale*, Firenze, 1995.

²³ V.E. Morin, *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, Milano, 2000. Ma v. anche, ID., *La sfida della complessità*, Firenze, 2011.

dell'istruzione secondaria di II grado), rivelatesi impossibili a realizzare, quanto piuttosto di "senseate rappresentazioni", tali da suggerire indicazioni utili per l'azione²⁴.

In tale ottica si propone allora il secondo intervento legislativo, quello concernente *l'autonomia*, finalmente regolamentata con il DPR n. 275/1999, quale autonomia didattica, organizzativa, di ricerca e di sviluppo, un'autonomia che va intesa anzitutto quale valore, prima che strumento, in quanto realizza la finalità dell'atto educativo stesso, ovvero rendere le persone capaci di auto-determinarsi e di auto-dirigersi. Essa è "luogo dello spirito", come ama definirla P. Romei, perché non sta nelle carte, ma nella testa, *in primis* in quella del dirigente scolastico, cui spetta il compito di comprenderne gli ambiti, in quanto risorsa e vincolo, di promuoverla tra tutto il personale con particolare riguardo al corpo docente, di esercitarla all'esterno per farne strumento di dialogo con il territorio, di assumerla come *habitus* interiore necessario alla messa in opera dei processi educativi e didattici. In una parola l'autonomia è guida a quell'esercizio della responsabilità che sola può conferire credibilità al servizio, un servizio che deve potersi confrontare in termini di efficacia, con quello degli altri Paesi, impegnati tutti nella lotta alla dispersione scolastica e alla valorizzazione del capitale umano.

2.3 (SEGUE) LE INDICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA E LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

I primi anni del Duemila segnano i tempi in cui il sistema italiano guarda più attentamente all'Europa, grazie alla diffusione di strumenti di studio e di direttive che via via vengono conosciute e interpretate anche dalla parte dei decisori politici del Paese.

Lisbona fissa nuovi, impegnativi *obiettivi strategici per il miglioramento e l'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione dell'Unione Europea*: agevolare l'accesso di tutti ai sistemi di istruzione e formazione, valorizzando i talenti e promuovendo le competenze, con riguardo anche ai "bisogni speciali", ovvero alle fasce più deboli dell'utenza; favorire l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la mobilità; promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva; innalzare la creatività e l'innovazione, compresa l'imprenditorialità a tutti i livelli dell'educazione; aprire tali sistemi al mondo del lavoro per assicurare la piena occupabilità.

A tali obiettivi si deve arrivare entro determinati tempi che vengono proposti anche alla scuola quale servizio destinato ad assumere una funzione decisiva per la crescita del Paese

²⁴ V. sempre P. Romei, *Guarire dal "mal di scuola". Motivazione e costruzione di senso nella scuola dell'autonomia*, Firenze, 2000.

Lo scenario in cui si colloca allora la scuola è quello lanciato dalla sfida che l'Europa si propone di vincere: "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale"²⁵.

Ne derivano importanti cambiamenti di rotta anche per il sistema scolastico che comincia a confrontarsi con quello degli altri Paesi (è il tempo delle indagini internazionali sugli apprendimenti di base), traendone spunti di riflessione destinati ad enucleare con maggiore imperatività i compiti e le funzioni per la scuola del XXI secolo. I *benchmark* (traguardi concreti) lanciati da Lisbona diventano i parametri di riferimento di autovalutazione del servizio che ogni singola istituzione scolastica si deve proporre. Si può dire che essi prefigurano, se non ancora determinano normativamente, gli assi fondanti della valutazione esterna del servizio e delle diverse professionalità che vi operano.

Ne guadagna il ruolo del dirigente che è chiamato ad assolvere una funzione di guida della comunità educativa del tutto inedito: la centralità del progetto educativo assume, infatti, tutt'altra coloritura all'interno dell'assunzione della piena parità dei sistemi di istruzione e di formazione professionale, dalla scuola dell'infanzia all'università e all'Alta formazione, nell'ambito del servizio pubblico. È evidente che tale ruolo viene investito di tanti e tali profili che ne risulta del tutto cambiato, configurando, a tratti e non senza fatica, una "professione nuova"²⁶.

Da un lato, quindi, la dirigenza scolastica, per impulso che viene anche dal confronto con l'Europa, si presenta come figura complessa e sostanzialmente al bivio tra l'amministrativo e l'educativo, con conseguenti difficoltà a definirne precise competenze che non si traducano semplicemente in un coacervo di incombenze.

Dall'altro lato, il diritto comunitario impone una revisione decisamente rilevante del sistema legislativo del Paese fino ad incidere nel nuovo assetto costituzionale, al cui interno sono ridefinite competenze e ambiti di intervento propri dello Stato e delle Regioni, nonché degli altri Enti territoriale, che toccano anche il campo dell'istruzione e della formazione. La cornice è data dai concetti chiave della sussidiarietà e della leale collaborazione, concetti fecondi anche a livello del servizio scolastico sotto il profilo della *governance*.

Ne deriva anche per il profilo della dirigenza scolastica, un grande cambiamento a livello concettuale: è evidente che si gioca entro tale scenario il superamento del

²⁵ Consiglio europeo, Lisbona, marzo 2000.

²⁶ V. "Quale dirigenza per la scuola dell'autonomia? Proposte per una professione "nuova", in Treelle, Quaderno n. 7, dicembre 2007. Si veda, a questo proposito, alla sezione Documenti del medesimo volume, la parte riferitagli indicatori di competenze, nella pubblicazione ditta dall'UNESCO (2006), lì ove si parla più che di ruolo, di "nuovi ruoli" del Capo d'istituto.

tradizionale aspetto dicotomico che vedeva la dirigenza stessa confinata da una parte nella leadership educativa (le cui principali tipologie sono rappresentate dai leader innovatori, dai moderati, dagli indecisi, dagli immobilisti), dall'altra imprigionata nella mera gestione amministrativa, considerata peraltro quale serbatoio dei veri e unici saperi richiesti al dirigente scolastico.

La questione ora si pone, di fatto, su un altro piano: perché con la riforma del Titolo V *l'autonomia della singola istituzione scolastica è riconosciuta e diviene di rango costituzionale* e perché *la scuola stessa si "destatalizza"*, cedendo, per così dire, a diverse componenti della Repubblica competenze legislative e gestionali di importanza via via più rilevante, destinate *quasi* a capovolgere, quando il dettato costituzionale si sia del tutto attuato, il sistema scolastico italiano.

Le relazioni interistituzionali – e di conseguenza le competenze dialogiche e comunicative del dirigente – assumono in tale contesto un ruolo primario. Parlare con le realtà del territorio – le imprese pubbliche e private, le amministrazioni, le associazioni, le parti sociali, gli opinion leader – per ottenere il loro interesse al "prodotto" della scuola, per averne suggerimenti e stimoli, per contestualizzare l'offerta formativa in modo originale ed idoneo alle esigenze ambientali, puntando in alto, senza appiattirsi su mere richieste di comodo; interpretare intelligentemente la riforma degli ordinamenti per progettare l'offerta formativa e per orientare l'elaborazione del curriculum di scuola guardando al futuro con in testa un concetto di territorio che si allarga quanto meno allo scenario europeo: questo e altro ancora sta ora in capo al dirigente della scuola autonoma²⁷.

E pesa su di lui soprattutto la *sfida della responsabilità e dell'accountability*, sfida che richiede *in primis* la capacità di mettersi in gioco, chiedendo per sé, non temendo, la valutazione, che è valutazione da parte del territorio, anche sotto la forma del *bilancio sociale*, che dà trasparenza all'operato della scuola stessa, ma che diviene pure valutazione dei singoli operatori docenti e non docenti, primo fra tutti il dirigente stesso.

²⁷ Cfr. su questi profili anche E. Bracci, E. Vagnoni, *La nuova dirigenza scolastica tra opportunità, responsabilità e limiti*, in "Azienda Pubblica", 2005, n. 1, p. 79 ss.

3. Ruoli e “competenze” del dirigente scolastico: una visione sostanziale

A fronte di tanto rilievo che, di conseguenza alla l. cost. n. 3/2001, deriva, come inevitabile riflesso, alla dirigenza scolastica, pare tuttavia verificarsi una conseguenza per così dire paradossale: anziché acquistare peso e prestigio, la dirigenza in questo decennio è venuta continuamente relegata in spazi inferiori.

Spesso, in verità, il dirigente si trova di fronte ad un elenco infinito di compiti, assai gravosi e defatiganti, senza possedere né gli strumenti normativi di supporto, né le professionalità idonee a realizzare le sempre nuove emergenze che la società presenta.

Per i dirigenti doversi occupare, al pari di un datore di lavoro della sicurezza degli edifici, curare la parte istruttoria delle pratiche di pensione del personale e contemporaneamente, assumere la responsabilità del personale stesso senza averne la possibilità non solo della scelta, ma anche senza possederne gli strumenti di governo, non fa che confonderne il ruolo. Sembra cioè che il dirigente si trovi ad essere continuamente stritolato tra due tensioni opposte che acquistano, come nell'oscillare di un pendolo, ora l'una ora l'altro, un peso preponderante: *il management organizzativo e la leadership didattico-educativa*.

L'autonomia tanto auspicata, poiché viene interpretata più come vincolo che come risorsa, non pare soccorrere nella definizione di un agire professionale definito, anche perché lenti e insoddisfacenti sono stati i passi che nel decennio tale istituto ha compiuto. Tanto è vero che, ad un primo forte entusiasmo nel vedere finalmente riconosciuta nell'autonomia una legittima attesa di autentico rinnovamento e di possibilità di governo dell'istituzione scolastica, oggi è subentrato tra i dirigenti, o almeno in parte degli stessi, un atteggiamento di incertezza e talora di sconforto.

Alla luce di quanto si osserva oggi, c'è chi si spinge ad affermare che in parte la responsabilità di tale situazione sta anche nei dirigenti stessi che dovrebbero essere capaci di interpretare l'istituto della dirigenza in modo originale rispetto alla managerialità aziendale, traducendola nel perseguimento degli obiettivi propri dell'istituzione scolastica e che i dirigenti stessi, con l'aiuto delle professionalità interne alla scuola e grazie agli apporti esterni, sono chiamati a definire.

Come a dire: *si tratta di compiere un salto culturale proprio nel concepire il concetto di autonomia e di accreditarne un valore nuovo, come finalità del servizio piuttosto che come mero strumento di governo dell'istituzione scolastica*.

Non vi è dubbio che i dirigenti, dal '99 in poi, si siano impegnati anzitutto nel comprendere e nel dare concretezza ad un concetto, quello dell'autonomia, che può

apparire scontato, ma che, nel corso degli anni che separano l'oggi da quel 1999, si è potuto verificare che scontato non è, se è vero che essa è ancora ben lontana dall'essere realizzata., non essendo stati portati a compimento né la riforma degli organi collegiali (ridotti ad organismi pletorici e privi di specifiche responsabilità), né la revisione dello stato giuridico del personale docente, né la riconfigurazione dell'attuale sistema di finanziamento degli istituti scolastici, di fatto privi di potestà in campo finanziario.

Questi punti programmatici sono ormai considerati tappe imprescindibili di una scuola che si rinnova e sa confrontarsi, a livello alto, con le richieste della società della conoscenza.

La realizzazione dell'autonomia non sta, infatti, nell'assunzione formale di scelte complesse sul piano educativo e didattico, sul versante organizzativo interno ed esterno, nell'esercizio di una abilità ingegneristica nelle soluzioni relative al curriculum o alla produttività del personale o nell'adozione di sofisticate strumentazioni tecnologiche. Nemmeno risiede solo nella capacità delle singole istituzioni di associarsi in rete, di stipulare convenzioni o di firmare accordi e protocolli d'intesa. Tutto questo è richiesto, ma non basta. Tanto meno consiste nel credere di poter tenere la porta chiusa al cambiamento che anche il sistema scolastico, in quanto parte del più ampio contesto sociale e culturale, subisce, giacché in tal senso diverrebbe autoreferenzialità. Ancora: l'autonomia non si rinviene nell'illusione di trovare "la via" consolidata, sia che la singola scuola si tenga solo stretta alla tradizione e al proprio patrimonio pedagogico, ritenendosi immune da influenze che le provengono dall'esterno, sia, all'opposto, che inseguia sempre e comunque le innovazioni contrabbandandole per sperimentazioni di cui mai si conosce l'esito.

L'autonomia, piuttosto, sta nel formulare ipotesi di lavoro da verificare sperimentalmente con il rigore di chi non passa da un'esperienza all'altra, ma accetta la fatica di seguire pazientemente tutte le fasi dei processi didattico-educativi, definendoli in termini di risultati attesi se non quantificabili, almeno osservabili. Il che significa:

- progettare nella collegialità effettiva;
- monitorare i processi in itinere, assumerne le variabili in corso d'opera e valutarli al proprio interno, accettando anche la valutazione esterna;
- puntare sui risultati, anziché sugli adempimenti, perché proprio su quest'ultimo punto si gioca la responsabilità del dirigente quale garante della credibilità della scuola.

La sfida dell'autonomia sta oggi nel suo confronto con la valutazione:

- degli apprendimenti che la scuola favorisce e per i quali impegna le risorse professionali, tecniche, organizzative, relazionali e strumentali di cui dispone;

- dei processi posti in essere sul piano educativo a seguito dell'assunzione dei valori fatti propri dalla comunità educante;
- delle scelte metodologiche e organizzative privilegiate in coerenza con i bisogni evidenziati;
- degli esiti considerati come traguardi progettati, monitorati e raggiunti in termini di significatività e di durata;
- dell'intero servizio reso, in quanto parte di un sistema esso stesso da valutare con continuità rispetto ai sempre nuovi bisogni che la società propone.

Entro questo quadro spiccano senz'altro le doti afferenti alla *leadership educativa del dirigente*, ovvero saper coordinare e motivare gli attori dell'organizzazione scolastica per realizzare obiettivi condivisi dalla comunità entro il quadro unitario del sistema educativo dell'istruzione e della formazione; in una parola, *saper costruire nella concertazione la politica pedagogica della scuola*.

Ma a pari dignità stanno le *competenze manageriali* del dirigente, ovvero la possibilità di assumere decisioni circa l'assunzione del personale, di disporre di un sistema valutativo che contempra di premiare il merito e di sanzionare il demerito, di promuovere e presidiare le alleanze, di assicurare la gestione quotidiana anche mediante l'istituto della delega e del controllo, ovvero di valorizzare pienamente le risorse professionali proprie dell'istituto.

Si possono, a questo punto, isolare alcuni profili specifici, che il contesto attuale esige di considerare come imprescindibili in capo ad ogni dirigente²⁸.

a) La propensione ad innovare

Le politiche, attuate in questi ultimi anni da parte tutti i Paesi verso il decentramento e la crescente autonomia, assegnano, come si è detto, sempre *nuove responsabilità* al sistema scuola:

- agli insegnanti - impegnati in un nuovo rapporto con gli studenti e con le famiglie, nonché nella promozione di un vero lavoro collaborativo per la costruzione, la realizzazione e la valutazione del curricolo;
- ai dirigenti - ai quali spetta organizzare l'istituto in modo da rispondere ad obiettivi e a standard fissati dalla collettività nazionale e regionale, sulla cui base viene valutata la performance delle scuole;
- alla comunità nazionale e locale che al sistema scuola fa riferimento per lo sviluppo delle generazioni che dovranno gestire un futuro contraddistinto da molte incognite.

²⁸ In argomento v. anche S. Piazza, *Competenze professionali e coordinate culturali del dirigente scolastico per la governance della scuola dell'autonomia*, in *Nuova rass.*, 2005, p. 621 ss.

A fronte di sempre più alte esigenze di un sistema formativo che non vede assicurata la corrispondenza tra il conseguimento di un titolo di studio e l'occupazione, *il tema dell'occupabilità* diviene il traguardo su cui ruota tutta la ricerca che conduce alle innovazioni ordinamentali proposte nei Paesi di tutta Europa. Sempre in tutti i Paesi europei la scarsità delle risorse sta imponendo una revisione globale delle scelte, costringendo a rileggere le priorità, per ottimizzare, anziché disperdere, le risorse stesse.

Va poi sottolineato che proprio la valutazione dei sistemi educativi messi a confronto ha consentito di verificare che ad incidere sulla qualità dei medesimi, più che le risorse finanziarie, sono i *modelli organizzativi e i sistemi incentivanti* che si adottano. Ne risalta la *qualità del Capo d'istituto*, che, secondo le ricerche più avanzate portate avanti nei Paesi anglosassoni più evoluti, in tale campo gioca un peso preponderante.

Da qui deriva tutta una serie di considerazioni circa le sue *competenze* afferenti al coordinamento, alla motivazione, al sostegno degli insegnanti verso il miglioramento continuo delle proprie prestazioni, mantenendo alto il livello delle aspirazioni, in un clima di serena cooperazione, di forte senso di appartenenza, di sfida al cambiamento. Se ne deduce, in sintesi che il ruolo principale del dirigente si colloca nella sua *propensione ad innovare*.

b) La consapevolezza sulla proiezione degli indicatori di competenze

I Paesi²⁹ che si sono impegnati nell'enucleare gli indicatori nazionali delle attività e delle competenze del personale direttivo, concordano su alcuni "saperi" del dirigente che hanno tutti a che fare con questa propensione, afferenti:

- alla gestione dell'istituto scolastico;
- all'apprezzamento della necessità di mettere in gioco la propria responsabilità;
- a costruire in ambito concertativo una politica "di scuola", bene identificata nei bisogni, nelle aspirazioni, in una progettualità che guarda avanti con coraggio e determinazione;
- a costruire un progetto d'istituto fondato su chiare conoscenze relative alle dinamiche dell'apprendimento e della crescita;
- a stabilire i rapporti necessari tra gli orientamenti nazionali e l'istituto;
- a dare impulso ad una politica educativa coerente con i valori pedagogici della comunità e con le istanze del territorio;
- ad animare, sostenere, incoraggiare, valorizzare gli insegnanti, agendo secondo la normativa e la deontologia professionale;
- a promuovere il lavoro collaborativo, sostenendo in particolare il team della dirigenza;

²⁹ Cfr. Francia (2001); Inghilterra e Galles (2004).

- a rafforzare l'inserimento della scuola nel sociale;
- ad investire nel futuro.

La scelta di innovare in ciascuno di questi settori si rivela strategica ai fini della qualità del servizio offerto, così come è evidenziato anche dalle recenti rilevazioni dell'OCSE PISA, lì ove si registra che il buon livello degli apprendimenti degli alunni si accompagna a un buon clima relazionale, ad un contesto territoriale favorevole all'innovazione, alla capacità del dirigente e del corpo insegnante di mettere in atto costanti azioni di miglioramento.

c) Le competenze organizzative

L'innovazione non viene da sé, né può essere confusa con una moda passeggera ed effimera introdotta al solo scopo competitivo al fine di acquisire utenza. Né si traduce nei tentativi di proporre al territorio pagine patinate di dépliant o accattivanti siti in cui si promettono iniziative che poi non si riusciranno a mantenere o che comunque poco hanno a che fare con l'istruzione di qualità. Piuttosto, essa consiste nella capacità di capire il contesto – locale, nazionale, internazionale – in cui si colloca oggi la sfida dell'istruzione e dell'educazione, cercandone le ragioni e anticipandone le risposte sul piano culturale, pedagogico e sociale.

L'innovazione richiede capacità organizzative perché essa non naufraghi, ma raggiunga gli obiettivi prefissati.

Il modello organizzativo che il dirigente cercherà di mettere a punto per rendere concrete le proposte educative e didattiche, per verificarne l'attivazione e gli esiti, sarà determinante ai fini del successo formativo degli studenti e perciò ai fini dell'innalzamento del livello degli apprendimenti, nonché della formazione complessiva di ciascuno. Un *modello "adhocratico"*, quale descritto da Mintzberg³⁰, in sostituzione del modello sostanzialmente burocratico attualmente imperante, consentirà al dirigente – e ai suoi collaboratori – di identificare iniziative atte a far emergere i problemi reali della comunità scolastica e di sviluppare saperi e pratiche in grado di supportare il progetto d'istituto, anche in mancanza di precise disposizioni legislative.

d) La collaborazione professionale

Più tale modello è condiviso, più significativo risulta il ruolo dei docenti che in tanto saranno capaci di sviluppare l'innovazione in quanto avranno condiviso e pro-

³⁰ In realtà Mintzberg individua cinque configurazioni organizzative e afferma che nessuna di esse si può ritenere valida a priori, bensì un'organizzazione è efficace quando presenta una coerenza interna tra gli elementi della stessa e questi ultimi sono coerenti con i fattori contingenti

gettato insieme gli obiettivi di miglioramento e gli strumenti realizzativi, sviluppando una *collaborazione professionale* che costituisce una carta vincente del servizio.

La capacità del dirigente di promuovere e sostenere tale collaborazione costituisce un altro segnale di competenza – oggi si direbbe che rappresenta una “evidenza” – che corrobora e conferisce significato alle competenze giuridiche e gestionali che gli sono richieste e che pure vanno perseguite e costantemente aggiornate.

Infatti, in tale campo, la leadership del dirigente consentirà a lui stesso e agli insegnanti di vivere non come un'imposizione le innovazioni ordinamentali, ma piuttosto come una normale pratica di riflessione collaborativa, atta a far crescere la comunità.

e) Le competenze relazionali

Evidentemente le *competenze relazionali*, agite verso l'interno e verso l'esterno dell'istituto, costituiscono un elemento chiave dell'innovazione, non essendo quest'ultima realizzabile per via gerarchica, ma solo attraverso un forte coinvolgimento e convincimento delle diverse professionalità implicate nel progetto. Il saper comunicare, ma anzitutto la capacità di ascolto, il tener conto dei suggerimenti e dei consigli, l'abilità della negoziazione, la capacità di animare i diversi gruppi di progetto e le diverse équipe di lavoro, prendendovi parte attiva, si devono coniugare con le capacità relazionali rivolte all'esterno dell'Istituto, quali indice di una sicura propensione a cercare proficui rapporti con le famiglie e con le istituzioni del territorio, privilegiando le collaborazioni, tessendo alleanze, cercando stimoli alla crescita della comunità scolastica.

È pur vero che l'agire collaborativo dei docenti richiede l'individuazione e la messa in campo di obiettivi chiari, concreti, sorretti, nella realizzazione, da procedure e strumenti semplici, facilmente identificabili e sostenibili da parte di tutti gli attori del processo educativo e didattico.

In tal senso la *competenza progettuale* del dirigente – individuazione dei punti da migliorare, conoscenza della dinamica della progettazione educativa, predisposizione di idonee misure di accompagnamento e di verifica – risulta di grande aiuto quale *guida dello sviluppo professionale* ed organizzativo della scuola.

I modi di espletamento di tale leadership non possono che arricchirsi dell'*esercizio della delega*, da intendersi quale metodo per rimettere in questione i problemi, per promuovere e far crescere le responsabilità che si accompagnano allo sviluppo di nuove competenze tra i collaboratori, tali da infondere vitalità e capacità di ricerca all'intera collegialità docente. La metafora dell'*organizzazione che apprende* rende al meglio il senso di tale impostazione.

f) La padronanza della normativa

Tutto ciò non è però possibile se il dirigente non ha *sicura padronanza della normativa*. Egli dovrà acquisire corrette e aggiornate informazioni circa l'evoluzione delle norme che regolano il sistema scolastico, ma, in quanto datore di lavoro, dovrà anche essere sufficientemente esperto di una molteplicità di settori che vanno dalla contrattualistica alla contabilità, dalla sicurezza alla giurisdizione del pubblico impiego. Nello specifico, dovrà possedere nozioni essenziali sullo stato giuridico ed economico del personale docente e non docente, mostrandosi capace di muoversi nell'ambito della capacità negoziale e nell'ambito dei diritti, dei doveri e delle responsabilità del personale che amministra, con particolare riferimento al contenzioso.

Certamente è nel settore giuridico che i dirigenti possono tradire le maggiori incertezze. Pochi sono, infatti, tra loro, quelli che provengono da studi di giurisprudenza; un numero maggiore ha alle spalle un corso di studi nell'ambito economico o tecnico-scientifico, ma sostanzialmente a farla da padrone è il settore umanistico. La gran parte ha compiuto, infatti, studi che si riferiscono all'area linguistico-letteraria, o storico-filosofica. Tutti, allo stato dell'arte e fatte salve modifiche normative che potrebbero cambiare la situazione, sono stati prima insegnanti e hanno magari condiviso, proprio perché appassionati della relazione pedagogica con gli allievi, quell'insofferenza che spesso si rileva tra i docenti a fronte delle "carte", considerando il tempo impiegato nei tanti adempimenti formali che le scuole normalmente richiedono, un tempo "rubato" alla relazione pedagogica. Ma tali adempimenti non sono solo gusci vuoti se vengono, all'opposto, interpretati come strumenti utili a tenere sotto controllo tutto il ciclo della progettazione educativa.

Occorre quindi che il dirigente aiuti il corpo docente a concepire il lavoro documentale come la modalità più adatta a rendere trasparente il servizio. Ciò è confermato dall'attuale normativa che intende favorire la partecipazione del cittadino e assicurare l'imparzialità della pubblica amministrazione.

È pur vero che molti dirigenti si impossessano tardivamente delle informazioni basilari che consentono loro di far fronte alla stipula di un contratto di lavoro, o alla stesura di una memoria difensiva in caso di un ricorso avanzato da un genitore o da un docente. Su questi punti occorre si lavori con maggiore e più intensivo impegno.

Ma, al di là delle conoscenze, che dovranno comunque essere puntuali e continuamente aggiornate, il dirigente dovrà vedere oltre la pletora di regole su cui si incardina il sistema scolastico per interpretarle intelligentemente, coordinandole tra loro, comprendendone la ratio e l'evoluzione. Si tratta, più che di fare un'esegesi analitica della norma, di collocare i diversi precetti in un quadro di riferimento più ampio e generale, ancorché difficile, che consente, mettendo in campo una *visione di sistema*

orientata al futuro, di conferire coerenza alle scelte e di programmare pazientemente, come in un mosaico, tutte le attività organizzative e didattiche dell'istituto³¹.

g) La “vision”

È su quest'ultimo punto che pare ci si debba soffermare principalmente: *la capacità di vedere oltre, anticipando sul piano concettuale ed etico l'innovazione* che si vuole introdurre, perché non si traduca in uno sforzo vano destinato ad ingenerare insoddisfazione e disaffezione tra gli stessi insegnanti che generosamente si siano applicati ad interpretare, con riflessività, il proprio mestiere.

Anticipare ciò che verrà in un momento di grande trasformazione, quale è questo che stiamo vivendo, non è cosa da poco. Si verifica, infatti, che anche le riforme sulle quali si sta lavorando da anni vengono emanate in tempi successivi e richiedono spesso nuovi interventi modificativi. Districarsi in quello che talora sembra essere un ginepraio di norme, di dispositivi, di regolamenti, di indicazioni e di linee guida, tocca in primis al dirigente che dovrà farsi carico di uno studio assiduo, ma soprattutto di un costante confronto con l'esterno, con i colleghi, con le associazioni dei pari, con le istituzioni, perché spetta a lui indicare la direzione da prendere, all'interno di una forte consapevolezza delle caratteristiche specifiche della propria scuola, dei punti di forza sui quali potrà far leva e degli elementi di criticità nei cui confronti riterrà di attivare azioni di miglioramento.

Il lavoro scolastico, oltre che connotarsi per questa azione di continuo rimodellamento – che ne costituisce ad un tempo l'aspetto più positivo e il più debole – si propone come un lavoro intensivo che richiede tutte le migliori energie della comunità docente. Si tratta, invero, di conciliare il dovere di raggiungere gli obiettivi nazionali, valorizzando tutte le risorse disponibili, in un contesto che non può essere di coercizione e o di mero adempimento formale. Al contrario: la progettazione didattico-educativa in tanto può essere tale, in quanto gode della libertà che la costituzione stessa attribuisce all'insegnamento e alla ricerca e in quanto pone al centro la persona.

Di fatto, la particolare situazione in cui si collocano le prestazioni professionali degli insegnanti rende del tutto unica l'organizzazione della scuola e unica la dirigenza scolastica se confrontata con la dirigenza pubblica e privata afferente ad altri settori dei servizi. Di questo il dirigente deve mostrarsi consapevole, perché solo nella profonda conoscenza dei meccanismi che regolano la scuola, dei suoi legami con la società intera e con il mondo dei valori che ciascuno ogni giorno porta dentro all'aula, si può radicare quella *capacità di governo* che riassume tutte le competenze cui pure si è sinteticamente sopra accennato.

³¹ Cfr. A. Petrolino, *Il dirigente come motore del cambiamento*, in “Autonomia e dirigenza” (Rivista dell'ANP), 2010.

h) La capacità di governo nel ridisegno complessivo del servizio

L'azione trasformativa del dirigente è oggi più che mai richiesta, dato che giunge a compimento il riordino della scuola secondaria di secondo grado, è pronto il dispositivo di legge per la formazione iniziale dei docenti ed è ormai in dirittura d'arrivo la normazione dell'apprendistato, della formazione degli adulti, della formazione continua e della formazione tecnica superiore. Si completa un ciclo che ha richiesto lunghi anni di elaborazione e di confronto, non sempre lineare e non sempre chiaro, un ciclo che ora esige di essere prima di tutto compreso e accolto per la sostanziale spinta allo sviluppo che lo connota.

L'impegno è quello del *ridisegno della governance* d'istituto: il Comitato Tecnico Scientifico (solo "scientifico" per i Licei) e i Dipartimenti, ancorché non di obbligatoria istituzione, costituiscono un'occasione da non perdere per una scuola che voglia dialogare con il suo contesto di riferimento e ambisca a confrontarsi con gli altri Paesi d'Europa sulla base di standard definiti a livello nazionale, coerenti con gli obiettivi di Lisbona.

Si tratta tuttavia di capirne e valorizzarne le funzioni, poiché entrambi gli istituti acquistano un valore nuovo e diverso rispetto a quanto già da anni sia stato sperimentato, volgendosi più concretamente a dare supporto al Collegio dei docenti da un lato – che si articola non in modo assembleare, ma professionale al proprio interno – e a conferire vitalità nuova al Consiglio di istituto che potrà avvalersi, se lo ritiene, dell'*expertise* di tanti che hanno a cuore il servizio scolastico.

Ancora una volta vale la pena di sottolineare che, nonostante le difficoltà che sono sotto gli occhi di tutti per la mancata riforma degli organi collegiali, preme il rinnovamento della didattica. Le *Indicazioni nazionali* e le *Linee guida* suggeriscono un'impostazione per competenze che rappresenta un sostanziale passo in avanti rispetto al tradizionale richiamo ai contenuti. Il pericolo che tutto si traduca in lunghe liste cartacee di comportamenti da osservare tuttavia esiste.

L'attenzione del dirigente deve essere, a questo punto, massima, poiché l'Europa aveva fissato già nel 2010 la scadenza perché i Paesi che ne fanno parte si dotassero di un sistema di certificazione che consenta il mutuo riconoscimento degli studi compiuti. Di questo delicatissimo e strategico passaggio il dirigente è diventato il primo ed immediato garante.

Parte II
Le questioni aperte della dirigenza scolastica:
tre profili problematici

1. La *governance*: in che senso il dirigente è davvero responsabile della scuola cui è preposto e dei processi che in essa vengono svolti?

Come si è visto, sia pur rapidamente, nella Parte I, tutta l'evoluzione storica della legislazione e della riflessione sul Capo d'istituto si può interpretare come una "lunga corsa" verso l'*adeguamento* delle competenze (per così dire, "in senso pratico o sostanziale") di questa figura, in corrispondenza dei mutamenti che hanno interessato sia l'organizzazione della scuola nel suo complesso, sia le finalità che l'istruzione scolastica deve proporsi.

L'apertura delle singole scuole alla società civile, prima, e l'introduzione dell'autonomia scolastica, poi, hanno dato gradualmente origine ad un vero e proprio policentrismo scolastico³², ad un'articolazione, cioè, diffusa del servizio di istruzione.

All'interno della rete costituita dalle varie scuole, ogni istituto si dovrebbe caratterizzare per una specifica progettualità, e quindi per una "missione" caratterizzante che, anche in armonia con le specificità socio-culturali ed economiche del territorio di riferimento, concretizzi puntualmente il contenuto concreto del diritto all'istruzione.

Questo stesso "diritto", del resto, è mutato, evolvendosi da pretesa, in senso lato, "statica" (e relativa, quindi, ad un nucleo predeterminato di conoscenze) a pretesa, sempre in senso lato, "dinamica" (ed attinente anche a specifiche e variabili modalità di trasmettere sia conoscenze, sia abilità), capace di soddisfarsi pienamente soltanto in contesti ricettivi a questo mutamento d'orizzonte.

In tale contesto, il *dirigente* scolastico si pone come figura responsabile di tutti questi processi; più specificamente, si potrebbe affermare che il ruolo direttivo del Capo d'istituto cambia inevitabilmente natura, e deve per ciò solo arricchirsi di competenze del tutto particolari, al fine di "accompagnare" in modo coerente e proporzionale i cambiamenti della struttura che si trova a "governare" e degli scopi, rinnovati, che essa deve raggiungere.

Da questo punto di vista, allora, non è un caso che la riflessione propriamente non giuridica, così come già riassunta *supra*, tenda ad enfatizzare proprio il profilo professionale del *dirigente*, anziché lo statuto disciplinare della *dirigenza*.

Si è già precisato che questo approccio, lungi dal costituire un errore prospettico degli "esperti" che militano all'interno del mondo della scuola, costituisce una risorsa

³² Sia consentito il rinvio a F. Cortese, *Policentrismo e autonomia: rapporto genetico*, in "Avio-Autonomie" (Periodico di cultura e di politiche della scuola e della formazione), n. 3-4/2006, p. 9 ss.

1. La *governance*: in che senso il dirigente è davvero responsabile della scuola cui è preposto e dei processi che in essa vengono svolti?

ermeneutica molto interessante anche per una valutazione sulla reale portata dell'assetto normativo della dirigenza scolastica, sulle sue mancanze, sui suoi elementi caratterizzanti e sui punti di forza ai cui essa può comunque avvalersi.

L'assunzione, infatti, di una prospettiva esclusivamente formalistica, nella quale cercare di dare significato al profilo organico e strutturale della dirigenza *sic et simpliciter* considerata, mette in rilievo numerose difficoltà.

La prima di tali difficoltà ha una natura "fondamentale", poiché è strettamente connessa alla doverosa rilevazione che, a ben vedere, ed in termini esclusivamente tecnici, non si può discutere neppure di dirigenza. Si tratta di un tema che oggi emerge in modo palese da alcuni dati sistematici e testuali.

Se si pone attenzione a ciò che tipicamente qualifica il ruolo dirigenziale all'interno della disciplina nazionale delle pubbliche amministrazioni (così come rivista in seguito ai noti e importanti eventi della "contrattualizzazione" del rapporto di pubblico impiego: *cfr.* il D.Lgs. n. 165/2001, meglio noto come "TU pubblico impiego"³³), si può constatare che al dirigente è imputata una responsabilità specifica, direttamente collegata alla necessità di ottenere i risultati che sono propri dell'ufficio cui è preposto e di farlo mediante un razionale ed efficiente impiego delle risorse che gli sono messe a disposizione. È il dirigente, d'altra parte, che "gestisce" l'ufficio, adotta i provvedimenti che sono rivolti "all'esterno", gode di autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse patrimoniali e umane che gli sono affidate, sia pur nell'osservanza dell'indirizzo politico-amministrativo che gli organi politici dell'amministrazione di riferimento dettano di volta in volta³⁴.

Può dirsi che la dirigenza scolastica possieda simili prerogative? La risposta a questa domanda non può che essere negativa.

In primo luogo, essa trova la sua prima ed essenziale disciplina in un articolo specifico (art. 25 del D.Lgs. n. 165/2001 *cit.*³⁵), che pone norme apertamente speciali e,

³³ "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

³⁴ Per un'introduzione molto generale e schematica a questi profili v. R. Chieppa, F. Cortese, *La dirigenza pubblica: modelli e discipline*, in R. Chieppa, V. Lopilato (a cura di), *Studi di diritto amministrativo*, Milano, 2007, p. 260 ss.

³⁵ Questo articolo recita: «Nell'ambito dell'amministrazione scolastica periferica è istituita la qualifica dirigenziale per i capi di istituto preposti alle istituzioni scolastiche ed educative alle quali è stata attribuita personalità giuridica ed autonomia a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni. I dirigenti scolastici sono inquadrati in ruoli di dimensione regionale e rispondono, agli effetti dell'articolo 21, in ordine ai risultati, che sono valutati tenuto conto della specificità delle funzioni e sulla base delle verifiche effettuate da un nucleo di valutazione istituito presso l'amministrazione scolastica regionale, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa (comma 1). Il dirigente scolastico assicura la gestione unitaria dell'istituzione, ne ha la legale rappresentanza, è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati

pertanto, derogatorie rispetto al complesso delle norme che sono rivolte, in generale,

del servizio. Nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici, spettano al dirigente scolastico autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane. In particolare, il dirigente scolastico organizza l'attività scolastica secondo criteri di efficienza e di efficacia formative ed è titolare delle relazioni sindacali (comma 2). Nell'esercizio delle competenze di cui al comma 2, il dirigente scolastico promuove gli interventi per assicurare la qualità dei processi formativi e la collaborazione delle risorse culturali, professionali, sociali ed economiche del territorio, per l'esercizio della libertà di insegnamento, intesa anche come libertà di ricerca e innovazione metodologica e didattica, per l'esercizio della libertà di scelta educativa delle famiglie e per l'attuazione del diritto all'apprendimento da parte degli alunni (comma 3). Nell'ambito delle funzioni attribuite alle istituzioni scolastiche, spetta al dirigente l'adozione dei provvedimenti di gestione delle risorse e del personale (comma 4). Nello svolgimento delle proprie funzioni organizzative e amministrative il dirigente può avvalersi di docenti da lui individuati, ai quali possono essere delegati specifici compiti, ed è coadiuvato dal responsabile amministrativo, che sovrintende, con autonomia operativa, nell'ambito delle direttive di massima impartite e degli obiettivi assegnati, ai servizi amministrativi ed ai servizi generali dell'istituzione scolastica, coordinando il relativo personale (comma 5). Il dirigente presenta periodicamente al consiglio di circolo o al consiglio di istituto motivata relazione sulla direzione e il coordinamento dell'attività formativa, organizzativa e amministrativa al fine di garantire la più ampia informazione e un efficace raccordo per l'esercizio delle competenze degli organi della istituzione scolastica (comma 6). I capi di istituto con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ivi compresi i rettori e i vicerettori dei convitti nazionali, le direttrici e vice direttrici degli educandati, assumono la qualifica di dirigente, previa frequenza di appositi corsi di formazione, all'atto della preposizione alle istituzioni scolastiche dotate di autonomia e della personalità giuridica a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, salvaguardando, per quanto possibile, la titolarità della sede di servizio (comma 7). Il Ministro della pubblica istruzione, con proprio decreto, definisce gli obiettivi, i contenuti e la durata della formazione; determina le modalità di partecipazione ai diversi moduli formativi e delle connesse verifiche; definisce i criteri di valutazione e di certificazione della qualità di ciascun corso; individua gli organi dell'amministrazione scolastica responsabili dell'articolazione e del coordinamento dei corsi sul territorio, definendone i criteri; stabilisce le modalità di svolgimento dei corsi con il loro affidamento ad università, agenzie specializzate ed enti pubblici e privati anche tra loro associati o consorziati (comma 8). La direzione dei conservatori di musica, delle accademie di belle arti, degli istituti superiori per le industrie artistiche e delle accademie nazionali di arte drammatica e di danza, è equiparata alla dirigenza dei capi d'istituto. Con decreto del Ministro della pubblica istruzione sono disciplinate le modalità di designazione e di conferimento e la durata dell'incarico, facendo salve le posizioni degli attuali direttori di ruolo (comma 9). Contestualmente all'attribuzione della qualifica dirigenziale, ai vicerettori dei convitti nazionali e alle vicedirettrici degli educandati sono soppressi i corrispondenti posti. Alla conclusione delle operazioni sono soppressi i relativi ruoli (comma 10). I capi d'istituto che rivestano l'incarico di Ministro o Sottosegretario di Stato, ovvero siano in aspettativa per mandato parlamentare o amministrativo o siano in esonero sindacale, distaccati, comandati, utilizzati o collocati fuori ruolo possono assolvere all'obbligo di formazione mediante la frequenza di appositi moduli nell'ambito della formazione prevista dal presente articolo, ovvero della formazione di cui all'articolo 29. In tale ultimo caso l'inquadramento decorre ai fini giuridici dalla prima applicazione degli inquadramenti di cui al comma 7 ed ai fini economici

1. La governance: in che senso il dirigente è davvero responsabile della scuola cui è preposto e dei processi che in essa vengono svolti?

ad ogni figura dirigenziale³⁶.

In secondo luogo, poi, ma si tratta dell'aspetto forse più rilevante, essa è costretta ad interfacciarsi con una dimensione organizzativa che non si è totalmente adeguata alle trasformazioni che sono, nel frattempo, intervenute nell'ambito dell'amministrazione statale, e che è tuttora disciplinata nel D.Lgs. n. 297/1994 (ossia nel cd. "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione"), il cui impianto complessivo è quello, riferito per sommi capi nella Parte I, dei noti Decreti della metà degli anni '70.

Si tratta di circostanze molto significative, poiché rappresentano le principali ragioni dello "scarto" ancora esistente tra "dirigenza pubblica" e "dirigenza scolastica", nonché delle persistenti ambiguità che dominano il dibattito sui modi con i quali questo scarto deve essere ipoteticamente "colmato".

Può essere opportuno osservare, peraltro, che il detto "scarto" è, in sé e per sé, pienamente ragionevole.

Se si adottasse l'ottica, sopra più volte ripresa, del *dirigente* come figura professionale adeguata al contesto in cui si trova ad operare, allora si dovrebbe concludere che quello scolastico non può essere trattato alla stessa stregua di quello ordinario. La scuola, come si è visto, ha seguito un'evoluzione specifica, che, anche in considerazione della delicata materia di cui si occupa, somma problemi organizzativi di efficienza ed efficacia puramente formali a questioni di risultato pedagogico. Il Capo d'istituto, quindi, in tanto è realmente dirigente in quanto riesca ad esercitare quelle funzioni, di leadership educativa e di management progettuale, di cui necessita la singola istituzione scolastica autonoma per implementare localmente il servizio policentrico di istruzione.

Vero è, tuttavia, che, in quanto soggetto posto a capo di una struttura amministrativa, il dirigente scolastico si trova anche coinvolto nel procedimento di rivisitazione degli strumenti di direzione e di gestione degli uffici pubblici in senso lato considerati, con imputazione, quindi, degli stessi "obiettivi" che sono assegnati alla dirigenza nel contesto globale delle istituzioni pubbliche. Come tale, il dirigente scolastico, anche ai sensi della disciplina speciale sopra citata, ha poteri di direzione, di gestione e di coordinamento, sia nei riguardi del personale, sia nei riguardi delle risorse patrimoniali che sono messe a disposizione della scuola o che la scuola stessa, nella cornice dell'autonomia finanziaria di cui può disporre, intende reperire ed utilizzare.

dalla data di assegnazione ad una istituzione scolastica autonoma (comma 11)».

³⁶ Sulle peculiarità della dirigenza scolastica v. l'ampia riflessione di F. Nuzzaci, *La "specificità" della dirigenza scolastica tra legge e contratto*, in "Riv. giur. scuola", 2003, p. 3 e ss. Anche la giurisprudenza è pienamente consapevole delle inevitabili specificità della dirigenza scolastica e dell'impossibilità, anzi, di considerarvi applicabili alcuni istituti tipici della dirigenza *tout court*. Cfr., ad esempio, C. Conti, Sez. contr., 22 giugno 2004, n. 6.

Nonostante ciò, la mancata rivisitazione della struttura interna delle scuole e dei loro organi collegiali impedisce al dirigente di essere pienamente ed utilmente proiettato in quest'ultima proiezione, giacché la grande parte delle decisioni che scandiscono la "vita" della scuola cui è preposto non sono il frutto di sue specifiche decisioni, delle quali essere quindi vero e reale responsabile, bensì costituiscono l'esito di processi e di elaborazioni che coinvolgono in modo pressoché determinante la comunità scolastica nel suo complesso (e, per essa, il collegio dei docenti e il consiglio di istituto)³⁷.

Il modo stesso con cui è "scritta" la (scarna ed essenziale) disciplina speciale della dirigenza scolastica, già menzionata, testimonia questo elemento di criticità, poiché la responsabilità del dirigente scolastico è, innanzitutto, una responsabilità di "buona" esecuzione e di "buona" interpretazione delle scelte che gli organi collegiali hanno compiuto, ovvero una responsabilità di "sana" gestione finanziaria-economica della struttura, ovvero, ancora, una responsabilità di "facilitazione" delle abilità e delle prerogative di *altri soggetti*.

È per questa ragione che, anche coerentemente con le osservazioni della segnalata riflessione "scolastica", al dirigente non resta che sviluppare prevalenti competenze di leadership, management e vision, giacché, da un lato, sono queste le abilità che gli consentono di "orientare" gli organi e i soggetti che rimangono effettivamente "sovran" delle sorti della comunità scolastica, dall'altro, è titolare di uno spazio di autonoma determinazione soltanto con riguardo a profili di carattere eminentemente burocratico, quasi tutti corrispondenti alla necessità di assicurare un minimo di standard di funzionamento e di "servizio" per la scuola come ente pubblico dotato di personalità giuridica.

Inoltre, mentre quelle abilità sono, per così dire, lasciate alla singola professionalità del singolo dirigente (sicché, pur risultando concretamente decisive, non conoscono un grado di formalizzazione e di attenzione adeguato allo scopo), la dimensione propriamente burocratica assume dimensioni materialmente schiaccianti e conflittuali, impegnando il capo d'istituto in una frammentata serie di potenziali controversie e "rompicapi", vuoi interni (e relativi, ad esempio, alla gestione minuta del patrimonio, alla manutenzione ordinaria degli edifici, all'irrogazione delle sanzioni disciplinari, alla fissazione di orari e di accorgimenti logistici di varia natura, ecc.), vuoi esterni (e concernenti, ad esempio, i rapporti con tutti i soggetti con i quali la scuola – la comunità scolastica – vuole interloquire, ovvero i casi "difficili" in cui la scuola stessa emerge come soggetto responsabile, soprattutto civilmente, in presenza di infortuni o di comportamenti asseritamente scorretti del suo personale, ecc.), vuoi

³⁷ In argomento v. R. Morzenti Pellegrini, *Il nuovo indirizzo politico e gestionale nella scuola dell'autonomia*, in "Riv. giur. scuola", 2006, p. 411 e ss.

1. La *governance*: in che senso il dirigente è davvero responsabile della scuola cui è preposto e dei processi che in essa vengono svolti?

“sistemici” (e relativi, sia all'esterno, sia all'interno: ad esempio, relativi all'osservanza di determinate regole poste a tutela della salute o della sicurezza o della privacy o della trasparenza amministrativa, ovvero dettate per favorire, materialmente, l'accesso a figure svantaggiate o diversamente abili).

La sensazione complessiva, in buona sostanza, è che il *dirigente scolastico*, come *professionista pubblico specializzato* nei compiti e nelle finalità della struttura in cui svolge il suo lavoro, non sia valorizzato adeguatamente e non trovi, in appositi riferimenti positivi, uno spazio di esplicito riconoscimento, e che, al contempo, la *dirigenza pubblica*, come posizione organica di *status* per un capo d'istituto che sia garante di efficienza e qualità prevalentemente formali, sia intrinsecamente esposta ad un'ineadeguatezza genetica, che è essenzialmente dovuta ad un mancato “aggiornamento” dei rapporti tra gli organi interni della scuola.

2. Le risorse umane: in che senso il dirigente ha tutti i poteri e tutte le responsabilità del datore di lavoro?

La “fondamentale” criticità da ultimo esposta si traduce in momenti sintomatici di grande “imbarazzo” organizzativo e gestionale, quali possono essere quelli in cui si realizzano i rapporti di lavoro all’interno di ogni singolo istituto. Il dirigente scolastico, infatti, è, nella sua scuola, il *datore di lavoro*, alla stregua di quanto è analogamente richiesto per ogni ufficio pubblico e ad ogni dirigente pubblico³⁸.

L’assunzione di tale qualifica, come è noto, comporta rilevanti responsabilità, talune parzialmente insospettabili o poco discusse. Ad esempio, a certi effetti, in tema di sicurezza sul lavoro (v. il d.m. n. 382/1998³⁹), anche gli studenti delle istituzioni scolastiche autonome sono equiparati a lavoratori veri e propri (ad esempio nel caso in cui debbano “frequentare” lezioni in laboratori tecnici o scientifici). Quindi, anche in proposito, il Capo d’istituto è titolare di doveri molto significativi:

- effettuare, in conformità con le “misure generali di tutela”, di cui all’art. 18, comma 1, del D. Lgs. n. 81/2008 (come modificato dal D.Lgs. n. 106/2009)⁴⁰, la valutazione dei rischi e l’individuazione delle misure preventive e protettive redigendo un apposito documento o, nei casi, una dichiarazione;
- designare, nei casi previsti, il Medico competente, il Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione nonché i relativi addetti;
- aggiornare la valutazione dei rischi in occasione di significative modifiche delle situazioni rilevate precedentemente;
- designare i lavoratori addetti alle gestioni delle emergenze;
- aggiornare le misure di prevenzione in relazione ai mutamenti organizzativi, all’evoluzione produttiva e all’evoluzione della tecnica;
- nominare il medico competente per l’effettuazione della sorveglianza sanitaria nei casi previsti dalla legge;

³⁸ Così è, specificamente, già dal d.m. 21 giugno 1996, n. 292. Oggi questo specifico aspetto è riaffermato, in via generale, nell’art. 25 del D.Lgs. n. 165/2001 *cit.* In argomento v. P. Colagiovanni, *Dirigenza scolastica e contrattazione collettiva*, in *Studi urbinati*, 2003, p. 363 e ss.

³⁹ In tema *cfr.* C. Macaluso, *Gli adempimenti informativi e formativi di sicurezza nell’attività scolastica*, in *ISL*, 2008, p. 128 e ss.

⁴⁰ “Attuazione dell’articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”.

- vigilare affinché i lavoratori per i quali vige l'obbligo di sorveglianza sanitaria non siano adibiti alla mansione lavorativa specifica senza il prescritto giudizio di idoneità.

Ma è con riguardo al personale propriamente detto, docente e non docente, che si pongono profili di costante attrito, capaci di “paralizzare” non solo (o non tanto) i compiti di leadership del professionista che dirige l'istituto, bensì (anche) il raggiungimento degli scopi, anche solo formali, che lo *status* di dirigente pubblico impone di ottenere.

È emblematica, a tale riguardo, la complessa vicenda della disciplina delle relazioni sindacali, specialmente con riferimento all'individuazione, in capo al dirigente scolastico, di eventuali comportamenti non conformi con le garanzie che la legge predispone per le rappresentanze dei lavoratori, nel caso per quelle dei docenti.

Come è noto, questa disciplina si è evoluta, recentemente, in modo assai “forte”, poiché le riforme comprese nel cd. “Decreto Brunetta” (D.Lgs. n. 150/2010, poi “corretto” dal D.Lgs. n. 141/2011) hanno condotto anche l'amministrazione scolastica a chiedersi quali possano essere i “doveri” del capo d'istituto e, specialmente, se esso possa considerarsi titolare di nuove prerogative, che limitino, in ipotesi, lo spazio della contrattazione collettiva e/o delle stesse relazioni sindacali, in sintonia, del resto, con gli sviluppi relativi a tutta l'amministrazione pubblica statale (buona parte delle perplessità ruotano, come è noto, attorno alla possibilità di considerare o meno ancora applicabili alcune disposizioni del CCNL, e ciò anche laddove i menzionati cambiamenti legislativi tendono ad escludere il ruolo della contrattazione svolta al livello del singolo istituto⁴¹).

Si può evidenziare, a tale riguardo, che nei suddetti e più recenti interventi di riforma, non vi è alcuna “specificazione” o “traduzione”, in ambito propriamente scolastico, delle misure generalmente previste per la dirigenza pubblica nel suo complesso, il che, da una parte, conferma ulteriormente come, nonostante un perdurante riconoscimento legislativo della specialità della figura professionale in esame, gli interventi

⁴¹ Diversi Tribunali, in particolare, si stanno orientando in senso negativo: v., da ultimo, Trib. Napoli, 10 dicembre 2011; ma v. anche, e soprattutto, Trib. Venezia, decreto 12 marzo 2011: “la contrattazione integrativa non [può] svolgersi sulle materie attribuite all'esclusiva competenza del dirigente, e ciò con specifico riferimento all'organizzazione degli uffici ed alla gestione del personale, nonostante ciò comporti – contrariamente a quanto previsto per la generalità delle loro disposizioni – la sostanziale disapplicazione delle norme contenute nei contratti collettivi nazionali vigenti al momento dell'entrata in vigore del D.Lgs. 150/09 che rimettevano alla contrattazione collettiva integrativa materie riferite all'organizzazione degli uffici ed alla gestione del personale, salvo doversi garantire comunque alle OO.SS il diritto all'informazione”. *Contra*, Trib. Bologna, 21 marzo 2011.

concernenti le sue funzioni e i suoi poteri non seguano del tutto simile specialità ma siano concepiti in armonia con le funzioni e i poteri di qualsiasi altro dirigente.

Ne è sortito, però, un contenzioso assai vasto e, per ora, molto disorientante, dal quale emerge una dilagante incertezza su ciò che il dirigente scolastico può o non può fare, e questo anche in relazione a fattispecie apparentemente “banali”.

Si pensi al caso del dirigente scolastico che intenda destinare alcuni insegnanti a prestare il loro servizio presso alcuni dei diversi plessi in cui si articola l’istituzione scolastica: deve, per prendere questa decisione, ricorrere alla previa contrattazione “integrativa” con le rappresentanze sindacali del suo istituto? Alcuni giudici del lavoro hanno seguito questa tesi⁴²; altri hanno, viceversa, accolto la tesi opposta⁴³; il MIUR ha assunto, sul punto, una decisione ancora diversa, per così dire “intermedia”, specificando in una circolare le diverse ipotesi e le modalità operative (che peraltro sembrano sostituire alla contrattazione sindacale una sorta di confronto tra il dirigente e il collegio dei docenti, così come è previsto, in sostanza, anche dal D.Lgs. n. 297/1994⁴⁴).

Ma lo stesso problema può sussistere con riferimento alla disciplina del procedimento disciplinare, tanto più che, a tale riguardo, l’amministrazione statale ha cercato di fare chiarezza, emanando (anche in questo caso) una circolare che ha la finalità di ribadire l’applicabilità delle sole regole di legge introdotte nel 2010; eppure, alcuni giudici avevano già rigettato espressamente questa impostazione⁴⁵.

Tutti questi casi sono, a loro modo, emblematici. A seconda della lettura che si voglia di volta in volta seguire, il ruolo della *dirigenza* cambia sensibilmente, riuscendone o meno rafforzato o potenziato.

Ciò che, tuttavia, sembra rimanere sempre e comunque “travolto” è il ruolo del *dirigente*, la cui capacità di innovare, di comunicare, di convincere, di “fare squadra” è comunque messa in difficoltà sia dalle impostazioni che ne vorrebbero enfatizzare, quale Capo d’istituto, i poteri di “capo” e di “responsabile” dell’ufficio, sia dalle impostazioni che, invece, ne vorrebbero correlare il successo all’assunzione di prassi maggiormente dialogiche e persuasive.

Nella prima ipotesi, infatti, una gestione unilaterale del personale rischia di costituire un ostacolo serio e continuo allo svolgimento di comportamenti, tanto auspicati (come si è detto), di leadership e di “traino” nei confronti della comunità scolasti-

⁴² Cfr. Trib. Velletri, decreto 27 settembre 2011.

⁴³ In questo specifico senso v. Trib. Roma, decreto 26 giugno 2011.

⁴⁴ V. la circolare del 1° settembre 2011, diramata con nota in pari data, prot. n. AOODGPER 6900.

⁴⁵ Si tratta dell’articolata circolare ministeriale dell’8 novembre 2010, diramata dal MIUR con nota in pari data, prot. AOODPIT/0003310. Aveva assunto una posizione diversa, ad esempio, il Trib. Ferrara, ord. 7 agosto 2010, n. 3299.

ca. Nel secondo caso, poi, dal momento che il dialogo significa concertazione/contrattazione, esso implica una grande spendita di tempo e di energie, con la conseguente necessità di trascurare gli spazi e i luoghi in cui avviene la progettazione o la sperimentazione didattica.

È diffusa, sul tema, l'idea che il dirigente possa, come tale, ricorrere a esplicite forme di delega di alcune delle funzioni / competenze che gli dovrebbero competere come datore di lavoro. E, di certo, tale delega è ammissibile con riferimento ad alcune delle fattispecie in cui il ruolo del datore di lavoro richiede competenze tecniche o specialistiche che il comune dirigente scolastico non possiede.

Tuttavia, al di là della normale constatazione che la delega non risolve mai del tutto il problema decisionale (poiché comunque trattiene naturalmente in capo al delegante l'onere di vigilare, oltre che di scegliere correttamente il delegato e di dargli corrette ed adeguate informazioni ed istruzioni), è chiaro che l'ordinamento positivo non predispone meccanismi di delega, per così dire, "sistematica" e lascia, invece, al singolo capo d'istituto la possibilità di individuare, anno per anno, collaboratori o coadiutori, preferibilmente tra i docenti della scuola e possibilmente con riguardo ad attività che, anche quando hanno valenza amministrativa, concernono la didattica o i momenti più significativi della progettazione o della valutazione degli alunni (in quest'ultima ipotesi, ovviamente, nei contesti in cui il dirigente scolastico sia, per legge, tenuto ad essere presente).

Con ciò si torna a constatare che l'ordinamento interno delle istituzioni scolastiche non pare adeguato all'ordinamento tipico di ogni amministrazione dotata di autonomia gestionale e che, pertanto, il dirigente finisce per lo più per essere il responsabile di processi tanto complessi e tecnici quanto, però, lontani dalla "missione" che ne esigerebbe l'impegno principale e in cui si traduce "il" principale processo (formativo) cui è finalizzata l'autonomia scolastica.

3. Gli incentivi e la *performance*: in che senso il dirigente è soggetto a (e protagonista di) una valutazione periodica e sistemica del suo operato nella scuola?

Altro e delicato snodo critico della disciplina dello *status* giuridico del dirigente scolastico è quello relativo alla sua valutazione o, meglio, alla valutazione del suo operato quale responsabile, “professionista”, della struttura che si trova a gestire.

Si tratta pur sempre di uno snodo che è espressione della disciplina generale della dirigenza, poiché, come si è ricordato, l’attribuzione della dirigenza comporta anche l’attribuzione di una specifica responsabilità di risultato; e tale risultato deve essere conseguentemente misurato, pena il carattere ineffettivo ed esclusivamente formale del processo di responsabilizzazione.

Simili rilievi sembrano assai semplici, ma non possono essere trascurati.

Un’analisi della disciplina contrattuale dei dirigenti (stando, almeno, a quella attualmente vigente, non ancora “allineata”, per così dire, alle innovazioni della citata “Riforma Brunetta”⁴⁶) rivela, in proposito, una trasversale opacità.

La valutazione del risultato, infatti, incide ai fini dell’attribuzione di una quota aggiuntiva ed accessoria di retribuzione (art. 27), ma è interessante osservare che non si definisce in che cosa consista il risultato, né si definiscono i parametri di valutazione.

Inoltre, la stessa entità di simile “maggiorazione” è quasi “svalutata”, poiché assume una dimensione residuale, da determinarsi a seconda di una percentuale (15%) sulle somme che, nell’ammontare complessivo destinato alle retribuzioni “fisse” dei dirigenti scolastici, residuano in seguito alla detrazione degli incrementi progressivi della retribuzione di posizione (artt. 25 e 27).

Ma il dato più interessante è che la distribuzione e il riconoscimento stesso (annuale) di simile retribuzione “di risultato” è rimessa esclusivamente all’amministrazione centrale (in particolare, agli Uffici Scolastici Regionali, che generalmente operano previo confronto con le rappresentanze sindacali dei dirigenti) e non è condizionata a valutazioni che si svolgano all’interno della scuola per la quale il dirigente opera concretamente.

Simile approccio ha, evidentemente, una funzione molto chiara ed è la conseguenza della dipendenza organica del dirigente stesso dall’amministrazione di riferimento.

⁴⁶ Si tratta del CCNL per il personale dirigente dell’Area V (Dirigenza scolastica) per il quadriennio normativo 2006-2009 e per il biennio economico 2006-2007).

3. Gli incentivi e la *performance*: in che senso il dirigente è soggetto a (e protagonista di) una valutazione periodica e sistemica del suo operato nella scuola?

Da questo punto di vista, infatti, l'ente "Stato", che "paga" il "suo" dirigente, conserva il potere, e la responsabilità, di vigilare sul suo operato e di decidere se meriti o meno un "premio", registrando il raggiungimento di *best practices* dal punto di vista economico-finanziario, ma anche prendendo atto anche dei risultati complessivi del sistema nazionale di istruzione, del rapporto tra questi risultati e i risultati conseguiti nella singola scuola, del rapporto tra i risultati conseguiti nella singola scuola ed altri parametri cc.dd. "di eccellenza" mutuati da indicatori internazionali.

Tuttavia, se l'intera evoluzione "storica" della scuola italiana degli ultimi decenni si è caratterizzata nel senso dell'apertura di ogni istituto alla società civile del territorio di riferimento e del riconoscimento di una correlata autonomia funzionale, allora occorrerebbe prendere atto, quanto meno, che l'amministrazione generale del servizio pubblico di istruzione dovrebbe prendere in esame anche l'impatto specifico dell'operato di ogni dirigente. In caso contrario, il rischio è che la valutazione, in quanto ancorata a criteri molto generali o addirittura generici, non avvenga oppure avvenga in modo "indiscriminato" (ossia con il riconoscimento indistinto di "risultati" che, sul piano locale, non sono stati avvertiti o non hanno comportato mutamenti o miglioramenti significativi dell'azione formativa).

Si noti, poi, che il desiderio di valutazione "circostanziata", i.e. di valutazione riferita alla singola scuola, è assai diffuso e che, proprio in seno alle dinamiche più comuni dell'autonomia scolastica, sono nate prassi diffuse di accreditamento dei singoli istituti mediante il ricorso a certificazioni di qualità (ad esempio, ISO 9001:2000), che, pur essendo nate per contesti che nulla hanno a che fare con l'educazione, con la formazione o con l'istruzione in senso lato, sembrano rispondere all'esigenza che l'*audit* della valutazione sia più ravvicinato di quello consistente nei soggetti di "governo" del servizio complessivo⁴⁷. In tema, peraltro, si sono diffuse anche iniziative imprenditoriali vere e proprie, che offrono alle singole scuole moduli di consulenza più o meno articolati per "innestare" anche processi di auto-valutazione e per gestirne i relativi processi⁴⁸.

L'aspetto, quindi, delicato della valutazione dei dirigenti non è solo la perdurante assenza di criteri razionali e improntati alla misurazione dei successi educativi o

⁴⁷ Un processo di valutazione, di questo tipo, è consultabile, in via esemplificativa, anche *on line*, con riferimento alle iniziative svolte in due istituti professionali di Ferrara: <http://www.quality.it/articolo1.pdf>.

⁴⁸ Ad esempio, *cfr.* il modulo, tutto privato, proposto da SPC (Studio di Psicologia Clinica), come "Percorso Scuola Qualità": <http://www.uni.net/spc/link8new.htm>. Ma v. anche il progetto "Qualità" di ReQuS (Rete per la Qualità della Scuola), accreditato anche dal MIUR: <http://www.requs.it/default.asp?pagina=2218>. I percorsi di qualità, in senso lato, sono molto seguiti anche dall'universo, assai vario, delle scuole paritarie (*cfr.* l'interessante corso sperimentato dalla Federazione istituti di attività educative: http://www.fidae.it/AreaLibera/corsi_formazione/piano_formativo.asp).

formativi; la delicatezza risiede tutta anche nella circostanza che la valutazione è comunque scollegata dalla valorizzazione di ciò che accade nella comunità scolastica e nella “vita” di ogni istituto.

Eppure, se la riflessione sul Capo di istituto si è gradualmente espressa in termini di incentivazione del suo ruolo principalmente “educazionale” e della connotazione (a ciò) strumentale di ogni altra prerogativa dirigenziale, allora pare inevitabile che la valutazione sul corretto adempimento dei doveri di tale ruolo ne comporti *anche* la misurazione concreta e “ravvicinata”.

Questa lacuna persiste ancora, e ciò anche laddove si prenda atto dei relevantissimi sforzi che, a partire dal progetto SIVADIS (Sistema di Valutazione dei Dirigenti Scolastici) l'amministrazione statale ha fatto⁴⁹, poiché il metodo che viene proposto è, per così dire, ancora “esclusivo” (si svolge, cioè, all'interno dell'amministrazione statale e dei rapporti organici che la riguardano) ed “unidirezionale” (ossia, pur coinvolgendo i dirigenti controllati, esso si sviluppa dall'alto verso il basso).

Anzi, il dato interessante, semmai, è il fatto che il metodo suggerito dall'Invalsi⁵⁰, se da un lato si propone di tener espressamente conto di ciò che accade o è accaduto all'interno della singola scuola e dei profili di leadership e di “missione” del singolo Capo d'istituto, dall'altro lato assorbe completamente queste valutazioni in un procedimento plurifasico al quale la comunità scolastica di riferimento (propriamente intesa) resta chiaramente estranea. Di più: questo stesso modello intende agevolare, attraverso la messa a disposizione del dirigente di una “Guida alla Progettazione del Servizio Scolastico” (GPSS), la diffusione di sistemi di progettazione e di management tendenzialmente standardizzati, e tali da costituire la base per una misurazione omogenea dei risultati ottenuti.

Anche il tema della valutazione, quindi, induce a registrare un sostanziale “scollamento” tra la consapevolezza, anche molto diffusa, sulle specificità che la figura dirigenziale dovrebbe svolgere nella scuola e l'affermazione trasversale di modelli di dirigenza amministrativa che, pur avendo l'obiettivo diffondere *performances* efficienti, oltre che rispettose di un complesso assetto normativo, non riesce a calarsi totalmente nell'organizzazione, ancora immutata, dei singoli istituti di istruzione.

⁴⁹ V. il documento prodotto dall'INVALSI, *La valutazione dei dirigenti scolastici* (Rapporto), agevolmente consultabile *on line* al seguente indirizzo: http://www.invalsi.it/download/Rapporto_IParte.pdf.

⁵⁰ V. a nt. precedente.

Parte III

I dirigenti scolastici nel sistema trentino

1. Le peculiarità della dirigenza scolastica trentina: discontinuità nel sistema, continuità nello *status*

Pur inserendosi coerentemente nel sistema nazionale di istruzione e formazione, il cd. “Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino” (così definito e disciplinato dalla legge prov. n. 5/2006) presenta indubbi profili di originalità, ed è naturale che simili profili si siano tradotti anche nell’assunzione di una disciplina esplicita anche con riguardo al ruolo e alle funzioni dei dirigenti scolastici⁵¹.

Per ciò che interessa in questa sede, è utile evidenziare quale sia il modo con il quale viene trattata, in questo contesto, l’autonomia scolastica, nel senso che essa è indubbiamente la cornice nella quale il dirigente scolastico è chiamato ad operare continuativamente.

Dell’autonomia scolastica, in particolare, si occupa la Sezione I del Capo II della legge in questione (artt. 14 ss.).

Un primo dato, per così dire rivoluzionario, emerge in modo palese e tradisce, in un certo senso, una certa fiducia nei confronti dell’autonomia.

L’autonomia, infatti, si estende anche alla formazione *tout court* considerata, diventando fattore ulteriore di consolidamento e rafforzamento del modello disciplinare, già traguardato dal legislatore nazionale e già parzialmente anticipato, come si è detto, anche dalla normativa provinciale previgente, dell’integrazione tra il servizio di istruzione e il servizio di formazione.

In sostanza, ai fini dell’espreso riconoscimento, da parte della Provincia, della valenza ufficiale di servizio pubblico oggettivo dell’attività di formazione professionale nell’ambito del sistema integrato provinciale di istruzione e formazione, gli organismi provinciali e privati che intendano promuovere tale attività debbono dotarsi della medesima articolazione organizzativa delle scuole.

L’autonomia, pertanto, in tale contesto, non è solo autonomia scolastica, bensì è autonomia di tutte le istituzioni scolastiche e formative.

⁵¹ Per una prima e sistematica ricognizione del modello trentino, specialmente con riferimento all’assetto normativo, contenuto nella legge prov. summenzionata, concernente l’autonomia scolastica, v. l’indagine promossa dal Comitato Provinciale di Valutazione del Sistema Scolastico e Formativo e condotta dal Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell’università di Trento con il contributo dell’IPRASE del Trentino, *Verso un’autonomia matura. L’attuazione dell’autonomia scolastica in provincia di Trento*, Trento, 2006. In tema *cfr.* anche F. Cortese, *Autonomia scolastica e autonomia speciale: il caso trentino*, in G.C. De Martin, A. Coccozza, G. Porrotto (a cura di), *Istituzioni scolastiche e formative*, *cit.*, p. 95 e ss.

Vengono quindi ribaditi, confermati o precisati alcuni caratteri distintivi di siffatta autonomia, in tutto o in parte già noti anche nell'ambito della legislazione o del dibattito nazionale, quali:

- la natura funzionale e la proiezione intrinsecamente relazionale dell'autonomia⁵²;
- il cuore essenzialmente didattico della stessa, e la dettagliata definizione, da parte della fonte primaria, della sua dimensione necessariamente multidirezionale (organizzativa; amministrativa; finanziaria; di ricerca, sperimentazione e sviluppo)⁵³.

⁵² “Le istituzioni scolastiche e formative realizzano il servizio educativo secondo criteri di adeguatezza, differenziazione, partecipazione e leale collaborazione, sia con riferimento alle attese delle famiglie e alle capacità e caratteristiche specifiche degli studenti e degli altri soggetti della comunità scolastica, sia con riguardo all'esigenza d'integrazione e di dialogo con le comunità locali, con le altre autonomie funzionali, con il contesto sociale e professionale, con il mondo del lavoro e con le espressioni della sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118 della Costituzione” (art. 14, comma 2). “L'autonomia delle istituzioni scolastiche e formative costituisce strumento volto a potenziare l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, al fine di assicurare lo sviluppo e la crescita personale, culturale, sociale e professionale dello studente e di valorizzarne le attitudini; inoltre garantisce e valorizza la libertà d'insegnamento e la professionalità dei docenti” (art. 15, comma 1).

⁵³ *Cfr.* le definizioni di cui all'art. 15 (Autonomia didattica, organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo). L'autonomia didattica “è finalizzata a garantire il diritto di apprendere, nel rispetto delle esigenze formative degli studenti, e a sostenere la libertà di scelta educativa delle famiglie, e si sostanzia nella scelta libera e programmata di metodologie e strumenti, idonei a interpretare con efficacia e coerenza il progetto d'istituto”. Essa “permette la flessibilità dell'insegnamento finalizzata alla continuità didattica e formativa, all'orientamento e al riorientamento, alla realizzazione di percorsi didattici personalizzati e integrati, di esperienze di tirocinio e di alternanza scuola - lavoro, a garanzia della qualità del processo di apprendimento e di formazione integrale della persona”, ed “è esercitata nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e dei piani di studio provinciali, del numero minimo dei giorni di lezione per anno scolastico e formativo, garantendo la cooperazione ed il dialogo con le famiglie, e con l'obbligo di adozione di procedure e strumenti di verifica e di valutazione”. L'autonomia organizzativa “persegue il raggiungimento di un adeguato grado di efficienza ed efficacia del servizio educativo, attraverso l'attivazione di modelli organizzativi flessibili, l'integrazione delle risorse, la diversificazione dei servizi erogati, l'introduzione di tecnologie innovative, il coordinamento dei soggetti presenti nel contesto territoriale, anche con la stipula di accordi e convenzioni”. Nell'esercizio della propria autonomia organizzativa “ciascuna istituzione può articolare i cicli formativi secondo scelte di flessibilità didattica”. Inoltre, ciascuna istituzione “opera per l'ottimale utilizzo delle risorse finanziarie, tecnologiche, materiali e temporali nonché per la valorizzazione e il razionale impiego delle risorse umane, nel rispetto degli obblighi contrattuali, anche avvalendosi di collaborazioni e consulenze qualora all'interno dell'istituzione non siano reperibili le competenze richieste”. L'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo “è volta a qualificare l'offerta formativa attraverso la promozione dei processi d'innovazione e sperimentazione nonché

Ciò nonostante vengono affrontati anche profili disciplinari in tutto o in parte innovativi, ovvero vengono significativamente rafforzati istituti già presenti nella disciplina previgente, quali:

- l'autonomia statutaria delle istituzioni scolastiche e formative, che devono dotarsi di apposito statuto⁵⁴;

attraverso la realizzazione di attività di ricerca pedagogica, didattica e organizzativa, di aggiornamento culturale e professionale e di formazione in servizio del personale, di scambio e d'informazione tra i soggetti competenti in materia di istruzione e formazione a livello provinciale, nazionale, transfrontaliero, comunitario e sovranazionale". Le istituzioni, singolarmente o tra loro associate, "esercitano l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo nei limiti della flessibilità curricolare garantiti dall'autonomia didattica e organizzativa, in raccordo con la programmazione e con l'attività realizzata nell'ambito del sistema educativo provinciale e tenendo conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali".

⁵⁴ Art. 17 (Statuto delle istituzioni scolastiche e formative): "1. Lo statuto delle istituzioni scolastiche e formative costituisce il documento fondamentale dell'istituzione e in particolare stabilisce, nel rispetto di quanto previsto da questa legge: a) i principi e i criteri di organizzazione dell'istituzione scolastica e formativa; b) i contenuti vincolanti e le modalità di approvazione del progetto d'istituto; c) le funzioni, la composizione e le modalità di nomina degli organi collegiali dell'istituzione, nel rispetto di quanto previsto da questa legge e in coerenza con le norme generali dell'istruzione; d) i contenuti e le modalità di approvazione del regolamento interno che, in attuazione dello statuto, definisce, tra l'altro, gli aspetti organizzativi attinenti al funzionamento dell'istituzione e dei relativi organi, nonché del regolamento che definisce i doveri degli studenti e i comportamenti che configurano mancanze disciplinari; e) le modalità di formazione e di approvazione del bilancio e del conto consuntivo; f) la partecipazione degli studenti e dei genitori alle attività della classe e dell'istituzione, garantendo il diritto di riunione e di assemblea e favorendo le attività delle associazioni di studenti e di genitori, anche attraverso la messa a disposizione di spazi adeguati; g) la partecipazione dell'istituzione e della comunità scolastica a progetti o iniziative d'integrazione, collaborazione e scambio con altri soggetti in ambito nazionale, europeo e internazionale; h) le modalità, definite su eventuale proposta e previo parere della consulta dei genitori, del collegio dei docenti e della consulta degli studenti, con le quali le istituzioni instaurano con altri soggetti pubblici o privati operanti sul territorio forme di cooperazione e collaborazione rivolte alla migliore definizione dei contenuti e degli indirizzi da esprimere nel progetto d'istituto. 2. Lo statuto è adottato dal consiglio dell'istituzione scolastica e formativa a maggioranza dei due terzi dei componenti ed è inviato alla Provincia che, entro quarantacinque giorni, può rinviarlo per motivi di legittimità all'istituzione per il conseguente adeguamento. Entro lo stesso termine la Provincia, inoltre, può esprimere osservazioni in relazione alla conformità dello statuto agli atti provinciali di programmazione e d'indirizzo; decorso tale termine il consiglio dell'istituzione approva in via definitiva lo statuto. Le modifiche allo statuto sono adottate con la procedura prevista da questo comma. 3. La Provincia elabora uno schema tipo di statuto e lo mette a disposizione delle istituzioni scolastiche e formative. 4. In prima applicazione di quest'articolo il primo statuto dell'istituzione scolastica e formativa è adottato dal consiglio d'istituto in carica entro due anni dall'entrata in vigore di questa legge, con le modalità previste dal comma 2".

- la possibilità di costituire reti di scuole, per il miglioramento del servizio pre-stato, non solo sotto il profilo dei possibili risparmi di spesa, ma anche per quanto riguarda la condivisione efficiente di strutture, mezzi e personale⁵⁵;
- la possibilità di stipulare accordi e/o convenzioni con soggetti rappresentativi del territorio, coerentemente con la riorganizzazione istituzionale introdotta dalla riforma istituzionale sopra menzionata, ovvero con altri soggetti pubblici o privati⁵⁶;

⁵⁵ Art. 19 (Reti delle istituzioni scolastiche e formative provinciali): “1. Le istituzioni scolastiche e formative provinciali operano attraverso accordi di rete per la migliore utilizzazione delle risorse, il raggiungimento delle proprie finalità istituzionali e il contenimento dei costi. L'accordo di rete può avere a oggetto attività didattiche, tecnico-amministrative e gestionali e può anche prevedere, ferma restando l'autonomia dei singoli bilanci, l'attivazione di centri di servizio comuni, l'acquisto di beni e servizi, l'utilizzazione e la mobilità temporanea di personale, anche docente. 2. Gli accordi di rete tra istituzioni sono aperti all'adesione di tutte le istituzioni scolastiche e formative provinciali che intendano aderirvi. 3. Per individuare le modalità e i criteri per l'applicazione di quest'articolo la Provincia può approvare specifici atti d'indirizzo, individuando anche i casi in cui devono essere attivate le reti, in relazione all'utilizzo delle risorse strumentali o alla gestione di servizi comuni”.

⁵⁶ Art. 20 (Collaborazione delle istituzioni scolastiche e formative operanti nel territorio delle comunità): “1. Le istituzioni scolastiche e formative concorrono allo sviluppo del territorio in cui operano attraverso la programmazione dell'offerta formativa coerente ai bisogni del territorio delle comunità di cui alla legge provinciale n. 3 del 2006 e operano per l'integrazione e la collaborazione tra le istituzioni scolastiche e formative provinciali e gli altri soggetti istituzionali. 2. A tal fine le istituzioni scolastiche e formative provinciali attivano apposite forme di collaborazione, anche consortili, con le comunità e i comuni nel cui territorio operano per: a) l'individuazione delle esigenze di educazione e di formazione e il coordinamento dell'offerta formativa scolastica, anche al di fuori dei cicli scolastici e formativi, rivolta ai giovani e agli adulti, anche immigrati; b) lo svolgimento di attività e la gestione di servizi comuni a più istituzioni, in modo da assicurare il più efficace impiego delle risorse; c) l'individuazione delle risorse umane, ivi compreso il personale docente e non docente delle istituzioni scolastiche e formative da utilizzare, anche attraverso la mobilità temporanea, per la realizzazione delle attività comuni; d) l'esercizio coordinato delle funzioni in materia di edilizia scolastica, di gestione delle strutture e di diritto allo studio; e) la progettazione e la realizzazione di iniziative di carattere educativo e formativo, in modo da assicurare la continuità dell'offerta e l'uso comune di laboratori, palestre e altre strutture o attrezzature; f) la messa a disposizione delle strutture delle istituzioni scolastiche e formative, comprese le palestre, gli impianti e le attrezzature (...); g) la partecipazione a progetti rientranti nelle finalità dell'istituzione scolastica o formativa e previsti dal progetto d'istituto, anche cofinanziati dall'Unione europea, da enti o organizzazioni provinciali, nazionali e internazionali. 3. Al fine del coinvolgimento e dell'individuazione di decisioni condivise su tematiche di comune interesse relative all'offerta formativa, anche relativa all'educazione permanente, le istituzioni scolastiche e formative provinciali e i responsabili delle forme collaborative previste dal comma 2 possono definire accordi di programma o convenzioni con: a) istituzioni scolastiche e formative paritarie, al fine di realizzare iniziative di collaborazione gestionale, di

- il conseguente rafforzamento del progetto di istituto, quale sede, necessariamente aperta, di partecipazione di tutta la comunità scolastica all'attività di pianificazione e definizione delle prestazioni fornite, ma anche quale momento di programmazione e pianificazione generale e quale luogo di disciplina concreta del raccordo tra obiettivi didattici e ricorso a strumenti associativi e/o convenzionali nell'ottica del miglioramento del servizio nonché nella prospettiva, in taluni casi, di implementare ulteriormente la tutela di alcune minoranze linguistiche locali⁵⁷;

carattere educativo, formativo e sportivo, anche per assicurare l'integrazione e la continuità dell'offerta formativa; b) soggetti pubblici e privati o associazioni anche dei datori di lavoro o dei lavoratori operanti sul territorio, allo scopo di predisporre progetti e reperire risorse, definendo i criteri e le modalità per la realizzazione degli obiettivi concertati; c) enti o istituzioni pubbliche e private o associazioni, per acquisire o per fornire particolari servizi, ivi compresa la progettazione di percorsi innovativi, comunque inerenti alle finalità dell'istituzione scolastica e formativa, per la partecipazione a iniziative formative che prevedano la realizzazione di attività connesse all'insegnamento di discipline previste dai piani di studio e in particolare per organizzare esperienze di alternanza, di tirocinio e di collegamento con il mondo del lavoro per gli studenti del secondo ciclo. 4. Le istituzioni scolastiche e formative prevedono, nell'ambito del progetto d'istituto, la partecipazione alle forme collaborative e alle relative attività previste da quest'articolo”.

⁵⁷ Art. 18 (Progetto d'istituto e carta dei servizi): “1. Le istituzioni scolastiche e formative adottano il progetto d'istituto, con la partecipazione e il coinvolgimento di tutte le componenti della comunità scolastica, secondo principi di leale collaborazione e partecipazione e in coerenza con gli indirizzi generali e programmatici del governo provinciale e con gli obiettivi generali propri dei diversi cicli scolastici. 2. Il progetto d'istituto è il documento che esplicita l'identità culturale e progettuale delle istituzioni e riflette le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale, tenendo conto della programmazione territoriale dell'offerta formativa e facendo riferimento alle iniziative individuate o da individuare in collaborazione con le istituzioni e gli altri soggetti del territorio per le finalità previste da questa legge. Il progetto d'istituto garantisce la coerenza dei propri contenuti e scelte con lo statuto dell'istituzione, con la dinamica delle risorse finanziarie, umane e organizzative assegnate all'istituzione. 3. Il progetto d'istituto, nel rispetto delle diverse opzioni metodologiche e della competenza tecnica del personale docente, identifica l'offerta formativa e in particolare: a) definisce le scelte educative e organizzative e i criteri di utilizzazione e valorizzazione delle risorse in modo vincolante per la comunità scolastica e formativa di riferimento, sulla base di obiettivi educativi, culturali e formativi; b) definisce i progetti e le attività che costituiscono l'offerta formativa complessiva anche con riguardo alle iniziative di educazione permanente nonché di formazione in apprendistato e di alta formazione professionale, in attuazione delle politiche del lavoro; c) esplicita la progettazione curricolare, extracurricolare e organizzativa che le singole istituzioni adottano nell'ambito della loro autonomia, pianificando tra l'altro le attività di sostegno, di orientamento e di formazione integrata e anche valorizzando l'acquisizione di esperienze nell'ambito del sociale, della cooperazione, della solidarietà; d) definisce le misure per l'integrazione degli studenti con bisogni educativi speciali; e) determina criteri relativi agli orari e ai tempi

- la riarticolazione dell'organizzazione interna di ciascuna istituzione scolastica autonoma in funzione del riconoscimento dell'autonomia statutaria e dell'affermazione dei principi di partecipazione e leale collaborazione come principi metodologici coesenziali all'operare dell'autonomia⁵⁸;
- l'introduzione del nucleo interno di valutazione⁵⁹;

d'insegnamento, alla formazione delle classi, all'utilizzo del personale della scuola e alla valutazione del servizio educativo; f) stabilisce criteri per l'autoanalisi e la valutazione dei processi e dei risultati conseguiti in ordine agli obiettivi; g) definisce le effettive opportunità di coinvolgimento delle famiglie e degli studenti nell'attività della scuola; h) stabilisce le iniziative d'informazione e di comunicazione da realizzare, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 5. 4. Nel rispetto degli indirizzi generali per l'attività, la gestione e l'amministrazione della scuola e tenendo conto delle proposte della consulta dei genitori e, per le istituzioni del secondo ciclo, della consulta degli studenti, il consiglio dell'istituzione approva il progetto d'istituto, sulla base di quanto deliberato dal collegio dei docenti in relazione agli aspetti di programmazione dell'azione didattico-educativa (...). 5. Il progetto d'istituto è pubblico e reso disponibile all'interno dell'istituzione, che ne cura la consegna agli studenti all'atto dell'iscrizione, anche in estratto. Il progetto d'istituto è trasmesso al competente dipartimento provinciale. 6. Nelle istituzioni scolastiche e formative frequentate da un numero significativo di studenti provenienti dai comuni mocheni e da quello cimbro individuati dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 592 del 1993 è prevista la realizzazione di specifici progetti o interventi per la tutela e la promozione della conoscenza della lingua e della cultura mochena e cimbra. Il numero degli studenti è individuato secondo criteri stabiliti dalla Provincia, sulla base di un'intesa definita con la conferenza delle minoranze linguistiche di cui all'articolo 6 della legge provinciale n. 4 del 1999. (...).

⁵⁸ Viene data, ad esempio, la possibilità, allo statuto della scuola, di prevedere la partecipazione al consiglio dell'istituzione di soggetti rappresentativi del territorio (*cf.*, in proposito, il secondo paragrafo del comma 3 dell'art. 22: "Lo statuto dell'istituzione può prevedere la presenza nell'ambito del consiglio dell'istituzione di non più di cinque rappresentanti del territorio, indicando se tali componenti partecipano alle sedute con o senza diritto di voto").

⁵⁹ Art. 27 (Nucleo interno di valutazione): "1. Le istituzioni scolastiche e formative valutano periodicamente il raggiungimento degli obiettivi del progetto d'istituto, con particolare riferimento a quelli inerenti alle attività educative e formative, anche avvalendosi degli indicatori forniti dal comitato provinciale di valutazione del sistema educativo. I risultati dei processi di valutazione sono posti a confronto con le rilevazioni del comitato provinciale di valutazione e sono inviati al comitato stesso e al dipartimento provinciale competente in materia di istruzione. I risultati sono altresì tenuti in considerazione al fine della predisposizione del progetto d'istituto. 2. Le istituzioni attuano il comma 1 costituendo un nucleo interno di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del servizio educativo, con compiti di analisi e di verifica interni, finalizzati al miglioramento della qualità nell'erogazione del servizio. 3. Il regolamento interno dell'istituzione disciplina il funzionamento del nucleo interno di valutazione, la cui composizione e individuazione sono determinate, secondo criteri di competenza, dallo statuto, tra un minimo di tre e fino a un massimo di sette componenti, assicurando in ogni caso la presenza di docenti, genitori, non docenti e studenti del secondo ciclo. I docenti sono individuati dal collegio dei docenti".

- la previsione di un apposito revisore dei conti, da nominarsi da parte del consiglio dell'istituzione tra i membri del nucleo di controllo previsto presso l'amministrazione provinciale⁶⁰.

Tra tutte le peculiarità così segnalate, spicca senz'altro l'autonomia statutaria. Si tratta di una delle innovazioni più significative della vigente disciplina.

Essa presuppone senz'altro l'acquisizione, da parte del legislatore trentino, della necessità, non solo pratica, di fornire alle istituzioni scolastiche la disponibilità di un'apposita "fonte del diritto" quale manifestazione tangibile del pluralismo disciplinare in materia di istruzione, alla stessa stregua di quanto preconizzato in alcune riflessioni dottrinali⁶¹.

Sotto un profilo eminentemente teorico, un simile riconoscimento della potestà statutaria induce a riflettere nuovamente sulla possibilità di interpretare la natura funzionale dell'autonomia scolastica nell'ambito delle teorie istituzionalistiche del diritto e di considerare proprio in una simile prospettiva l'esistenza, postulata anche dalla Corte costituzionale (sentenze 27 gennaio 2005, n. 37, Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13⁶²), di un nucleo essenziale di autonomia, che dovrebbe rispettarsi sia da parte del legislatore statale sia da parte del legislatore regionale o provinciale.

Da un punto di vista pratico, però, si deve rammentare un problema di non poco momento, ossia quello della definizione concreta del contenuto dello statuto e dei limiti dell'autonomia statutaria così prefigurata.

⁶⁰ Cfr. l'art. 26 della legge in esame.

⁶¹ F. Saitta, *L'autonomia statutaria delle scuole: quali prospettive?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, p. e 561 ss.: "Consentire ad ogni scuola di diventare istituzione in prima persona, di sviluppare da protagonista la relazionalità interistituzionale, implica infatti – a nostro avviso – qualcosa di più, anche perché ogni qualvolta il legislatore ha disciplinato istituzioni autonome o figure similari ha attribuito loro autonomia organizzativa assai ampia, intesa come autonomia di indirizzo amministrativo o addirittura politico-amministrativo. Ora, è risaputo che di autonomia può parlarsi in vari sensi, per cui anche nell'ordinamento scolastico il termine può rivestire diversi significati, fino a quello – che invero, alla luce di quanto sin qui osservato, risulterebbe assai riduttivo – di decentramento. Ma è anche noto che, secondo la più autorevole dottrina [M.S. Giannini, n.d.r.], il significato primo – e, secondo taluno, l'unico autentico in sede giuridica – del termine è quello di autonomia normativa, essendo proprio lo statuto la più alta manifestazione di autonomia dell'ente, che viene abilitato a produrre norme generali aventi un'efficacia costitutiva dell'ordinamento medesimo". Sulla necessità che le scuole, in quanto autonome, dovessero essere titolari anche di autonomia statutaria cfr. già A. Pajno, *L'autonomia come governo del sistema di istruzione*, in A. Pajno, G. Chiosso, G. Bertagna, *L'autonomia delle scuole, cit.*, in part. 80.

⁶² Il testo integrale di entrambe le pronunce è reperibile agevolmente presso il Sito www.cortecostituzionale.it. Per un commento alla pronuncia del 2004 cfr. A. Sandulli, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, p. 543 e ss.

Se da un lato si può constatare che un'interpretazione accorta della disciplina legislativa permette di poter delinearne con sufficiente chiarezza gli elementi che necessariamente devono essere contenuti nello statuto, e che nulla vieta ai consigli delle diverse istituzioni scolastiche di immaginare il ricorso alla fonte regolamentare per la definizione di molti dettagli operativi, è altrettanto vero che residuano numerosi dubbi su ciò che le scuole possano eventualmente e comunque prevedere in assenza di una specifica prescrizione abilitativa della fonte primaria.

A tale riguardo, tuttavia, deve segnalarsi che la mancanza diffusa di una sia pur elementare formazione giuridica nei soggetti che devono procedere di fatto all'approvazione dello statuto induce a ritenere che, quanto meno in prima applicazione della riforma, le scuole tendano ad utilizzare ampiamente lo statuto-tipo fornito dall'Amministrazione provinciale (e così, nei fatti, è avvenuto).

In proposito, peraltro, appare degno di rilievo menzionare che proprio l'Amministrazione provinciale ha avviato le procedure di controllo della legittimità formale degli statuti finora elaborati dalle scuole nel senso della predisposizione di un procedimento di dialogo, consulenza e concertazione, onde consentire alle istituzioni scolastiche che lo desiderino un pronto e rapido scrutinio preliminare.

Proprio quest'ultimo profilo conferma il valore centrale dello statuto, giacché la dialettica che verrà inevitabilmente a formarsi tra la posizione del governo provinciale e i progetti delle singole istituzioni scolastiche contribuirà senz'altro al perfezionamento di quel grado di equilibrio e di corretta *governance* del servizio di istruzione che costituisce il vero obiettivo dell'autonomia.

Come viene concepito, però, il dirigente scolastico all'interno della scuola autonoma, per così dire "rafforzata", del "modello" trentino?

Occorre dire che l'occasione di un ripensamento e di un "aggiornamento" unitario e sistematico della legislazione provinciale in un'unica "legge" (eventualità ancora lontanissima sul piano statale) ha consentito alla Provincia di formulare un tentativo di razionalizzazione e di potenziamento di alcune tra le opzioni già accolte a livello nazionale.

In linea generale, è bene precisare subito che le funzioni del dirigente scolastico sono le stesse funzioni di cui si occupa il D.Lgs. n. 165/2001. Semplicemente, la disciplina trentina cerca di esplicitare un po' meglio anche il ruolo "educazionale", propositivo e, come si è detto, "trasformativo" di questa figura⁶³.

⁶³ Cfr., soprattutto, l'art. 23 della legge (che, del resto, è l'equivalente funzionale dell'art. 25 del D.Lgs. n. 165/2001, per quanto riguarda la legislazione statale): "1. Il dirigente dell'istituzione scolastica e formativa assicura la gestione dell'istituzione, ne ha la legale rappresentanza ed è responsabile dell'utilizzo e della gestione delle risorse finanziarie e strumentali, nonché dei risultati del servizio. Nel rispetto delle competenze degli organi collegiali dell'istituzione spettano al dirigente autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane; in particolare, il dirigente organizza

Questa enfasi emerge non solo con riferimento al tenore di talune formulazioni linguistiche, ma anche con riguardo alla circostanza che sono i dirigenti scolastici, per ogni istituzione scolastica, a rappresentare la comunità scolastica di riferimento in senso ad organi collegiali di raccordo tra gli organi di governo provinciale del servizio e i singoli istituti (v. il Consiglio delle autonomie scolastiche e formative, che è chiamato, in base all'art. 38, a formulare pareri e proposte in ordine all'autonomia delle scuole, a possibili innovazioni ordinamentali, all'elaborazione del piano provinciale per il sistema educativo ecc.).

Sono i dirigenti, quindi, a vedersi "formalizzati", per così dire, in un ruolo attivo molto esplicito, capace di operare anche al livello delle scelte programatorie del servizio provinciale di istruzione.

Circa lo *status* del dirigente, invece, come *species* del *genus* "dirigenza pubblica", non vi sono scostamenti di rilievo dal modello nazionale (fatta eccezione per le peculiarità dei dirigenti chiamati ad operare all'interno delle istituzioni scolastiche poste a servizio delle minoranze linguistiche locali), anche se occorre segnalare una più ordinata e "certa" prefigurazione dei temi del reclutamento, della mobilità e della valutazione (art. 100-103).

In proposito, infatti, è interessante notare l'istituzione di uno specifico albo dei dirigenti, volto a rendere palesi alcuni profili della professionalità di questa specifica figura dirigenziale e a facilitare l'amministrazione provinciale in sede di assegnazione dei diversi Capi d'istituto alle scuole, nonché una disciplina espressa della valutazione dirigenziale, che tuttavia non si discosta dal "tipo" esclusivista e unilaterale utilizzato anche in sede statale.

l'attività educativa secondo criteri di efficienza e di efficacia ed è titolare delle relazioni sindacali. 2. Il dirigente dell'istituzione: a) cura le proposte di deliberazione da sottoporre all'approvazione del consiglio dell'istituzione e del collegio dei docenti; b) elabora il bilancio e il conto consuntivo, propone al consiglio dell'istituzione il programma annuale di gestione dell'istituzione e lo informa dell'andamento; c) promuove gli interventi per assicurare la qualità dei processi formativi e la collaborazione delle risorse culturali, professionali, sociali ed economiche del territorio; d) adotta i provvedimenti di gestione delle risorse, sulla base di quanto deliberato dal consiglio dell'istituzione e dal collegio dei docenti, e di gestione del personale nel rispetto di quanto previsto dai contratti di lavoro; e) adotta ogni altro atto relativo al funzionamento dell'istituzione. 3. Nello svolgimento delle proprie funzioni organizzative e amministrative il dirigente dell'istituzione può avvalersi di docenti ai quali possono essere delegati specifici compiti, ed è coadiuvato dal responsabile amministrativo, il quale, con autonomia operativa, sovrintende ai servizi amministrativi e ai servizi generali dell'istituzione, coordinando il relativo personale nell'ambito delle direttive di massima impartite e degli obiettivi assegnati dal dirigente. 4. Il dirigente presenta periodicamente al consiglio dell'istituzione una motivata relazione sulla direzione e sul coordinamento dell'attività formativa, organizzativa e amministrativa, al fine di garantire la più ampia informazione e un efficace raccordo per l'esercizio delle competenze degli organi collegiali".

2. Le questioni aperte: ne esistono anche nel contesto trentino?

Le rapide conclusioni cui si è giunti nel precedente paragrafo consentono di affermare che anche nel contesto trentino si ripetono (in buona parte) le perplessità che vengono rilevate sul piano statale, pur con qualche segnale di “miglioramento” circa la definizione più precisa o puntuale di taluni aspetti della disciplina.

Anche in Provincia di Trento, infatti, pur a fronte di una espressa e forte affermazione dell'autonomia scolastica e del rilievo della comunità scolastica di riferimento nella definizione concreta del servizio di istruzione, il “dirigente”, i cui compiti vengono comunque delineati con maggiore dettaglio e con maggiore consapevolezza della sua funzione di leadership e di management, è coinvolto in un deciso procedimento di assimilazione alla “dirigenza” *tout court* considerata.

Restano invariati, in altri termini, i problemi concernenti le possibilità di armonizzare compiutamente le responsabilità del dirigente con le competenze degli organi collegiali della scuola, così come rimangono delicate le questioni relative alla gestione dei rapporti di lavoro e al coinvolgimento degli istituti e delle realtà locali nella valutazione dell'operato professionale di ogni singola figura dirigenziale⁶⁴.

Occorre, però, dire, simultaneamente, che la legislazione provinciale contiene alcuni istituti che, anche senza alcuna modificazione espressa, possono essere valorizzati o “potenziati” al fine di contestualizzare meglio il ruolo e gli adempimenti del dirigente scolastico all'interno della singola struttura cui è preposto.

L'istituto che viene in considerazione è lo statuto, così come comprensivo della possibilità “ordinaria” (e non eccezionale) che si dia luogo a meccanismi di autovalutazione interna, che si stabiliscano i diritti e i doveri della (specifica) comunità scolastica nel suo complesso, che si precisi quale sia l'articolazione effettiva degli organi della struttura⁶⁵.

⁶⁴ Si osservi che, anche in Provincia di Trento, si è diffusa l'idea (per vero parzialmente corretta) che la combinazione autonomia scolastica-dirigenza comporti anche l'autonoma legittimazione passiva della scuola e, per essa, del dirigente scolastico in talune tipologie di controversie (in ipotesi, quelle sindacali o comunque concernenti i rapporti di lavoro). In tema v. F. Cortese, *Autonomia scolastica, condotta antisindacale e legittimazione processuale: novità dalla Provincia di Trento?* (nota a Tribunale di Trento, sentenza 18 marzo 2008 e Tribunale di Trento, sentenza 1 aprile 2008), in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2008, p. 594 e ss.

⁶⁵ Sul piano nazionale, la generalizzazione dello statuto era stata proposta, sia pur nel contesto di una riformulazione integrale del sistema, nel d.d.l. “Aprea”, presentato nel corso della XVI Legislatura.

A tale ultimo riguardo, si può segnalare che, nel dibattito nazionale successivo alla “Riforma Brunetta”, alcuni interpreti, che già si erano occupati del difficile e delicato ruolo del dirigente, hanno manifestamente preso atto della tendenza, in certo modo inarrestabile, a “travolgere” le peculiarità del ruolo direttivo nelle scuole attraverso l’attribuzione formale di tutte le responsabilità e di tutti gli oneri che ricadono sulla dirigenza pubblica, e di leggere, quindi, i compiti prevalenti del dirigente in termini di efficienza gestionale, specialmente dal punto di vista burocratico⁶⁶.

Con ciò, si è avanzata la proposta di, quanto meno, semplificare il difficile ruolo del dirigente, dando maggiore spazio, soprattutto per quanto concerne alcune funzioni, a figure intermedie, di cd. “middle management”, capaci, cioè, di fungere da raccordo operativo tra il dirigente, inteso come rappresentante verso l’esterno dell’istituzione scolastica, e gli altri organi collegiali. In buona sostanza, preso atto che il legislatore sembrerebbe orientato a “svalutare” il profilo della leadership educativa, confinandolo in affermazioni solo generiche e stringendolo nella morsa di obblighi concernenti la pura e semplice organizzazione, secondo criteri di buon andamento, degli uffici e delle loro risorse (patrimoniali e umane), allora sarebbe opportuno che, sul piano della progettazione didattica propriamente intesa e dei rapporti con la comunità scolastica, il dirigente possa “contare” sull’apporto di uno staff specifico e coordinato.

Più precisamente: “Detto in altri termini, deve essere superato quel modello organizzativo «a pettine» che continua a connotare una scuola pure transitata nell’autonomia e che non trova più riscontro neanche nella struttura ministeriale, suo antico luogo di elezione: un vertice cui formalmente è intestato ogni potere decisivo con connessa e diretta responsabilità, a fronte di una massa indistinta e fungibile che non si assume nessuna specifica responsabilità (e non ne risponde) quand’anche – eventualmente – sia attributaria di singoli incarichi, per «democratica» e libera designazione del collegio dei docenti o altrimenti (a prescindere dal possesso di reali e non generici requisiti professionali), perciò rinunciabili nel momento in cui sopraggiunge qualche complicazione o il proprio pargoletto fa tre starnuti consecutivi. Funzioni strumentali, coordinatori di dipartimento o di classe o di progetto, documentaristi, referenti di plesso, operatori tecnologici, responsabili di laboratorio... *et similia* non possono tradursi in «vari ed eventuali», né possono improvvisare competenze in assenza di accertati, e valutati, percorsi di formazione *ad hoc*.”⁶⁷.

Il suggerimento è, visto dall’interno della disciplina trentina, molto utile, poiché ci si può chiedere se, attraverso il mezzo dello statuto, non si possano, già adesso,

⁶⁶ V., ad esempio, le note, anche polemiche, di F. Nuzzaci, *La dirigenza scolastica dopo al Riforma Brunetta: quali prospettive?*, testo disponibile *on line* al seguente indirizzo: <http://printfu.org/nuzzaci>.

⁶⁷ *Ibidem*.

sperimentare moduli organizzativi di questo genere, capaci, peraltro, di “avvicinare” maggiormente gli organi collegiali della scuola alle esigenze del management dirigenziale, trovando in interlocutori prossimi, più costanti, e della stessa “estrazione”, valide sponde operative.

Lo stesso, peraltro, si potrebbe fare anche con riferimento alle funzioni più “burocratiche” del dirigente, ipotizzando, scuola per scuola, anche a seconda delle disponibilità esistenti e dell’esperienza di volta in volta maturata, che lo statuto riconosca maggiori responsabilità concrete agli uffici di segreteria (e quindi al personale propriamente amministrativo: in proposito, se è vero che la “delega” di singole attività o di alcuni compiti è ammissibile anche per “sgravare” il dirigente di alcune responsabilità civili o penali o contabili, è vero che l’effetto “sgravante” è maggiore in tutti i casi in cui, piuttosto che una delega singolare o ripetuta nel tempo, vi sia una specifica definizione statutaria di alcuni compiti)⁶⁸.

Non si deve, però trascurare un’ulteriore difficoltà, per così dire, intrinseca, tanto nazionale, quanto (anche, e purtroppo ancora) provinciale.

Lo stabilimento, “a regime”, di moduli organizzativi di staff, capaci di rendere possibile l’espressione del ruolo “educazionale” del dirigente scolastico presuppone la presenza di incentivi adeguati per il personale destinato a ricoprire il “middle management” e, possibilmente, di forme differenziate di retribuzione.

A tutti è noto quanto simile tema sia delicato e quanto esso costituisca uno dei più seri ostacoli alla ri-motivazione (oltre che anche alla mera ri-organizzazione) di tutto il personale dell’amministrazione, tanto più di quello docente⁶⁹.

⁶⁸ *Ibidem*: “Riteniamo debba obiettivamente condividersi che la gestione amministrativa e contabile affidata alla piena responsabilità del dirigente scolastico, solo coadiuvato dal DSGA, non è la soluzione più idonea per il corretto funzionamento gestionale delle scuole autonome. Non sempre in questo campo – è stato sottolineato – i dirigenti posseggono le necessarie capacità ed adeguatezze, soprattutto per la provenienza dal ruolo della docenza, che per sua intrinseca natura è lontana dalla cultura giuridica ed economica, da quella delle procedure e degli adempimenti amministrativi e fiscali, dal sistema delle relazioni sindacali e dalla definizione e gestione dei rapporti di lavoro. E – aggiungiamo – se pure le possedessero appieno, il loro quotidiano e defatigante esercizio li distoglierebbe dal compito primario”.

⁶⁹ V. sempre, e ancora con toni assai decisi, *ibidem*: “Ma è imprescindibile sgretolare il consustanziale dogma – accanto a quello della «libertà d’insegnamento» – dell’«unicità della funzione docente», mai persuasivamente decodificato, per essersi – in buona sostanza – tradotto nella sublimazione di un prosaico *pactum sceleris* tra amministrazione e sindacato: stipendi bassi ed appiattiti sulla più vieta uniformità impiegatizia, a fronte di mano libera nel governo di un «personale della scuola» massificato, indistinto, fungibile (ed approssimativamente selezionato); veicolabile con gli slogan e le parole d’ordine di un solidarismo peloso, che esenta dalle complicazioni inerenti alla rappresentanza e tutela di posizioni (e di figure professionali) differenziate. Soccorreranno mai la performance e il merito, oppure anch’essi saranno destinati ad alimentare i nuovi miti?”.

Si deve aggiungere, poi, che la competenza provinciale difficilmente potrebbe svolgersi, anche in direzione di nuova riforma, e quindi di modifica della legge prov. n. 5/2006, in un senso del tutto opposto a quello statale, in ipotesi intervenendo sugli organi collegiali e mutandone radicalmente le competenze, la composizione e i rapporti con il dirigente.

Costituisce un dato ormai acquisito, anche per la Corte costituzionale (v. soprattutto la sentenza 2 luglio 2009, n. 200), che la materia dell'organizzazione interna della scuola autonoma è parte integrante delle "norme generali sull'istruzione"⁷⁰, e che tale limite deve considerarsi applicabile anche alla potestà primaria che le autonomie speciali possano vantare ai sensi e per gli effetti dei rispettivi Statuti di autonomia. Difatti, le formulazioni delle "norme generali sull'istruzione", operanti come tali nei confronti delle Regioni ordinarie, dovrebbero comunque riconsiderarsi, rispetto alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, *quanto meno* tra le "norme fondamentali delle riforme economico-sociali".

Non è dato, quindi, neanche al legislatore provinciale, "ribaltare" verso le logiche della dirigenza amministrativa tutta l'organizzazione della comunità scolastica e dei suoi organi collegiali. Viceversa, è possibile che si possa implementare meglio il ruolo dello statuto di ogni singola scuola (nel senso da ultimo anticipato) e che si possa conferire ulteriori scopi ad altre discipline già esistenti.

⁷⁰ Sul punto sia consentito rinviare a F. Cortese, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali* (nota alle sentt. Corte cost., nn. 200 e 213 del 2009), in *Le Regioni*, 2010, p. 511 e ss.

3. I possibili obiettivi per un intervento provinciale: un'ipotesi concreta

Sviluppando ulteriormente le suggestioni anticipate nel precedente paragrafo, possono immaginarsi due possibili (e praticabili) forme di intervento legislativo "correttivo", finalizzato, quanto meno, ad ottimizzare i risultati già raggiungibili per mezzo della valorizzazione dello strumento statutario di cui dispone ogni scuola.

Si tratta, in verità, di due aspetti tra di loro potenzialmente collegati, poiché riguardano, da un lato, l'incarico che il Capo d'istituto riceve al momento della sua preposizione ad una scuola, e, dall'altro, la valutazione dell'attività del singolo dirigente, che, come si è detto, risulta ancora assai debole, oltre che "eccentrica" rispetto alla necessità di lasciare emergere l'importanza del ruolo di leadership "educazionale" in relazione all'attività che si svolge in ogni comunità scolastica.

Infatti, come si è visto anche in precedenza, e come si è ribadito poc'anzi, la mancata valorizzazione di questo ruolo è una tendenza risalente, che, pur costituendo oggetto di molte riflessioni, è rimasta costante anche a seguito della disciplina della dirigenza, ossia dalle riforme che, apparentemente, avrebbero dovuto lasciarle ampi margini di espressione.

La "dirigenza" si è semplicemente sovrapposta al vecchio "ruolo direttivo", caricando sul Capo d'istituto oneri, anche molto complessi, del tutto estranei dalle specifiche esigenze del servizio che la sua struttura è chiamata a prestare a favore della collettività. Inoltre, l'organizzazione di questa struttura, concepita tuttora in senso comunitario e associativo, è rimasta geneticamente estranea al riconoscimento, quindi solo formalistico, di poteri direttivi e di responsabilità "manageriali", generando sistematici e ripetuti conflitti, sia per quanto concerne la gestione della micro-organizzazione del lavoro in ogni istituto, sia per quanto riguarda la stessa presenza del dirigente in seno agli organi collegiali (presenza il più delle volte concepita in modo parimenti conflittuale o antagonistico: in buona sostanza, il dirigente "datore di lavoro" viene "visto" come tale anche nei luoghi in cui egli dovrebbe essere utilmente presente ed ascoltato proprio per le sue competenze "educazionali").

Se l'utilizzo accorto dello strumento statutario, con conseguente creazione di un "middle management" di docenti-collaboratori non occasionali, ma investiti di compiti precisi, può contribuire ad agevolare la percezione del ruolo "educazionale" del dirigente nei suoi rapporti con gli altri organi della scuola, è necessario che questo ruolo venga ulteriormente incentivato e che esso trovi, anzi, uno sbocco differenziato e, a sua volta, progettuale con riguardo ad ogni istituto.

Perché, dunque, non ipotizzare che l'incarico dirigenziale sia ricettivo rispetto a specifiche e puntuali esigenze della singola struttura e della comunità scolastica che vi afferisce? Perché, anzi, non ipotizzare che, data l'esistenza di un albo provinciale di tutti i dirigenti abilitati e in servizio, possano essere le scuole (e, segnatamente, i consigli delle istituzioni) a "optare" per una singola figura dirigenziale e a "contrattare" con essa e con la Provincia una quota del suo impegno direttivo?

Corre necessario precisare che, in questa proposta, non si vuole sostenere l'idea di introdurre un nuovo livello di contrattazione collettiva ai fini della determinazione della retribuzione dei dirigenti (un simile esito comporterebbe la creazione di una nuova e non auspicabile sede di conflitto); né si intende immaginare che le singole scuole decidano arbitrariamente quale sia il dirigente meglio adatto alle loro esigenze (se non altro perché i dirigenti stessi sono "risorse scarse" e sono destinati sempre a prestare il proprio servizio). Il ruolo di *governance* rivestito dalla Provincia non è messo in discussione.

Si tratta, semplicemente, di prefigurare dei meccanismi che facciano emergere l'importanza delle competenze "educazionali" del dirigente e che consentano, per un verso, di immaginarne una declinazione proporzionale, istituto per istituto e, per altro verso, di estrapolarne dei riferimenti utili e concreti, e pertinenti alla singola comunità scolastica, ai fini di una valutazione (non solo burocratica) dell'attività svolta dai dirigenti.

Non è illogico che si tenti di perseguire queste finalità, anche perché, a seconda della singola scuola, la struttura, le risorse umane e patrimoniali, le relazioni con i soggetti variamente operanti sul territorio e con le famiglie degli studenti sono diverse, così come può essere differente, nel modo anzidetto, anche l'articolazione statutaria delle disponibilità di staff.

Tutte queste alternative dovrebbero caratterizzare almeno una parte dell'incarico dirigenziale che ogni capo d'istituto riceve all'atto del suo insediamento in una scuola e potrebbero ragionevolmente costituire la base per un arricchimento della valutazione periodica sui risultati raggiunti.

Questi stessi risultati, del resto, in un regime di "autonomia" scolastica, possono, o forse devono, essere diversi, poiché possono essere assai diverse anche le "posizioni" della scuola e del suo personale.

Il "dirigente", quindi, non vedrebbe mutato il quadro strettamente burocratico del suo *status* (la "dirigenza", connotata dai caratteri di cui all'art. 23 della legge prov. n. 5/2006, in coerenza, del resto, con quanto stabilito dall'art. 25 del D.Lgs. n. 165/2001), ma vedrebbe adeguatamente valorizzato il suo compito "educazionale", in stretto accordo con la comunità scolastica di riferimento e con l'amministrazione provinciale, che "assorbirebbe" i termini e i gli obiettivi di risultato nello specifico incarico con cui destina il dirigente alla struttura che lo ha richiesto.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Andreucci M.** (1969), *Il principio personalistico nel diritto scolastico*, Milano, p. 199 e ss.
- Armone A., Lelli L., Summa I.** (2002), *Manuale del dirigente scolastico*, Roma-Bari
- Augeri Cateno B.** (1979), *Ancora sulla sentenza n. 228 del 12-14 novembre 1976 della Corte costituzionale e sulla dirigenza dei presidi*, in “Riv. giur. scuola”, p. 1 e ss.
- Basalisco S., Massioni C., Tosi L.** (a cura di) (1995), *Gestire la scuola*, Firenze
- Bombardelli M., Cosulich M.** (a cura di) (2005), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova
- Borgonovo Re D., Cortese F.** (a cura di) (2004), *Un diritto per la scuola* (Atti del Convegno “Questioni giuridiche ed organizzative per la riforma della scuola – Giornata di Studio in onore di Umberto Pototschnig” – Trento, 14 maggio 2003), Trento
- Bosna E.** (1987), *Il ruolo del dirigente scolastico nella nuova scuola italiana*, in “Riv. giur. scuola”, p. 977 e ss.
- Bracci E., Vagnoni E.** (2005), *La nuova dirigenza scolastica tra opportunità, responsabilità e limiti*, in “Azienda Pubblica”, n. 1, p. 79 e ss.
- Calcerano L.** (1991), *Il dirigente scolastico*, Roma
- Capaldo N., Rondinini L.** (2005), *Dirigere le scuole. Le funzioni del Dirigente scolastico*, Trento
- Chieppa R., Cortese F.** (2007), *La dirigenza pubblica: modelli e discipline*, in Chieppa R., Lopilato V. (a cura di), *Studi di diritto amministrativo*, Milano, p. 260 e ss.
- Colagiovanni P.** (2003), *Dirigenza scolastica e contrattazione collettiva*, in *Studi urbinati*, p. 363 e ss.
- Comitato Provinciale di Valutazione del Sistema Scolastico e Formativo** (2006), *Verso un'autonomia matura. L'attuazione dell'autonomia scolastica in provincia di Trento*, Trento
- Cortese F.** (2006), *Policentrismo e autonomia: rapporto genetico*, in “Avio-Autonomie” (Periodico di cultura e di politiche della scuola e della formazione), n. 3-4/2006, p. 9 e ss.
- Cortese F.** (2008), *Autonomia scolastica e autonomia speciale: il caso trentino*, in De Martin G.C., Coccozza A., Porrotto G. (a cura di), *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, Padova, p. 95 e ss.
- Cortese F.** (2008), *Autonomia scolastica, condotta antisindacale e legittimazione processuale: novità dalla Provincia di Trento?* (nota a Tribunale di Trento, sentenza 18 marzo 2008 e Tribunale di Trento, sentenza 1 aprile 2008), in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, p. 594 e ss.
- Cortese F.** (2010), *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali* (nota alle sentt. Corte cost., nn. 200 e 213 del 2009), in *Le Regioni*, p. 511 e ss.

- De Martin G.C., Coccozza A., Porrotto G.** (a cura di) (2008), *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, Padova
- de Simone S., Salazar M.** (1983), *La nuova scuola italiana*, Milano
- Federici S.** (1978), *Ricerca, Sperimentazione, Aggiornamento e "Management" della scuola*, Napoli
- Ferricchio A., Bombelli C.** (1999), *Management della scuola*, Milano
- Fracchia F.** (2008), *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino
- Ghilardi F., Spallarossa C.** (1983), *Guida all'organizzazione della scuola*, Roma
- Invalsi**, *La valutazione dei dirigenti scolastici* (Rapporto), agevolmente consultabile on line al seguente indirizzo: http://www.invalsi.it/download/Rapporto_IParte.pdf
- Macaluso C.** (2008), *Gli adempimenti informativi e formativi di sicurezza nell'attività scolastica*, in *ISL*, p. 128 e ss.
- Martinez G.** (1977), *Amministrare la scuola*, Firenze
- Martinez G.** (1982), *Il governo della scuola*, Firenze
- Marzuoli C.** (a cura di) (2003), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna
- Masuelli M.** (2005), *La dirigenza*, in *Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability*, Seminario n. 5 a cura dell'Associazione TreeLLE. Torino, pp. 47-56
- Miola G.** (2001), *Scuola dell'autonomia e innovazione organizzativa*, in AA.VV., *Dirigere la scuola*, Foligno, p. 12 e ss.
- Morin E.** (2000), *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, Milano
- Morin E.** (2011), *La sfida della complessità*, Firenze
- Morzenti Pellegrini R.** (2006), *Il nuovo indirizzo politico e gestionale nella scuola dell'autonomia*, in "Riv. giur. scuola", p. 411 e ss.
- Morzenti Pellegrini R.** (2011), *L'autonomia scolastica. Tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, Torino, (2ª ed.)
- Nuzzaci F.** (2003), *La "specificità" della dirigenza scolastica tra legge e contratto*, in "Riv. giur. scuola", p. 3 e ss.
- Nuzzaci F.**, *La dirigenza scolastica dopo al Riforma Brunetta: quali prospettive?*, testo disponibile on line al seguente indirizzo: <http://printfu.org/nuzzaci>
- Pajno A., Chiosso G., Bertagna G.** (1997), *L'autonomia delle scuole*, Brescia
- Perrella F.** (1984), *La responsabilità nell'amministrazione scolastica*, Modena
- Petrolino A.** (2010), *Il dirigente come motore del cambiamento*, in "Autonomia e dirigenza" (Rivista dell'ANP)
- Piazza S.** (2005), *Competenze professionali e coordinate culturali del dirigente scolastico per la governance della scuola dell'autonomia*, in *Nuova rass.*, p. 621 e ss.
- Poggi A.** (2001), *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano

- Reguzzoni M.** (1974), *La gestione sociale della scuola*, in “La Civiltà cattolica”, quad. n. 2985 del 2 novembre 1974, p. 216 e ss.
- Rembado G., Petrolino A.** (2010), *La guida del dirigente*, Roma
- Ribolzi L.** (1999), *Il dirigente scolastico: manuale di base*, Firenze
- Ribolzi L.** (2010), *Autonomia*, in “Voci della scuola”, IX, Napoli, p. 42 e ss.
- Rinaldi P.G.** (2004), *La scuola come autonomia funzionale*, in “Diritto pubblico”, p. 61 ss.
- Romei P.** (1986), *La scuola come organizzazione. Testo e casi*, Milano
- Romei P.** (1995), *Autonomia e progettualità. La scuola come laboratorio di gestione della complessità sociale*, Firenze
- Romei P.** (2000), *Guarire dal “mal di scuola”. Motivazione e costruzione di senso nella scuola dell'autonomia*, Firenze
- Rossi G.** (1974), *La scuola di Stato: problemi storici e giuridici nella prospettiva di riordinamento dei pubblici poteri*, Roma
- Rossini A.** (2003), *Dirigenti scolastici*, in “Voci della scuola”, II, Napoli, p. 93 e ss.
- Saitta F.** (2004), *L'autonomia statutaria delle scuole: quali prospettive?*, in “Le Istituzioni del federalismo”, p. e 561 ss.
- Sandulli A.** (2003), *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna
- Sandulli A.** (2004), *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in “Le Istituzioni del federalismo”, p. 543 e ss.
- Scurati C., Damiano E., Ribolzi L.** (1978), *La funzione dirigente nella scuola*, Brescia
- Toni R.** (2005), *Il dirigente scolastico*, Milano
- Trainito G.** (2005), *La normativa sul governo della scuola*, in *Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability*, Seminario n. 5 a cura dell'Associazione TreeLLE, Torino, pp. 39 e ss.

Risorse on line

- www.andis.it (Associazione Nazionale dei Dirigenti Scolastici)
- www.anp.it (Associazione Nazionale Dirigenti e Alte Professionalità della Scuola)
- www.dirittoscolastico.it (Giustizia e Diritti dal Pianeta Scuola)
- www.edscuola.it (Educazione&Scuola)
- www.fidae.it (Federazione istituti di attività educative)
- www.invalsi.it (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione)
- www.istruzioneveneto.it (Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto)
- www.miur.it (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca)
- www.provincia.tn.it (Provincia autonoma di Trento)
- www.requs.it (Rete per la Qualità della Scuola)
- www.uni.net/spc (Studio di Psicologia Clinica)
- www.vivoscuola.it (il portale della scuola in Trentino)

Allegato I

Il sistema italiano di istruzione: uno schema generale¹

1. INTRODUZIONE

Il sistema italiano di istruzione è stato formalmente investito, anche negli ultimi anni (2003-2010), da molteplici interventi di riforma.

Il processo graduale di “razionalizzazione” del sistema scolastico ha assunto, anzi, il rango di vero e proprio obiettivo trasversale della politica legislativa più recente. Tuttavia, i grandi filoni di sviluppo dell’istruzione italiana sono rimasti pressoché invariati.

Il movimento di trasformazione complessiva avviato con la ormai celebre “legge Moratti” del 2003 ha consolidato e accentuato opzioni che non erano sconosciute alla legislazione e al dibattito teorico precedenti.

I principali snodi di questa trasformazione si possono così indicare:

- accentuazione del profilo *oggettivo* del servizio pubblico di istruzione e coinvolgimento espresso delle iniziative private nel contesto di un comune sistema nazionale;
- allargamento del sistema nazionale di istruzione alla *formazione professionale*, nel contesto di un unico sistema educativo;
- larga ed ampia definizione centrale ed uniforme, da parte dello Stato, delle *norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali* del diritto all’istruzione e alla formazione professionale, e stabilizzazione del ruolo, ancora assai ristretto, delle autonomie regionali ordinarie, alle quali viene affidato, prevalentemente, il compito di programmare la “rete” del servizio;
- conferma del modello organizzativo dell’autonomia scolastica e promozione culturale delle *best practices*;
- riqualificazione, quanto meno formale, dei *curricoli formativi* e loro adeguamento a metodi didattici non più basati solo sulla semplice trasmissione di conoscenze, ma focalizzati innanzitutto sull’acquisizione e sulla verifica di competenze;
- moltiplicazione delle occasioni di dialogo tra istruzione e mondo del *lavoro* (disciplina della cd. “alternanza scuola-lavoro”).

¹ I contenuti di questo schema sinottico sono stati discussi con la collega Cinzia Piciocchi (Ricercatrice di Diritto comparato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Trento), cui sono grato per gli importanti suggerimenti e contributi. In particolare, a Cinzia Piciocchi sono pienamente attribuibili i paragrafi 5 e 8.

- avviamento dell'attività di *valutazione* del sistema nazionale di istruzione.

Tutti questi profili sono stati, inoltre, condizionati da un preminente problema di finanziamento, dovuto alla necessità di consentire il regolare svolgimento del servizio con risorse via via minori rispetto a quelle tradizionalmente impiegate.

Sul punto si possono registrare dei fenomeni, almeno in apparenza, parzialmente confliggenti: da un lato si ribadisce il ruolo fondamentale, esclusivo e profondo dello Stato nella definizione della cornice del servizio di istruzione; dall'altro si diminuisce l'entità del finanziamento di quello stesso servizio. Ciò ha creato e crea tuttora una difficile gestione del reclutamento del personale docente, in larga parte ancora arruolato con contratti dalla durata limitata nel tempo.

Ma tali vicende rendono ancora difficilmente risolvibile una delle questioni storiche del sistema italiano: il complesso e costoso mantenimento di strutture burocratiche statali numerose e ramificate su tutto il territorio, per un verso; l'impossibilità, per questo motivo, di destinare parte delle risorse disponibili all'aumento e alla qualificazione effettivi dell'offerta didattica.

Viene, viceversa, rafforzata l'attenzione al finanziamento delle attività svolte dalle scuole istituite da gestori privati, sia direttamente, sia per mezzo del sostegno al "diritto di scelta" delle famiglie e, pertanto, della corresponsione di "buoni scuola" (*vouchers*) disciplinati sia dal diritto statale sia da quello regionale.

Altro aspetto qualificante del dibattito degli ultimi anni è rappresentato dalla questione della disciplina della comunità scolastica nel suo complesso.

Con ciò si intende alludere sia alla problematica riforma (rimasta per ora bloccata) degli organi interni (cd. "organi collegiali") delle scuole, sia alle politiche (in fase di progressiva sperimentazione) di responsabilizzazione del ruolo delle famiglie e degli studenti.

Su questo versante, poi, è sempre maggiore l'attenzione che l'amministrazione statale dedica alla prevenzione di comportamenti scorretti e/o illeciti all'interno delle singole scuole (cd. "bullismo") e alla diffusione, all'interno dei singoli istituti, di una cultura diffusa di legalità e di rispetto delle regole (l'introduzione di un nuovo insegnamento di "Cittadinanza e Costituzione" è in linea con questo approccio).

2. L'ASSETTO NORMATIVO

I riferimenti cardinali della disciplina normativa del sistema italiano di istruzione sono facilmente individuabili nel testo della Costituzione. Esiste, cioè, una "Costituzione scolastica" vera e propria (artt. 33 e 34 Cost., integrati dall'art. 117, come riformato nel 2001); ad essa sono riconducibili i principi irrinunciabili del sistema:

- la garanzia della libertà di insegnamento;
- la necessità che lo Stato fissi le “*norme generali sull’istruzione*”, i “*livelli essenziali*” e i “*principi fondamentali*” del servizio di istruzione, ed istituisca comunque scuole “*per tutti gli ordini e i gradi*” dell’istruzione;
- il riconoscimento della libertà dei privati e di altri enti, anche pubblici, circa l’istituzione di scuole, “*senza oneri per lo Stato*”;
- la possibilità che le scuole gestite dai privati o da enti diversi dallo Stato siano parificate a quelle statali;
- l’esistenza di un esame di Stato “*per l’ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l’abilitazione all’esercizio professionale*”;
- il carattere universale del servizio di istruzione e la garanzia del diritto allo studio;
- la gratuità dell’istruzione inferiore;
- la previsione di forme di incentivo e sostegno per i “*capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi*”;
- la necessità che tale sostegno sia “*effettivo*” ed avvenga mediante “*borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso*”;
- la garanzia dell’autonomia delle istituzioni scolastiche.

Il panorama delle norme costituzionali prende corpo nella giurisprudenza della Consulta – che a più riprese è stata chiamata a pronunciarsi in merito al diritto all’istruzione – in un’opera definitoria che sin dalle prime pronunce ne sottolinea la natura “composita” di diritto-dovere, situato nell’ambito dei rapporto etico-sociali. Infatti, la giurisprudenza costituzionale compie con riferimento al diritto all’istruzione un percorso simile a quello svolto con riferimento ad altri diritti sociali, quali ad esempio il diritto alla salute, ovvero i diritti “che costano”, per i quali la Corte ha individuato un nucleo essenziale inviolabile che l’ordinamento giuridico è tenuto a garantire, pena la violazione del dettato costituzionale.

In questo senso, emerge una tutela forte del diritto sociale all’istruzione, che ha condotto la Corte in alcune sentenze paradigmatiche a “riscrivere” norme che ledevano l’essenza stessa di tale diritto. In tale senso è nota ad esempio la sentenza n. 215 del 1987 in cui l’accesso alla scuola s’interseca con il tema della disabilità ed in cui la Corte ritenne incostituzionale una norma che prevedeva un diritto meramente programmatico in quanto « l’inserimento nella scuola e l’acquisizione di una compiuta istruzione sono strumento fondamentale per quel “pieno sviluppo della persona umana” che tali disposizioni additano come meta da raggiungere». L’intersezione tra diritto all’istruzione e disabilità non è infrequente (come conferma anche giurisprudenza di

merito più recente, cfr. da ultimo T.A.R. Cagliari, sent del 24 marzo 2011, n. 276) ed è riconducibile al più ampio intreccio tra diritto all'istruzione ed eguaglianza, che ha fornito alla Corte costituzionale occasioni ulteriori, per riaffermare la portata della tutela costituzionale di tale diritto. Nella sentenza 80 del 2010, ad esempio, la Consulta ha ribadito la natura fondamentale di tale diritto che, nei suoi elementi essenziali rappresenta un limite alla discrezionalità del legislatore e quindi, se leso, può e deve condurre ad un sindacato del potere legislativo. Va poi ricordato come la natura fondamentale del diritto all'istruzione trovi conferma nel riconoscimento in diversi atti di natura internazionale: a mero titolo esemplificativo si possono ricordare la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 (art. 26), la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (art. 24) ed il primo protocollo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 2). Tale riconoscimento associa oggi all'autorevolezza politica conseguenze giuridiche di non poco rilievo, se si considera come la riforma dell'art. 117 abbia elevato a parametro interposto gli obblighi di natura internazionale.

Dal punto di vista legislativo, le riforme avviate nel 2003 (con la già citata "legge Moratti": 28 marzo 2003, n.53) hanno cercato di dare un'interpretazione complessiva di queste coordinate.

I testi normativi più significativi sono i seguenti:

- decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (*Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione*);
- decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286 (*Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, nonché riordino dell'omonimo istituto*);
- decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76 (*Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione*);
- decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77 (*Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro*);
- decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 (*Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione*).

Inoltre, restano un punto di riferimento essenziale:

- - le norme sull'autonomia scolastica (art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59; decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275);
- - le norme sulla parità scolastica (scuole private paritarie) e sul diritto allo studio e all'istruzione (legge 10 marzo 2000, n. 62).

Su questo tronco di disposizioni fondamentali si è innestata la “riforma” avviata in base all’art. 64 della legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha delegato il Governo ad emanare una serie di regolamenti volti a “razionalizzare”, in chiave di riordino e di minore spesa, il sistema esistente (cd. “riforma Gelmini”). Nella stessa direzione è stata adottata anche un’apposita legge (30 ottobre 2008, n. 169).

I regolamenti, in parte già entrati in vigore, si occupano dei seguenti profili: razionalizzazione della rete scolastica; riordino della scuola dell’infanzia e del primo ciclo; coordinamento delle norme per la valutazione degli alunni; licei; istituti tecnici; istituti professionali.

In generale, attraverso tutti questi interventi normativi lo Stato ha fornito una ampia definizione del sistema nazionale di istruzione, interpretando in modo molto esteso le potestà ad esso riconosciute dalla Costituzione.

Nonostante permangano ancora dubbi, soprattutto tra gli studiosi, sul reale significato e sulla reale profondità di queste competenze, la Corte costituzionale ha “salvato” più volte le opzioni legislative statali (in particolare, nn. 279/2005, 200/2009).

Alle Regioni ordinarie, del resto, la Corte ha riconosciuto soprattutto competenze in sede di programmazione territoriale della rete e di dimensionamento delle istituzioni scolastiche (n. 13/2004; ma v. anche n. 200/2009: *“deve ritenersi che il sistema generale dell’istruzione, per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall’osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica. Si tratta, dunque, di conciliare, da un lato, basilari esigenze di “uniformità” di disciplina della materia su tutto il territorio nazionale, e, dall’altro, esigenze autonome che, sul piano locale-territoriale, possono trovare soddisfazione mediante l’esercizio di scelte programmatiche e gestionali rilevanti soltanto nell’ambito del territorio di ciascuna Regione”*).

Si può, pertanto, osservare che la riforma costituzionale del 2001, finalizzata a potenziare il ruolo delle Regioni, non è stata, per ora, tale nella materia dell’istruzione.

Spazi di definizione parzialmente originale del sistema di istruzione competono, invece, alle autonomie speciali (Sicilia, Sardegna, Valle d’Aosta, Friuli - Venezia Giulia, Province Autonome di Trento e di Bolzano).

In proposito si segnala la legge n. 5/2006 della Provincia di Trento, che ha costituito un sistema educativo provinciale che, pur non discostandosi nella struttura essenziale da quello statale, si è evoluto anche in modo diverso: esso, ad esempio, è rimasto estraneo ad alcune delle trasformazioni dei curricula indotte dalle più recenti riforme, ed ha introdotto una disciplina dell’autonomia scolastica un po’ più

dettagliata di quella statale (ogni scuola, peraltro, deve dotarsi, in quel sistema, di un proprio statuto).

3. LA STRUTTURA DEL SISTEMA SCOLASTICO ITALIANO

Attualmente il sistema scolastico italiano è articolato nel seguente modo:

a) Scuola dell'infanzia (3 anni)

È aperta, normalmente, a tutti i bambini tra i tre e i cinque anni di età; non è obbligatoria; l'ammissione è condizionata alle disponibilità esistenti, sulla base di apposite graduatorie.

Primo ciclo di istruzione

Si snoda in due percorsi consecutivi e obbligatori, che normalmente sono accessibili a decorrere dal sesto anno di età:

b) Scuola primaria (5 anni)

Ha sostituito la storica "scuola elementare"; essa, in ogni caso, è stata "arricchita" dall'obbligo dell'insegnamento relativo alla lingua inglese.

c) Scuola secondaria di primo grado (3 anni)

Riprende, in chiave aggiornata, la vecchia "scuola media".

Il primo ciclo di istruzione si conclude con un *esame di Stato*, il cui superamento costituisce titolo di accesso al secondo ciclo.

Secondo ciclo di istruzione

Vi si accede al compimento del quattordicesimo anno di età:

d) Scuola secondaria di secondo grado (di regola 5 anni)

È suddivisa in percorsi distinti, che per ora sono così organizzati: Liceo (Classico; Scientifico; Curricoli sperimentali – scientifico-tecnologico, socio-psico-pedagogico, linguistico; Indirizzo sperimentale ad opzione internazionale; Indirizzo classico europeo; Indirizzo scienze sociali; Altri curricoli sperimentali dell'autonomia); Liceo artistico e istituto d'arte (4 anni); Istituto tecnico; Istituto professionale (3 anni + 2 anni).

Al termine di ogni percorso liceale si sostiene un *esame di Stato*, il cui superamento conduce al conseguimento di un titolo di studio avente valore legale. Esso consente l'accesso all'Università e agli altri percorsi di Alta formazione artistica, musicale e coreutica (previa frequentazione obbligatoria, in questo secondo caso, di un anno propedeutico).

Ciò vale anche per gli Istituti tecnici e professionali, anche se *al termine del triennio dell'Istituto professionale*, è possibile acquisire un titolo che consente già l'ingresso nel mondo del lavoro.

L'obbligatorietà del percorso di istruzione è stata ampliata (dal quattordicesimo anno di età al quindicesimo e poi, definitivamente, al sedicesimo: art. 1, comma 622 della legge 296/2006).

La legge prescrive anche l'obbligo formativo (originariamente sempre fino al sedicesimo anno di età), che si poteva assolvere, alternativamente, o nella frequenza del primo biennio dei percorsi del secondo ciclo o nella frequenza di corsi di istruzione o formazione professionale organizzati anche da enti privati e riconosciuti a tal fine come equipollenti. Ora resta la possibilità di assolvere l'obbligo di istruzione mediante le stesse modalità. In ogni caso è fissato l'obbligo di assolvere al "*diritto-dovere all'istruzione e formazione*" per almeno dodici anni o comunque sino al conseguimento di una qualifica (anche solo professionale) che consenta l'inserimento nel mondo del lavoro (l'obbligo si esaurisce comunque al compimento del diciottesimo anno di età).

Dall'anno scolastico 2010/2011, tuttavia, ha preso avvio un ulteriore *riordino del secondo ciclo* (nota come "riforma Gelmini"), avvenuta per via regolamentare.

Essa consiste, innanzitutto, nella razionalizzazione dell'articolazione dell'offerta precedente in sei distinti licei (classico, scientifico, linguistico, artistico, musicale e coreutico, delle scienze umane). Si prevede un rafforzamento dello studio delle materie scientifiche e l'obbligatorietà, per tutti i cinque anni, dello studio della lingua e della letteratura inglesi.

Analoga razionalizzazione (anche per quanto riguarda lo studio delle materie scientifiche e delle lingue straniere) dovrebbe presto interessare anche la formazione tecnica e professionale, che sarà ri-articolata in due percorsi (Istituto tecnico; Istituto professionale), entrambi sdoppiati al loro interno (rispettivamente: settore economico-settore tecnologico; settore dei servizi-settore industria e artigianato).

La medesima riforma ha introdotto *innovazioni didattiche anche nel primo ciclo*, quali, ad esempio, la possibilità di anticipare l'ingresso nel percorso di istruzione all'età di due anni e mezzo (per la scuola dell'infanzia), la reintroduzione della figura del cd. "maestro unico" (nella scuola primaria), la possibilità di optare per un aumento delle ore di insegnamento delle lingue straniere (per la scuola secondaria di primo grado) e la previsione del sistema di valutazione decimale laddove non già utilizzato (e quindi nella scuola primaria e in quella secondaria di primo grado).

Tutte queste innovazioni sono state oggetto di forti critiche, sulla base dell'assunto che esse sarebbero sostanzialmente motivate esclusivamente dalla necessità di ridurre l'entità della spesa pubblica destinata all'istruzione.

Dall'anno scolastico 2010/2011, inoltre, è prevista l'istituzione di un nuovo insegnamento di "Cittadinanza e Costituzione", in tutte le classi, dalla scuola dell'infanzia alla scuola secondaria di secondo grado (legge n. 169/2008; circolare ministeriale 27 ottobre 2010).

Tale insegnamento è stato "sperimentato" già a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, mediante progetti gestiti a livello regionale e volti al coinvolgimento di realtà associative ed istituzionali, sia private sia pubbliche, dei rispettivi territori.

Nell'intenzione dell'amministrazione statale, tale disciplina non si pone a semplice riedizione, e potenziamento, dell'originaria e tradizionale materia denominata "Educazione civica". Il tentativo di questa innovazione consiste, invece, nella promozione di una diffusa cultura della legalità e della cittadinanza attiva: *"la scuola è chiamata a raccogliere la sfida della riaffermazione del rispetto della persona umana senza discriminazioni, del senso civico, della responsabilità individuale e collettiva, dei valori di libertà, di giustizia, di bene comune che affondano le radici nella nostra Costituzione"* (così si esprime la circolare ministeriale cit.).

4. L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

La riforma introdotta negli anni 1997, 1998 e 1999 sul riconoscimento dell'autonomia delle singole istituzioni scolastiche ha tratto ulteriori spazi di riconoscimento e di rafforzamento.

Ciò è avvenuto soprattutto attraverso un'azione amministrativa di raccolta e di diffusione di *best practices*, allo scopo di incentivare un utilizzo consapevole, da parte delle scuole, delle possibilità loro offerte dal nuovo assetto.

Tuttavia, con l'eccezione, sia pur significativa, dell'avvenuta costituzionalizzazione (nel 2001) di tale forma di autonomia (art. 117), la disciplina sostanziale di questa peculiare formula organizzativa è rimasta, essenzialmente, quella fissata alla fine degli anni Novanta.

L'autonomia delle scuole si caratterizza per i seguenti profili:

- non ha natura territoriale, bensì funzionale;
- la sua ragion d'essere è strettamente connessa alla tutela della libertà di insegnamento e alla garanzia del pluralismo culturale;
- si articola, quindi, innanzitutto, in un'autonomia didattica, che consente ai docenti di specificare e di programmare l'offerta formativa del singolo istituto (Piano dell'offerta formativa) nell'ambito della cornice stabilita dalle norme generali sull'istruzione e dai livelli essenziali (obiettivi specifici di apprendimento) definiti dallo Stato;

- si sviluppa, poi, anche in una conseguenziale autonomia organizzativa, finanziaria, di ricerca, sperimentazione e sviluppo;
- consente di attuare percorsi flessibili, sia circa l'adattamento del calendario scolastico, sia con riguardo alla caratterizzazione concreta dei curricoli (restano però fermi un monte ore annuale minimo e l'impossibilità durante l'anno scolastico di fare lezione per meno di cinque giorni ogni settimana; il margine effettivo di flessibilità dei curricoli varia fino ad un massimo del 20% del monte ore);
- ha una sua visibilità, per le scuole secondarie di secondo grado, anche nella fase dell'elaborazione delle prove relative all'esame finale del secondo ciclo di istruzione (una delle tre prove, infatti, è redatta dalle singole scuole);
- permette alle singole scuole di stipulare accordi con altri soggetti, pubblici e privati, o con altre scuole per il miglior raggiungimento dei risultati previsti nella pianificazione dell'offerta formativa.

Tutti gli interpreti sono concordi nel ritenere che l'autonomia delle istituzioni scolastiche abbia introdotto un modello policentrico di organizzazione e gestione del servizio pubblico di istruzione: le determinazioni autonome delle scuole, infatti, concorrono – con norme generali, livelli essenziali, principi fondamentali statali e discipline regionali – a definire il contenuto effettivo del diritto all'istruzione (Corte costituzionale, n. 13/2004).

Vi è, però, allo stesso tempo, un diffuso atteggiamento critico nei confronti dell'effettiva realizzazione del disegno legislativo. Esso è dovuto a differenti fattori, che possono così sintetizzarsi:

- il calo progressivo e graduale delle risorse messe a disposizione dello Stato impedisce alle scuole di sviluppare al meglio le potenzialità dell'autonomia;
- anche la mancata riforma della disciplina degli organi interni delle scuole costituisce un fattore di rallentamento degli effetti dell'autonomia, che richiede probabilmente procedimenti decisionali diversi da quelli attuali;
- rimane poco chiaro il ruolo del dirigente scolastico, i cui profili di specialità, rispetto alle altre figure dirigenziali del settore pubblico, sono dovuti anche alla sua natura ibrida, di soggetto ancora dipendente in modo molto stretto dalla gerarchia dell'amministrazione centrale;
- permangono molte strutture periferiche dell'amministrazione statale, i cui compiti spesso si traducono in una direzione minuta e diffusa dell'attività delle singole scuole;
- il quadro normativo è sempre in trasformazione ed è caratterizzato da un (ancora) vasto ricorso, da parte del Ministero, a circolari, determinazioni amministrative e atti amministrativi della più varia natura.

5. LE SCUOLE PRIVATE PARITARIE

La presenza di scuole private equiparate alle scuole statali è un dato storicamente tradizionale del sistema italiano di istruzione.

Dal punto di vista quantitativo, esso ha assunto una dimensione ragguardevole: nell'anno scolastico 2006/2007, le scuole paritarie in Italia erano ben 12.532 (ossia il 21,76% del numero complessivo delle scuole italiane); di tali scuole, ben 7.116 sono cattoliche.

La garanzia costituzionale di tale assetto è stata disciplinata, come si è detto, dalla legge n. 62/2000 (ma anche dall'art. 1-bis della legge 3 febbraio 2006, n. 27, e dal relativo regolamento, decreto ministeriale 29 novembre 2007, n. 267).

Le scuole private che vengono parificate a quelle statali rientrano formalmente nel contesto del sistema nazionale di istruzione e della "scuola pubblica" complessivamente considerata.

Ai fini del riconoscimento della parità, è necessario il rispetto di taluni requisiti essenziali, tra i quali:

- la progettazione educativa deve essere in armonia con i principi della Costituzione, oltre che conforme agli ordinamenti e alle disposizioni vigenti circa il contenuto dei curricoli;
- il gestore della scuola deve poter disporre di locali, arredi e attrezzature didattiche propri del tipo di scuola e conformi alle norme vigenti;
- devono essere istituiti e funzionanti gli organi collegiali;
- la fruizione del servizio deve essere consentita a tutti coloro che siano in possesso del titolo di studio valido per l'iscrizione alla classe e che abbiano un'età non inferiore a quella prevista dagli ordinamenti scolastici;
- deve essere garantito il rispetto delle norme vigenti in materia di inserimento di studenti con disabilità o in condizioni di svantaggio;
- devono essere istituiti corsi di studio completi e coerenti (non può, cioè, essere riconosciuta la parità a singole classi, tranne che in fase di istituzione di nuovi corsi completi, ad iniziare dalla prima classe);
- il personale docente deve essere fornito del titolo di abilitazione;
- i contratti individuali di lavoro per il personale dirigente e docente devono rispettare i contratti collettivi nazionali di settore.

Nonostante ciò, alla scuola paritaria sono riconosciuti ampi spazi di libertà, in particolare:

- ammettere alla scuola tutti coloro che condividano il medesimo progetto educativo;

- gestire concretamente i rapporti di lavoro del personale docente in modo molto più flessibile, soprattutto per quanto riguarda la verifica sulla coerenza della condotta degli insegnanti rispetto al progetto educativo (l'interpretazione giurisprudenziale dominante riconosce, infatti, alle scuole paritarie il carattere di "organizzazione di tendenza", dotate del potere di interrompere i rapporti di lavoro con i soggetti che non si conformino alle direttive comportamentali e deontologiche fissate dall'ente gestore: così a partire dal noto caso *Cordero*, Corte costituzionale, n. 195/1972).

Le scuole paritarie, in quanto parti del complessivo sistema nazionale di istruzione, ricevono da tempo diversi contributi, anche diretti.

La tradizionale interpretazione restrittiva si fondava sul dato costituzionale testuale (*"Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato"*: art. 33, comma 3, Cost.).

Tuttavia, da un lato, ciò non escludeva gli interventi delle autonomie regionali, via via crescenti, dall'altro, l'imporsi della concezione oggettiva del servizio pubblico di istruzione ha facilitato l'affermarsi dell'idea per la quale la contribuzione alle scuole paritarie è sempre e comunque compartecipazione ai costi del sistema pubblico.

Oltre alle scuole paritarie esistono anche le scuole private che non chiedono la parità.

La differenza delle seconde rispetto alle prime consiste, principalmente, nel fatto che esse non possono rilasciare titoli di studio aventi valore legale né attestati, di carattere anche solo intermedio, che appiano valore di certificazione ufficiale.

Esse devono essere iscritte in appositi elenchi tenuti a livello regionale (decreto ministeriale 29 novembre 2007, n. 263); a tal fine si verifica il rispetto di determinati requisiti (soprattutto di carattere strutturale, ma anche con riferimento all'adozione di progetti educativi in armonia con la Costituzione).

6. IL DIRITTO ALLO STUDIO

La disciplina legislativa della garanzia del diritto allo studio è suddivisa tra il livello statale e il livello regionale.

Tradizionalmente, sono le Regioni ad aver sviluppato il nucleo forte della disciplina, mediante un'interpretazione che combina la necessità di premiare gli studenti capaci e meritevoli alla necessità di agevolare il più possibile coloro che siano privi di mezzi. In tutte le Regioni, infatti, è diffuso un modello abbastanza comune, nel quale l'attribuzione di borse di studio è condizionata ad un duplice parametro (reddito;

merito), nel quale la considerazione del fattore della situazione economica familiare di provenienza assume generalmente un peso determinante.

Vi sono poi molte esperienze, sia regionali sia statali, di sostegni finanziari per l'esercizio, da parte delle famiglie, del diritto di scelta della scuola (prevalentemente, quindi, per coloro che vogliono frequentare una scuola privata paritaria).

Il sistema prevede, così, l'erogazione di "buoni scuola" (vouchers) di diversa natura ed entità, in quali, in definitiva, si risolvono anche in un diffuso finanziamento indiretto all'istruzione impartita nelle scuole paritarie. La stessa funzione viene talvolta assolta da forme di "rimborso spese" (per i costi sostenuti dalle famiglie).

Non mancano, inoltre, provvidenze specifiche, destinate a determinate categorie di studenti (ad esempio, disabili) ovvero strumentali alla tutela di specifiche collettività e culture (ad esempio, le minoranze linguistiche).

7. LA QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE

La misurazione della qualità del sistema nazionale di istruzione è affidata ad un apposito ente di ricerca, denominato INVALSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e Formazione) e dotato di autonoma personalità giuridica di diritto pubblico (decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 258).

Le riforme degli ultimi anni hanno lentamente consentito all'istituto di cominciare a funzionare e di svolgere i seguenti compiti:

- effettuare verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e abilità degli studenti e sulla qualità complessiva dell'offerta formativa delle istituzioni di istruzione e di istruzione e formazione professionale, anche nel contesto dell'apprendimento permanente;
- gestire, a tal fine, il Sistema Nazionale di Valutazione (SNV);
- studiare le cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica con riferimento al contesto sociale ed alle tipologie dell'offerta formativa;
- effettuare le rilevazioni necessarie per la valutazione del valore aggiunto realizzato dalle scuole;
- predisporre annualmente i testi della nuova prova scritta, a carattere nazionale, volta a verificare i livelli generali e specifici di apprendimento conseguiti dagli studenti nell'esame di Stato al terzo anno della scuola secondaria di primo grado (a decorrere dall'anno scolastico 2010/2011);
- predisporre modelli da mettere a disposizione delle autonomie scolastiche ai fini dell'elaborazione della prova che esse devono elaborare a conclusione dei percorsi dell'istruzione secondaria superiore;

- provvedere alla valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti a conclusione dei percorsi dell'istruzione secondaria superiore, utilizzando le prove scritte degli esami di Stato secondo criteri e modalità coerenti con quelli applicati a livello internazionale per garantirne la comparabilità;
- fornire supporto e assistenza tecnica all'amministrazione scolastica, alle regioni, agli enti territoriali, e alle singole istituzioni scolastiche e formative per la realizzazione di autonome iniziative di monitoraggio, valutazione e autovalutazione;
- svolgere attività di formazione del personale docente e dirigente della scuola, connessa ai processi di valutazione e di autovalutazione delle istituzioni scolastiche;
- svolgere attività di ricerca, sia su propria iniziativa che su mandato di enti pubblici e privati;
- assicurare la partecipazione italiana a progetti di ricerca europea e internazionale in campo valutativo, rappresentando il Paese negli organismi competenti;
- formulare proposte per la piena attuazione del sistema di valutazione dei dirigenti scolastici e definire le procedure da seguire per la loro valutazione.

8. IL PROBLEMA DELLE DIVERSITÀ CULTURALI E RELIGIOSE

Il tema delle diversità culturali e religiose rappresenta argomento ancora in fase di studio e di elaborazione da parte del sistema nazionale di istruzione.

Esso, infatti, acquisisce occasionalmente importanza in rapporto al modo con il quale viene trattata la relazione tra le differenti sensibilità culturali e religiose e lo spazio privilegiato che storicamente è stato assunto dall'insegnamento della religione cattolica.

In Italia, questo insegnamento è fornito da tutte le scuole statali, come previsto dalla legge 25 marzo 1985, n. 121, di ratifica degli accordi del 1984 tra l'Italia e la Santa Sede (che modifica il precedente accordo stipulato in data 11 febbraio 1929).

Ai sensi dell'art. 30 dell'accordo del 1984, le scuole statali devono prevedere l'insegnamento della religione cattolica, sia nella scuola primaria, sia nella secondaria (l'articolo, infatti, si riferisce esplicitamente a *"tutte le scuole pubbliche, ad eccezione delle università"*).

Tale obbligo riguarda specificamente la religione cattolica, anche se gli studenti hanno la possibilità di scegliere se avvalersi o meno di questo tipo di insegnamento, *"senza alcuna discriminazione"*.

In due sue celebri pronunce (n. 203/1989 e n. 13/1991), la Corte costituzionale ha dichiarato che gli studenti che non si avvalgono dell'insegnamento della religione cattolica non sono costretti a frequentare un insegnamento alternativo e che la loro libera deve essere considerata come espressione della libertà religiosa, che è costituzionalmente protetta dall'art. 19 della Costituzione.

Se è chiaro che un insegnamento alternativo alla religione non deve essere imposto dalla scuola, è in dubbio se un insegnamento alternativo possa essere richiesto dagli studenti che ad esso siano interessati.

Ad esempio, una recente decisione del Consiglio di Stato (n. 2749/2010) ha ribadito che le scuole hanno l'obbligo prevedere l'insegnamento alternativo alla religione, anche se non possono costringere gli studenti a parteciparvi. («La mancata attivazione dell'insegnamento alternativo può incidere sulla libertà religiosa dello studente o delle famiglia: la scelta di seguire l'ora di religione potrebbe essere pesantemente condizionata dall'assenza di alternative formative, perché tale assenza va, sia pure indirettamente ad incidere su un altro valore costituzionale, che è il diritto all'istruzione sancito dall'art. 34 Cost.»); l'affermazione del Consiglio interviene nell'ambito di una decisione relativa alla più ampia questione della valutazione degli studenti non avvalentisi dell'insegnamento della religione cattolica, né di insegnamenti sostitutivi, con riferimento alla disciplina dell'attribuzione dei crediti scolastici per gli esami di maturità).

Lo stesso anno, un tribunale ha condannato una scuola elementare, nonché l'amministrazione statale, a pagare 1,500,00 € a favore di una coppia per la quale la scuola non aveva fornito, a vantaggio del loro figlio, un insegnamento alternativo (Tribunale di Padova, 30 luglio 2010).

Per ciò che concerne le confessioni religiose diverse dalla cattolica, le singole intese prevedono la possibilità di insegnamenti religiosi tenuti da esponenti delle rispettive religioni, come parte delle "attività culturali", se richieste dagli studenti, dalle loro famiglie o dalle istituzioni scolastiche stesse e con allocazione dei costi a loro carico (cfr. in tal senso l'art. 11 della legge 29 novembre 1995, n. 520 intesa con la Chiesa evangelica luterana in Italia; l'art. 9 della legge 12 aprile 1995, n. 116 intesa con l'Unione cristiana evangelica battista di Italia; l'art. 12 della legge 22 novembre 1988, n. 516 intesa con l'Unione delle Chiese avventiste italiane d'Italia; art. 9 della legge novembre 1988, n. 517 intesa con l'Assemblea della Chiesa di Dio d'Italia; l'art. 11 della legge 8 marzo 1989, n. 101, intesa con l'Unione delle comunità ebraiche d'Italia).

Va sottolineato, in ogni caso, che l'assetto così descritto ha uno "status quasi-costituzionale", come è stato affermato anche dalla Corte costituzionale (n. 30/1971 e n. 18/1982), che ha individuato nella legge di esecuzione del Concordato una norma "a copertura costituzionale", ovvero una legge che trova come unico limite non l'intero

testo costituzionale, ma i soli principi supremi dell'ordinamento. Tale status peculiare trova il proprio fondamento nell'articolo 7 della Costituzione, che considera esplicitamente l'accordo tra l'Italia e la Santa Sede come segue: *“Lo Stato e la Chiesa cattolica sono indipendenti e sovrani, ciascuno nel proprio ordine. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Modifiche al tipo di contratto che vengono accettate dalle due parti non richiedono procedimento di emendamenti costituzionali”*.

La peculiarità della disciplina prevista per l'insegnamento della religione cattolica si ripercuote anche sul modo con cui vengono trattati i simboli religiosi.

L'art. 118 del regio decreto del 30 aprile 1924, n. 965, afferma ancora che in ogni scuola ci dovrebbe essere la bandiera nazionale, un crocifisso e il ritratto del Re; analogamente, l'art. 119 del regio decreto del 26 aprile 1928, n. 1297, il crocifisso figura elencato tra le attrezzature necessarie in ogni classe.

Le due disposizioni sono state considerate ancora in vigore, ad esempio da parte del Consiglio di Stato (n. 63/1988).

Inoltre, sempre secondo il Consiglio di Stato (n. 556/ 2006; ma v. anche TAR Veneto, n. 56/2004), l'esposizione del crocifisso nelle scuole pubbliche non dovrebbe essere considerata incostituzionale, in quanto essa non violerebbe il principio supremo della “laicità”, essendo espressione della cultura italiana. Anzi, per il Consiglio di Stato, il crocifisso è una sorta di simbolo materiale e sostanziale della Repubblica italiana, poiché la sua stessa storia rappresenta i valori di uguaglianza e di solidarietà che sono affermati negli articoli 2 e 3 della Costituzione.

Tale tesi è stata sottoposta a molte critiche da parte della dottrina, e talvolta è si è posta in contrasto anche con diversi orientamenti giurisprudenziali (ordinanza Tribunale L'Aquila, 23 ottobre 2003). Nel 2009, in una prima pronuncia del la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva individuato nell'esposizione del crocifisso una violazione dell'art. 2 del Protocollo n. 1, in combinato disposto con l'art. 9, della Convenzione (caso *Lautsi c. Italia*, 3 novembre 2009, ricorso n. 30.814/06). Tuttavia, il ricorso alla *Grande chambre* ha dato esiti opposti (18 marzo 2011), escludendo tale violazione, rilevando la natura meramente “passiva” del simbolo in questione.

Per altri simboli religiosi, peraltro, non esiste alcuna disciplina. In generale, le soluzioni generalmente proposte sono le più varie: dal “muro bianco” alla istituzione di uno spazio condiviso con più simboli; dalla possibilità di gestire il problema nell'ambito di ogni singola scuola, in forza dell'autonomia, alla possibilità per il legislatore di disciplinare con legge l'utilizzo del crocifisso solo per ragioni storiche e culturali.

Non ci sono, in ogni caso, leggi che vietino l'esposizione “personale” di simboli religiosi, che resta pur sempre compresa nella protezione costituzionale della libertà religiosa. Allo stato attuale, poi, la legge non prevede alcun “codice di abbigliamento” per coloro che frequentino la scuola: sul punto vi è, semplicemente, un approccio

caso per caso. Pertanto, nello “spazio scolastico” ogni singolo individuo può indossare il simbolo o i simboli della fede religiosa in cui si riconosce.

I tentativi di alcuni Sindaci di vietare il *burqua* e lo *chador* sono stati giudicati illegittimi, ed anzi esorbitanti dalle attribuzioni di tali organi (TAR Friuli-Venezia Giulia, n. 645/2006). Ma non mancano tuttavia ipotesi in cui sempre i Sindaci hanno utilizzato il potere di ordinanza conferitogli in materia di sicurezza urbana (art. 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, così come modificato dalla legge n. 125/2008) per riaffermare nuovamente, e senz'altro illegittimamente, l'obbligo di esporre il crocifisso.

Dal punto di vista, invece, della possibilità di istituire scuole private con finalità educative ispirate a religioni diverse da quella cattolica, non risulta, ad esempio, che vi siano, allo stato dell'arte, scuole paritarie islamiche (un tentativo di costituzione di una tale scuola, nel 2005, a Milano, non ha avuto alcun seguito; la scuola era stata chiusa per motivi di sicurezza pubblica).

BIBLIOGRAFIA

- Bombardelli M., Cosulich M.** (a cura di) (2005), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova
- R. Botta** (2004), *Simboli religiosi e autonomia scolastica*, in “Corriere giuridico”, p. 240 e ss.
- Botta R.** (2009), *Bibbia, bibbie e l'insegnamento della religione nella scuola pubblica: profili sostanziali*, in “Corriere giuridico”, p. 253 e ss.
- Chessa O.** (2006), *La laicità come uguale rispetto e considerazione*, in “Rivista di Diritto Costituzionale”, p. 27 e ss.
- Corradini L.** (a cura di) (2009), *Cittadinanza e Costituzione Disciplinarietà e trasversalità alla prova della sperimentazione nazionale. Una guida teorico pratica per docenti*, Napoli
- Cortese F.**, *Brevi osservazioni sul crocifisso come simbolo «affermativo e confermativo del principio della laicità dello Stato repubblicano»*, in www.costituzionalismo.it
- Cortese F.**, *Il crocifisso egli “imbarazzi” del giurista*, in www.forumcostituzionale.it
- Cortese F.**, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in www.forumcostituzionale.it
- Croce M.** (2009), *Le libertà garantite dall'art. 33 Cost. nella dialettica irrisolta (e irrisolvibile?) individualismo-comunitarismo*, in “Diritto pubblico”, p. 895 e ss.
- Croce M.** (2010), *Aggiramenti o fraintendimenti? L'ora di religione tra Corte costituzionale e Consiglio di Stato (nota a Cons. St., n. 2749/2010)*, in www.forumcostituzionale.it

- D'andrea A.**, *Diritto all'istruzione e ruolo della repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it
- De Martin G.C.**, *La parabola dell'autonomia scolastica*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it
- De Martin G.C., Coccozza A., Porrotto G.** (a cura di) (2008), *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, Padova
- Fracchia F.** (2008), *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino
- Luciani M.** (2008), *La problematica laicità italiana*, in "Democrazia e diritto", 2, p. 105 e ss.
- Marzuoli C.** (a cura di) (2003), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna
- Minnei E.** (2004), *Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato*, I e II, Padova
- Oddi A.** (2010), *L'ora infinita. L'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica*, in "Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", del 02.07.2010
- Pajno A., Chiosso G., Bertagna G.** (1997), *L'autonomia delle scuole. Motivazioni, problemi, prospettive*, Brescia
- Poggi A.** (2001), *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano
- Poggi A.** (2006), *Autonomie funzionali*, in Cassese S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, I, Milano, p. 578 e ss.
- Poggi A.**, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche governative" sull'istruzione. Note a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009*, in www.forumcostituzionale.it
- Randazzo B.** (2006), *Il crocifisso come simbolo di laicità: un paradosso. Quando è oltrepassato il confine tra diritto e politica*, in "I diritti dell'uomo", 3, p. 78 e ss.
- Ribolzi L.** (2010), *Autonomia*, in Cerini G., Spinosi M. (a cura di), "Voci della scuola. Il sistema educativo nella società che cambia", IX, Napoli, p. 42 e ss.
- Rinaldi P.G.** (2004), *La scuola come autonomia funzionale*, in "Diritto pubblico", p. 61 e ss.
- Sandulli A.** (2003), *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna
- Sandulli A.** (2006), *Istruzione*, in Cassese S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, p. 3305 e ss.
- Travi A.** (2006), *Simboli religiosi e giudice amministrativo*, in *Foro italiano*, I, p. 181 e ss.
- Troisi M.**, *La Corte tra "norme generali sull'istruzione" e "principi fondamentali". Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*, in www.forumcostituzionale.it
- Weiler J.H.H.** (2010), *Il crocifisso a Strasburgo: una sentenza imbarazzante*, in "Quaderni costituzionali", p. 148 e ss.

Libri pubblicati all'interno della collana *Studi e ricerche*.

Le pubblicazioni possono essere richieste accedendo al sito www.iprase.tn.it alla voce *documentazione - catalogo e pubblicazioni*

- Dordit L.** (2012), *Accountability e processi di riforma dei sistemi educativi in area OCSE. Valutazione multidimensionale, finanziamento delle istituzioni scolastiche e reclutamento degli insegnanti. Con un saggio sui sistemi di valutazione delle competenze nella scuola italiana*, IPRASE, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Gentile M., Pisanu F.** (a cura di) (2012), *Lavagne interattive multimediali, esperienza digitale percepita e conduzione della classe. Ambienti di apprendimento inclusivi e tecnologie digitali. Rapporto di ricerca del progetto RED 5*, IPRASE, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Gentile M., Pisanu F., Tabarelli S.** (a cura di) (2012), *Personalizzare l'apprendimento nel contesto della classe. Rapporto di ricerca del progetto RED 10*, IPRASE, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Tabarelli S. e Pisanu F.** (a cura di) (2012), *Promuovere il successo formativo. Esiti della ricerca nella scuola trentina sui fattori di rischio e di prevenzione dell'insuccesso scolastico*, IPRASE, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Zuin E.** (a cura di) (2011), *Scritture di scuola. Lo scrivere come competenza appresa*, IPRASE, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Martini A. e Rubino F.** (a cura di) (2011), *Il risultato degli studenti trentini in Lettura. Rapporto provinciale PISA 2009*, IPRASE, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Minello R.** (2011), *Dirigere una scuola accogliente*, IPRASE, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Dordit L.** (2011), *Modelli di reclutamento, formazione, sviluppo e valutazione degli insegnanti. Breve rassegna Internazionale*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Calliari L., Calliari P., Lizzari R., Malfatti M., Quaggio G., Tabarelli S. e Tarter G.** (2010), *Indicazioni alle scuole per la rilevazione precoce e per l'intervento efficace nelle difficoltà di lettura e scrittura*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Martini M. e Rubino F.** (a cura di) (2010), *I risultati degli studenti trentini in Matematica e Scienze nel 2008. Rapporto provinciale TIMSS*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Gentile M.** (a cura di) (2009), *Rapporto provinciale PISA 2006. I dati OCSE-PISA 2006 per il Trentino*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Lucietto S.** (a cura di) (2009), *Plurilinguismo e innovazione di sistema. Sfide e ricerche curriculari in ambito nazionale e internazionale*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento

- Bazzanella A. e Buzzi C.** (a cura di) (2009), *Insegnare in Trentino. Seconda indagine Istituto IARD e IPRASE sui docenti della scuola trentina*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Filosi E., Predelli M. e Valentini B.** (a cura di) (2008), *Uno strumento per la rilevazione di competenze in una sperimentazione di uso veicolare di una seconda lingua*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Gentile M.** (a cura di) (2008), *Rapporto preliminare. Il Trentino nell'indagine internazionale OCSE-PISA 2006*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Buzzi C. e Dindelli M.** (2008), *Per un curriculum orientativo. Obiettivi e Indicatori*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Tamanini C.** (2008), *Le abilità linguistiche e comunicative degli studenti in vista del passaggio all'Università. Gli esiti di una ricerca esplorativa*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Campolongo F.** (2008), *La testa altrove. Indagine sul Disturbo da Deficit di Attenzione e Iperattività ADHD Attention Deficit and Hyperactivity Disorder*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Lucietto S.** (a cura di) (2008), *... e allora... CLIL. L'apprendimento integrato delle lingue straniere nella scuola. Dieci anni di buone prassi in Trentino e in Europa*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Tamanini C.** (a cura di) (2007), *Maschi e femmine a scuola: stili relazionali e di apprendimento. Una ricerca su genere e percorsi formativi*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Nesler R.** (2007), *Imparo giocando: videogiochi e apprendimento. Rapporto di ricerca sul quadriennio di sperimentazione*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Siniscalco M.T. e Zuccarelli D.** (a cura di) (2007), *Il livello di competenza dei quindicenni italiani in matematica, lettura, scienze e problem solving. Pisa 2003. Risultati del Trentino*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Calliari P. e Degasperi M.** (a cura di) (2007), *I bambini pensano con le storie*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Associazione "U. Girella", Istituto IARD, IPRASE del Trentino** (2007), *Adolescenti e pensiero costruttivo. L'esperienza dei Laboratori del Fare a Rovereto*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Pollam M.L.** (a cura di) (2007), *"ad Agio". Una ricerca-azione per rispondere al disagio nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Brighenti E.** (a cura di) (2006), *Ricomincio da me. L'identità delle scuole di seconda occasione in Italia*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento

- Lucietto S.** (a cura di) (2006), *Qualità e cambiamento: l'apprendimento delle lingue straniere*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Pavan De Gregorio G., Mezzaluna P., Zuccarelli D.** (2006), *La lettura nella scuola elementare. Indagine Internazionale IEA Pirls - ICONA 2001*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Ziglio L.** (a cura di) (2006), *Immigrazione nella scuola trentina*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Tarozzi M.** (a cura di) (2006), *Il senso dell'intercultura. Ricerca sulle pratiche di accoglienza, intercultura e integrazione in Trentino*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Ricci Garotti F.** (2006), *Il futuro si chiama CLIL. Una ricerca interregionale sull'insegnamento veicolare*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Azzali F. e de Gerloni B.** (2006), *I saperi e la persona. Indagine sui modelli di curriculum nelle scuole trentine*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Farina M.** (2005), *Stefano Bellesini (1774-1840): maestro ed educatore dell'intelligenza e del cuore*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Cretti G. e de Gerloni B.** (2005), *Insegnanti e formazione in servizio. Domanda e offerta formativa in Trentino*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Morandi R.** (a cura di) (2005), *Al passo coi tempi. Esiti del rapporto di ricerca sull'insegnamento della religione cattolica nella scuola dell'autonomia in Trentino*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Fortunato F.** (a cura di) (2005), *A lezione dal corpo. Per una didattica interculturale attraverso l'espressione corporea. Da un percorso di ricerca spunti di lavoro nella scuola media e superiore*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Gruppo di ricerca "Curricoli per la musica"** (a cura di) (2004), *Musica nella scuola. Un percorso possibile dalla Scuola dell'infanzia alla Scuola secondaria di secondo grado*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Miato L.** (2004), *Le buone pratiche inclusive della scuola elementare trentina*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Ricci Garotti F.** (2004), *Insegnamento veicolare in provincia di Trento. Un modello possibile*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Zuccarelli D.** (a cura di) (2004), *Indagine sugli apprendimenti della lingua tedesca e della lingua inglese. Classe quinta elementare*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Zuccarelli D.** (a cura di) (2004), *Indagine sugli apprendimenti della lingua tedesca e della lingua inglese. Classe terza media*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento

- Calliari P. e Degasperi M.** (a cura di) (2004), *I bambini insegnano la grammatica*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Dalvit P.** (2004), *Cittadini o stranieri? Ricerca sull'interculturalità in Trentino e Sudtirolo*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Lucietto S.** (2004), *Certificazioni linguistiche in provincia di Trento*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Lonardi N. e Jabbar A.** (a cura di) (2003), *Pluralismo delle fedi in una società in trasformazione. Religioni del mondo nel Trentino di oggi*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Tamanini C.** (a cura di) (2003), *Costruire storia. Ricerca sui curricoli della scuola secondaria*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento
- Lucietto S.** (a cura di) (2003), *Children as Learning Citizens: A European project. A report on pedagogical good practice for learners' success at school*, IPRASE del Trentino, Provincia autonoma di Trento, Trento