

► Da Preside a Dirigente Scolastico, contesti di un percorso

La dirigenza scolastica nasce nel contesto di una più generale riforma amministrativa tesa a riconoscere a livelli decentrati una maggiore autonomia, che vuole darsi da sé, in misura più o meno ampia, proprie regole di funzionamento e obiettivi. L'ottica è quella del passaggio da una cultura dell'adempimento formale a quella della responsabilità del risultato.

Giuseppe Cosentino



Già Dirigente del Ministero (P.I., Istruzione e MIUR)

La “dirigenza” delle istituzioni scolastiche nasce negli anni Novanta del secolo scorso, un decennio che, dopo i terribili “anni di piombo” e il successivo trauma “etico” delle vicende di “Mani Pulite”, si è caratterizzato proprio per il tentativo di una profonda riforma dello Stato, nel senso di maggiore trasparenza, legalità, decentramento ed efficacia dell’azione amministrativa, finalizzate a dare risposte concrete a quelle domande di soddisfacimento dei diritti che erano maturate nei decenni precedenti. La stessa riforma Bindi sulla Sanità universalistica (Decreto legislativo n. 229/1999) appartiene non a caso a questo decennio.

Nella medesima prospettiva, il Decreto legislativo n. 59 del 6 marzo 1998, che ha istituito la qualifica dirigenziale per i Capi di Istituto, si aggancia – attraverso l’introduzione degli articoli 25 bis e 25 ter, ora trasfusi nell’art. 25 del Decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 – alle precedenti disposizioni di riorganizzazione della dirigenza amministrativa (Capo II del Decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993, poi modificato dal Decreto legislativo n. 80 del 31 marzo 1998), pur mantenendola separata da quest’ultima per caratterizzarne la specificità.

La riforma della dirigenza amministrativa, a sua volta, ha costituito la risposta del primo “governo tecnico” dello Stato repubblicano (governo Amato) – nato appunto a seguito della crisi istituzionale indotta dalle indagini di “Mani Pulite” – all’esigenza di contenere le “deviazioni” della politica attraverso la costituzione di una dirigenza pubblica autorevole e competente che, proprio perché dotata di responsabilità proprie – non solo nella sfera contabile, ma anche in relazione al raggiungimento dei “risultati” assegnati – potesse rapportarsi dialetticamente con il potere politico, centrale e locale, nell’ambito di una chiara distinzione tra “sfere di indirizzo politico” e “compiti di gestione.”

Proprio per rimarcare queste nuove responsabilità personali della dirigenza pubblica si effettuò una sostanziale rivalutazione del trattamento stipendiale rispetto ai livelli del restante personale, rivalutazione che divenne “attraente” anche per l’inquadramento dei “presidi” nella “dirigenza” scolastica, sebbene l’adeguamento stipendiale fosse poi risultato solo parziale.

Va inoltre sottolineato come il richiamato Decreto legislativo n. 59/1998 sulla dirigenza scolastica abbia costituito solo uno degli aspetti di un intervento legislativo ben più ampio, previsto dall’art. 21 della precedente Legge n. 59 del 15 marzo 1997 (Riforma Bassanini), che si articola, coerentemente, anche nelle disposizioni di cui al D.P.R. n. 233/1998, in materia di dimensionamento delle scuole, e al D.P.R. n. 275/1999, in materia di autonomia scolastica, tutti atti che trovano appunto le loro premesse nel fondamentale e poc’anzi citato art. 21.

La riforma Bassanini – in modo particolare per la scuola l’art. 21, che ha introdotto la personalità giuridica e l’autonomia per le istituzioni scolastiche, presupposto esplicito per il conferimento della qualifica dirigenziale ai presidi ad esse preposte (comma 16) – rappresenta l’ipotesi di modello organizzativo del sistema scolastico, altra ipotesi rispetto al tradizionale decentramento burocratico e territoriale, come in sostanza è quello prospettato di recente dall’“autonomia differenziata”, cui l’attuale Governo intende dare attuazione ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione.

Più in generale, la riforma Bassanini rispondeva all’esigenza di recuperare l’efficienza, la competitività e la flessibilità di tutta la Pubblica Amministrazione, nella consapevolezza che fosse necessaria una maggiore vicinanza, immediatezza e con-

testualizzazione delle risposte amministrative, con il superamento dello Stato centralistico, le cui strutture territoriali non dovevano essere più, come in passato, meri “organi”, deputati ad attuare uniformemente direttive nazionali, senza alcuna flessibilità in relazione agli specifici bisogni del contesto territoriale.

Al contrario, la riforma immaginava l’Amministrazione centrale meno concentrata sugli aspetti di gestione diretta e più proiettata invece verso un ruolo di programmazione e indirizzo, lasciando alle realtà territoriali – politiche e amministrative – il compito di declinare e contestualizzare le scelte di gestione nell’ambito di un marcato decentramento.

Uno degli strumenti per sostenere tale finalità fu proprio l’introduzione diffusa della regola dell’autonomia, intesa come capacità degli enti di darsi da sé, in misura più o meno ampia, le proprie regole di funzionamento e, in parte, i propri obiettivi. Questi elementi hanno trovato piena attuazione proprio nel sistema di istruzione, con la previsione di un’ampia autonomia scolastica, didattica, organizzativa e di ricerca, che vedeva nella centralità del ruolo delle singole scuole – intese come comunità educanti, titolari delle funzioni tecniche dell’insegnamento e delle connesse competenze amministrative – la risposta più efficace a bisogni educativi flessibili.

L’autonomia scolastica diviene in tal modo, in questo disegno politico complessivo, strumento della libertà di insegnamento e dell’istruzione, intesa come processo che si svolge in una comunità di docenti, allievi e genitori e che tende a valorizzare i “talenti” di ciascun alunno attraverso una tendenziale “personalizzazione” dei percorsi educativi. Disegno complessivo che risente certamente delle suggestioni, all’epoca largamente diffuse nel mondo scolastico, dell’esperienza didattica e pastorale di don Milani, nonché, per il profilo più strettamente politico, degli indirizzi derivanti dalla “Conferenza nazionale della scuola”, promossa proprio nel 1990 dall’allora Ministro Sergio Mattarella, cui seguirono nel medesimo decennio, a livello europeo, il *Libro bianco* di Jacques Delors (*Crescita, competitività, occupazione*), del 1993, e il *Libro bianco* di Edith Cresson (*Insegnare e apprendere. Verso la società della conoscenza*), del 1995. In particolare, la Conferenza aveva sottolineato l’esigenza di promuovere una scuola che superasse la tradizionale impostazione cattedratica e trasmissiva dei saperi per sviluppare un insegnamento più “personalizzato”, metodiche interattive e laboratoriali, promuovendo competenze anche in ambiente tecnologico.

All'Amministrazione centrale, in questo quadro, competeva il compito di definire, a livello nazionale, i profili educativi, culturali e professionali e gli obiettivi formativi del sistema, nonché il compito di fornire, a titolo orientativo, "indicazioni nazionali" per il raggiungimento di tali obiettivi, indicazioni comunque declinabili, a livello di singola scuola, nell'ambito del progetto educativo di istituto.

Il nuovo ruolo delle scuole e i compiti di progettazione educativa e curricolare, in funzione della flessibilità didattica, avrebbero richiesto tuttavia il pieno esplicarsi di tutte le forme di autonomia previste dall'art. 21 e, in tale prospettiva, la creazione di nuove forme di *governance*, didattica e amministrativa, che consentissero di attivare, nell'ambito di una più marcata dimensione collegiale del lavoro scolastico, tutte quelle attività preparatorie e di supporto indispensabili per gestire il modello organizzativo delle scuole autonome.

Questo obiettivo di sistema, portato avanti da diversi Governi, anche di indirizzo politico differente, si è in realtà realizzato solo in parte e con figure professionali non sempre stabili, adeguatamente formate e remunerate (figure di sistema, funzioni obiettivo e strumentali, tutor scolastici).

In particolare, come è noto, nonostante diversi tentativi, non è mai decollata la "carriera" degli insegnanti, intesa come sviluppo professionale, implicante riconoscimento e premialità rispetto a esperienze formative e professionali, funzionali a più articolate forme di organizzazione del lavoro all'interno della scuola (c.d. *middle management*).

Si ricordano in particolare l'insuccesso del "concorso" (anni 1999-2000, Ministro Berlinguer) e della stessa bozza di intesa intervenuta nel 2004 sulla base dell'art. 22 del CCNL della scuola allora vigente (Ministra Moratti).

A riguardo va tuttavia sottolineato come nei processi di riforma, soprattutto legislativi, sia spesso mancato un adeguato coinvolgimento preventivo delle scuole in un percorso condiviso, anche con azioni di formazione a sostegno delle innovazioni proposte, dando luogo spesso, in tal modo, a forme di adesione puramente formale, senza neppure valorizzare i modelli didattici più efficaci già praticati dalle scuole stesse.

Rimane quindi fondamentale, nel contesto descritto, il ruolo del Dirigente Scolastico, regolamentato dall'art. 25 del Decreto legislativo n. 165/2001, da una serie di

norme successive (relative all'autonomia scolastica, alla contabilità e alla valutazione dei risultati), nonché, ovviamente, dai Contratti di settore; ruolo sul quale, in mancanza di un apparato di figure intermedie di governance, definite in maniera altrettanto stabile, si concentrano responsabilità e poteri decisivi per l'effettiva realizzazione dell'autonomia scolastica, "costituzionalizzata" dalla Legge n. 3 del 18 ottobre 2001.

In relazione a tale figura si sono confrontate nel tempo due sensibilità diverse, cui si legano due differenti profili di dirigenza.

Il primo è ispirato al decentramento amministrativo, che privilegia il dato organizzativo/gestionale e ipotizza un preside "manager", sulla scia del dibattito in corso all'epoca sulla più generale dirigenza amministrativa.

Il secondo appare invece più legato all'idea di una funzione di leadership educativa esercitata all'interno della comunità scolastica, senza esasperate gerarchizzazioni interne, tesa a promuovere la traduzione degli obiettivi nazionali del sistema educativo, integrati con quelli di contesto, in un processo unitario di sviluppo da porre a base del progetto di istituto.

A tal fine il Dirigente Scolastico, che ha la legale rappresentanza dell'istituto e la titolarità delle relazioni sindacali interne, individua, promuove e coordina la predisposizione del progetto di istituto; individua, all'interno della scuola, le risorse professionali più idonee rispetto ai vari aspetti del progetto educativo; motiva, sostiene e accredita tutti i soggetti dell'istituzione scolastica; promuove la progettazione didattica, le azioni di orientamento, l'autoanalisi di istituto; attiva "processi di miglioramento"; mantiene i rapporti con gli Enti locali e il mondo del lavoro.

Nel corso degli anni, tuttavia, i successivi interventi di implementazione dell'autonomia si sono concentrati piuttosto sugli strumenti giuridici e contrattuali per disciplinare la "gestione", anche in relazioni alle successive valutazioni di risultato. Appare al riguardo sintomatico il recente parere del CSPI del 5 febbraio 2025, relativo allo schema di Decreto ministeriale "*Adozione del Sistema nazionale di valutazione dei risultati dei dirigenti scolastici*" (poi attuato con Decreto 12 marzo 2025, n. 47) che evidenzia come "*aspetti rilevanti dell'operato della dirigenza scolastica, quali quelli orientati alla dimensione pedagogico-didattica, non trovano ancora richiamo nel nuovo sistema e non risultano valorizzati: un sistema di valutazione im-*

postato su dati oggettivi rilevati dai sistemi informatici o dalle piattaforme permette di valutare l'efficienza amministrativa e organizzativa del dirigente, ma più difficilmente l'efficacia delle azioni introdotte per il successo formativo degli studenti”.

Ritengo tuttavia che questa tendenziale contraddizione teorica tra i due modelli (manager e leader) possa essere superata nel concreto della pratica quotidiana; perché se è vero che il profilo professionale del Dirigente Scolastico è prioritariamente caratterizzato dalle finalità del successo educativo e formativo degli alunni, è altrettanto vero che rientra a pieno titolo in tale profilo anche la dimestichezza nel padroneggiare la complessità del quadro normativo riguardante la gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche.

Ogni dirigente sa bene, infatti, che il concreto raggiungimento delle finalità pubbliche e degli obiettivi assegnati deve tener conto dei vincoli normativi, finanziari, strumentali e professionali esistenti e che l'ottimizzazione delle risorse è appunto il suo compito, funzionale al passaggio da una cultura dell'adempimento formale a quella della responsabilità del risultato.

Il pericolo da evitare è piuttosto quello di un'estrema “verticalizzazione” del potere e delle responsabilità dei dirigenti scolastici che finisca per alimentare una deriva personalistica tale da portare – anche a fronte di un'organizzazione diffusa, troppo “fluida”, delle altre funzioni che dovrebbero caratterizzare la gestione una scuola – a uno svuotamento sostanziale della stessa autonomia scolastica, sacrificando quella dialettica tra le varie componenti che, nella visione del legislatore, doveva caratterizzare un processo educativo plurale ed equilibrato, con piena corresponsabilizzazione di tutti gli attori chiamati, a diverso titolo, a definire il progetto educativo di istituto.

Un po' quello che, del resto, rischia di accadere anche più in generale nella società civile – in campo nazionale e internazionale – quando, per sfuggire alla complessità di questioni su cui occorre saper costruire con equilibrio sintesi efficaci, si finisce per delegare il tutto a un'unica autorità centralistica e assertiva.