

# Il sistema di governo negli istituti scolastici

di Eugenio Nunziata

## **Premessa**

Considerato che il dibattito attorno alla riforma degli Organi Collegiali è annoso ed ha sempre alimentato prese di posizione di tipo “ideologico”, potrebbe essere saggio affrontare il tema attraverso un approccio soft, di razionalizzazione gestionale piuttosto che di riforma istituzionale, che trovi le sue ragioni nella esigenza di migliorarne l’efficacia direzionale. Nel seguito si sintetizzano le proposizioni generali sulle quali si sviluppa la presente nota :

### **a. Per governare l’Istituto occorre fluidificare i processi decisionali ridislocando a livello direzionale molte decisioni che oggi vengono assunte da organi di indirizzo.**

La direzione dell’Istituto è oggi affidata – nella generalità dei casi, e fatte salve alcune eccezioni – ad una **diarchia tra dirigente scolastico e organi collegiali** (in particolare il Collegio dei Docenti). Ciò spesso rallenta notevolmente e **rende vischioso il processo decisionale a livello di Istituto**. Il Consiglio di istituto, troppo spesso, viene neutralizzato dal Dirigente Scolastico, o per sua composizione monopolizzato dagli interessi del personale della scuola. La componente esterna – sia per capacità intrinseca delle persone, che per esiguità della rappresentanza – è spesso **incapace di affermare propositività sul piano degli indirizzi di politica scolastica dell’Istituto, ne di affermare interessi collettivi**.

L’autonomia richiede un rafforzamento della capacità decisionale degli Istituti. Pertanto *occorrerebbe ridisegnare l’articolazione dei livelli decisionali, distinguendo tra un livello di indirizzo (Consiglio di Istituto e Collegio dei Docenti), un livello di direzione (Dirigente scolastico e Team di direzione), ed un livello di controllo di processo (i vari presìdi organizzativi, funzioni strumentali e team operativi di processo/progetto)*. In parallelo, occorrerebbe una nuova articolazione delle decisioni ed una loro allocazione a ciascuno dei livelli decisionali sopra menzionati, potenziando il Consiglio di Istituto:

1. decisioni strategiche e di indirizzo (attribuite agli organi collegiali)
2. decisioni di tipo direzionale, riguardanti il governo complessivo dell’Istituto (attribuite agli organi di direzione)
3. decisioni di tipo operativo relative al controllo dei processi ed alla regolazione “locale” (attribuite ai presìdi organizzativi, alle funzioni strumentali ed alle strutture operative della scuola)

### **b. Oltre a ciò, occorre maggiore cooperazione ed integrazione tra coloro che coadiuvano il Dirigente scolastico nel governo dei processi operativi per la realizzazione del POF di Istituto.**

L’unica figura che esercita un ruolo di direzione è oggi il Capo d’Istituto/circolo, il quale si avvale del supporto di un gruppo di collaboratori taluni scelti su base fiduciaria (vicario), altri scelti dal Collegio Docenti (funzioni strumentali), altri di carriera (Dirigente Amministrativo), ma **tutti sostanzialmente de-responsabilizzati** rispetto al conseguimento dei risultati. Ciò finisce per produrre un “collo di bottiglia” a livello direzionale, che rischia di ripercuotersi negativamente sulle

prestazioni dell'Istituto, specie se si vuole che l'autonomia accresca le responsabilità a livello dirigenziale.

E' quindi necessario **rafforzare la capacità dirigenziale dell'Istituto scolastico** autonomo e svincolare tale "capacità" dalla dipendenza da una singola persona – spesso non in grado di garantire continuità - trasformando tale capacità in una proprietà dell'organizzazione. Per questo *si propone di costituire un Team di direzione di poche persone (Dirigente amministrativo, Funzioni strumentali, vicario), presieduto dal Dirigente scolastico, che assuma la responsabilità delle decisioni fondamentali per il governo complessivo ed il funzionamento dell'Istituto scolastico. Il Team di Direzione non vuole essere un Organo collegiale*, ma vuole sottolineare la necessità di una maggiore azione cooperativa ed integrativa tra coloro che dovrebbero assumersi la responsabilità di governare i processi fondanti l'autonomia scolastica (amministrazione delle risorse, programmazione, autovalutazione, supporto disagio e handicap, comunicazione istituzionale) e che operano a supporto del Dirigente scolastico per l'attuazione del POF.

## 1 Il sistema di governo dell'Istituto scolastico

I meccanismi di presa di decisioni dentro un'organizzazione sono un fattore sempre "critico": dalla loro maggiore o minore fluidità ed efficacia dipende spesso il buon funzionamento dell'organizzazione stessa. Da qui la necessità di porre grande attenzione alla strutturazione del sistema di direzione dell'Istituto dell'Autonomia, cioè in una fase in cui esso assume un ruolo decisionale di cui in precedenza non disponeva.

I principi di fondo. Nella scuola dell'autonomia i meccanismi decisionali devono ispirarsi ad almeno tre *principi di fondo*:

1. assicurare che le decisioni di indirizzo siano assunte con piena responsabilità di tutti i principali "portatori di interessi"
2. assicurare che le decisioni di tipo realizzativo possano essere prese con la dovuta snellezza e con la piena responsabilizzazione di chi è chiamato ad attuarle
3. assicurare che le decisioni realizzative siano costantemente vincolate alle decisioni di indirizzo

Classi di decisioni. Nella scuola, come in molte organizzazioni, occorre distinguere tra decisioni di indirizzo, decisioni direzionali e decisioni operative.

Sono *decisioni di indirizzo* quelle che definiscono gli orientamenti generali e la "direzione di marcia" dell'organizzazione, e con ciò danno senso alle decisioni realizzative ed alle iniziative specifiche. Alcuni esempi di decisioni di indirizzo sono:

- la definizione degli obiettivi e degli orientamenti formativi della scuola in relazione ai bisogni emergenti dal contesto esterno
- la definizione degli orientamenti di "politica delle alleanze e di rete" dell'Istituto scolastico, e delle relazioni che si intendono intrattenere con altri Istituti, con privati, con enti locali e/o istituzioni comunitarie
- la scelta dei canali di approvvigionamento delle risorse
- le scelte di ampliamento e/o verticalizzazione dell'istituto
- le scelte di politiche di conduzione economica (se e in quanto queste sono possibili)
- la scelta di politiche di sviluppo delle risorse umane
- la scelta dei criteri di formazione delle classi

Sono *decisioni direzionali* quelle finalizzate al conseguimento degli obiettivi definiti a livello di indirizzo mediante la messa in campo di azioni e iniziative specifiche. Alcuni esempi sono:

- la scelta delle modalità di raggiungimento degli obiettivi
- la definizione di specifici programmi formativi e la scelta delle modalità di loro realizzazione e verifica
- la scelta di affidamento di incarichi realizzativi
- la scelta dei progetti da avviare e delle modalità di avvio
- le singole scelte di spesa
- la scelta delle attività complementari
- la scelta delle materie e delle modalità di sviluppo

Le *decisioni operative* hanno la funzione di operare la micro-regolazione delle attività all'interno dei processi di servizio, al fine di conseguire gli obiettivi definiti a piano. Tra di esse, alcuni esempi sono:

- la definizione di dettaglio dei contenuti didattici da proporre agli studenti, in coerenza con la pianificazione realizzata nel POF;
- la regolazione ed il coordinamento delle attività interdisciplinari o che stanno a cavallo tra più ambiti disciplinari;
- le scelte connesse alla gestione di progetti *ad hoc*;
- altro.

L'erogazione dei servizi, la realizzazione dei processi e il funzionamento delle strutture richiedono un adeguato sistema decisionale e di governo a livello di Istituto. **Un tale sistema esiste già, in modo embrionale, in molte scuole, ma là dove presente ha caratteristiche ed articolazione anche molto diverse da un Istituto all'altro.** E' quindi necessario quali sono **le caratteristiche generali che un sistema di governo coerente** con l'architettura organizzativa qui delineata deve avere.

Questo sistema deve prevedere:

A) *la individuazione e la distinzione tra livelli (strutture e ruoli) di governo e livelli (strutture e ruoli) di presidio dei processi dell'Istituto*

B) *la distinzione tra decisioni riguardanti l'indirizzo complessivo dell'Istituto e decisioni volte a realizzare gli obiettivi e i piani di attività, attribuite rispettivamente a strutture e ruoli di governo e strutture e ruoli di presidio dei processi.*

C) *I meccanismi e le regole organizzative in grado di assicurare la fluidità del processo decisionale, e che consentano di **non cadere né nell'estremo assemblearista che rende di fatto impossibile la presa di decisioni, né nell'estremo opposto di tipo autarchico che affidi ogni tipo di decisione ad un organo monocratico,** appiattendolo nel momento decisionale la pluralità dei punti di vista ad un'unica prospettiva. La cooperazione tra le diverse figure che oggi forniscono supporto direzionale – il Team di direzione – costituirebbe un passo in questa direzione.*

Strutture deputate all'assunzione dei diversi tipi di decisioni. La classificazione sopra indicata delle tipologie di decisioni conduce alla identificazione dei soggetti e delle strutture che ne assumono la responsabilità. Come indica la tabella che segue, si individuano tre tipologie di strutture, l'ultima delle quali può essere a sua volta articolata in due livelli strutturali distinti quanto a funzione e modalità decisionali.

| classi strutturali                 | strutture                                              | funzione assolta                                        |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Strutture di governo dell'Istituto | Consiglio di Istituto/ Circolo<br>Collegio dei Docenti | Funzione di <i>identità</i> e orientamento generale     |
|                                    | Dirigente scolastico<br>Team di direzione              | Funzione direzionale                                    |
| Strutture di presidio dei processi | Funzioni strumentali<br>Team operativi                 | Presidio processi chiave<br>Gestione operativa processi |

Le *decisioni di indirizzo* sono di competenza delle strutture di governo, individuate dalla legge negli Organi collegiali. Due in particolare assumono un particolare rilievo nella determinazione degli indirizzi dell'Istituto: Consiglio di Istituto e Collegio dei docenti.

**Il primo organo (Consiglio di Istituto)** dovrebbe potenziare la sua funzione di *Organo di Rappresentanza del Sistema, senza aumentarne la dimensione quantitativa*. Occorrerebbe aumentare i rappresentanti dei vari aggregati sociali e professionali portatori di interessi nei confronti della scuola. Accanto ai genitori, potrebbe essere utile prevedere una rappresentanza diretta e qualificata (almeno dirigenziale) del Comune o Circoscrizione di riferimento, ed una rappresentanza delle realtà associative del territorio, attraverso un rappresentante eletto da una Consulta delle Associazioni. D'altro canto dovrebbe vedere ridotta la presenza del personale della Scuola (oggi ridondante), limitandolo ad una rappresentanza qualificata del Collegio Docenti, al fine di consentire un colloquio tra i due Organi, non necessariamente mediato dal Dirigente. I poteri del Presidente del Consiglio dovrebbero essere chiariti maggiormente per evitare situazioni di prevaricazione da parte del Dirigente Scolastico.

Il Consiglio dovrebbe essere così dotato di una seppur piccola autorità politica, derivante proprio dalla sua natura di organo di composizione di diversi interessi e obiettivi. Suoi compiti specifici sono:

- formulare gli orientamenti globali dell'Istituto, come input del processo di programmazione;
- garantire un sistema di relazioni vitali all'Istituto;
- effettuare la verifica complessiva dei risultati ed esprimere un parere sull'operato complessivo della struttura, indicando eventualmente necessità di correzioni di rotta.

**Il secondo organo di indirizzo (Collegio dei Docenti)** assolve alla funzione di *Organo di Rappresentanza della Professione* in quanto, in prima istanza, deve svolgere una funzione di indirizzo al fine di garantire una alta qualità professionale delle scelte didattiche di fondo

dell'istituto. Anche in tal caso occorrerebbe chiarirne i poteri al fine **ridurne il potenziale di rappresentanza sindacale, a vantaggio di quella professionale**, e nel contempo ridurne talvolta l'egemonia e/o il potere di veto nella determinazione degli indirizzi che sono alla base del POF. Anche in questo caso deve esistere una possibilità di controllo dell'attuazione degli indirizzi professionali, per cui questo organo può esprimere pareri sull'operato dei vari team a carattere trasversale e suggerire variazioni di indirizzo.

Per svolgere **la funzione direzionale il Dirigente scolastico è bene che sia affiancato da un Team di direzione composto dalle attuali funzioni strumentali e dal Dirigente Amministrativo**. Esso ha la responsabilità del governo complessivo dell'Istituto, sulla base degli indirizzi forniti dagli organi collegiali (in particolare Consiglio di Istituto e Collegio dei Docenti) e delle linee e dei programmi definiti annualmente nell'ambito del POF. Esso traduce tali indirizzi in specifici programmi di azione da sviluppare nel corso dell'anno, dei cui risultati risponde *al Dirigente Scolastico*, dai quali è valutato. In altri termini, il Team di direzione:

1. traduce gli indirizzi in obiettivi operativi (POF);
2. valuta l'andamento dell'Istituto e le sue prestazioni in relazione agli obiettivi definiti a piano (autovalutazione);
3. contribuisce alla acquisizione delle risorse necessarie alla realizzazione delle attività e le alloca;
4. definisce le regole generali del funzionamento dell'Istituto;
5. attribuisce gli incarichi temporanei;
6. altro.

**Il Dirigente scolastico** – che costituisce uno dei ruoli chiave dell'Istituto – sviluppa una azione tesa a:

1. garantire il mantenimento e lo sviluppo delle relazioni con gli interlocutori esterni all'istituto (sistema cliente e referenti istituzionali) al livello strategico, traducendo gli input acquisiti in linee di indirizzo nell'ambito della propria azione propulsiva sul Piano dell'Offerta Formativa;
2. garantire il funzionamento organizzativo complessivo dell'Istituto, pianificando e controllando l'impiego delle risorse necessarie, di qualsiasi natura;
3. garantire l'orientamento delle attività e delle risorse di Istituto al raggiungimento degli obiettivi definiti nel Piano.

Le responsabilità del Dirigente sono in estrema sintesi raggruppabili intorno alla costruzione del Piano dell'Offerta Formativa, sia nel confronto per la preparazione al momento decisionale, sia, soprattutto, in termini di attivazione di tutte le leve gestionali che indirizzano l'istituto alla realizzazione effettiva dei contenuti del Piano.

**Al Dirigente amministrativo** invece è assegnata la responsabilità – assieme con il dirigente scolastico, ed all'interno del Team di direzione - del presidio del processo *integrato* di gestione delle risorse (economiche, infrastrutturali, tecnologiche ed umane), rispetto al quale esso deve:

1. presidiare il livello quantitativo e qualitativo delle risorse in ingresso;
2. verificarne la adeguatezza in relazione ai programmi dell'Istituto;
3. assicurare costantemente la compatibilità tra programmi ed azioni messe a piano, e risorse necessarie a realizzarli;
4. pianificare il reperimento e la allocazione delle risorse in relazione ai fabbisogni dell'organizzazione.

-----

La tabella identifica i quattro gruppi di servizi di un Istituto:

- i servizi di formazione
- i servizi di supporto per il "successo formativo"
- i servizi di formazione e inserimento per l'handicap
- i servizi di orientamento

oltre che alcuni servizi terzi, peraltro non molto diffusi nelle scuole.

|                                           |    | Servizi                                                     | Clienti                                                                                                                      | Bisogni                                                                                                                                                                                          | I/C  |
|-------------------------------------------|----|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| d<br>i<br>b<br>a<br>s<br>e                | 1  | Formazione ordinaria                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Studenti ordinari</li> </ul>                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo potenzialità e accrescimento delle competenze</li> <li>• Programmi individualizzati di crescita</li> </ul>                                     | I    |
|                                           | 2  | Formazione handicap                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Studenti con handicap</li> </ul>                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inserimento, accomunamento e sviluppo potenzialità</li> </ul>                                                                                           | I    |
|                                           | 3  | Continuità                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Studenti</li> </ul>                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avvicinamento e integrazione minori e famiglie in ingresso</li> <li>• Raccordi tra diversi cicli</li> <li>• Scelta degli indirizzi di studio</li> </ul> | C1   |
|                                           | 4  | Servizi di Welfare                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Famiglie non abbienti</li> </ul>                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizzazione diritto allo studio</li> </ul>                                                                                                            | C1   |
|                                           | 5  | Prevenzione e recupero dispersione scolastica               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Studenti con disagio sociale</li> <li>• Studenti con disagio psicologico</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rimozione ostacoli sociali a frequenza e apprendimento</li> <li>• Supporto psicologico individualizzato</li> </ul>                                      | I    |
| s<br>p<br>e<br>c<br>i<br>f<br>i<br>c<br>i | 6  | Attivazione comunità educante                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Studenti</li> <li>• Famiglie e gruppi di appartenenza</li> </ul>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coerenza dei contesti;</li> <li>• Comprensione scuola, sviluppo capacità di affiancamento</li> <li>• Protezione dell'infanzia e dei minori</li> </ul>   | C1,5 |
|                                           | 7  | Inserimento e integrazione                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Studenti stranieri (madrelingua diversa da italiano)</li> </ul>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alfabetizzazione</li> <li>• Mediazione culturale</li> </ul>                                                                                             | C5   |
|                                           |    |                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Studenti in situazione di disagio</li> </ul>                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesso alla formazione ordinaria</li> </ul>                                                                                                            |      |
|                                           | 8  | Orientamento in uscita                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Studenti ordinari</li> </ul>                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Scelta del percorso di sviluppo individuale (formaz. vs lavoro)</li> </ul>                                                                              | I    |
|                                           | 9  | Stage                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Studenti secondaria superiore</li> </ul>                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Socializzazione e conoscenza del mondo del lavoro</li> <li>• Avvicinare la didattica alla pratica dell'esperienza lavorativa</li> </ul>                 | C8   |
|                                           | 10 | Servizi formativi integrativi (arti, creatività, lingue ..) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Studenti delle diverse tipologie</li> </ul>                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo abilità e capacità elettive</li> <li>• Completamento curriculum individuale</li> </ul>                                                         | C1   |
|                                           | 11 | Servizi di facilitazione (mensa, biblioteca, ecc.)          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Studenti ordinari</li> </ul>                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Soddisfacimento efficiente bisogni primari studenti</li> </ul>                                                                                          | C1   |
|                                           | 12 | Diffusione innovazione                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Insegnanti terzi e altri istituti</li> </ul>                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aggiornamento e miglioramento delle attività didattiche</li> </ul>                                                                                      | I    |
|                                           | 13 | Formazione adulti                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utenti terzi privati</li> </ul>                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo di una competenza/abilità specifica</li> </ul>                                                                                                 | I    |
|                                           | 14 | Formazione formatori                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Insegnanti (dell'istituto e non)</li> </ul>                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aggiornamento competenze e abilità</li> </ul>                                                                                                           | I    |
|                                           | 15 | Certificazione competenze                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Studenti corsi specifici</li> </ul>                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Attestazione (spendibile) di possesso di competenze</li> </ul>                                                                                          | C1   |