

IL POTERE DI INDIRIZZO E DI GESTIONE NELLA SCUOLA AUTONOMA: QUALE RAPPORTO?

di Gabriella Scaturro

Il Consiglio di Circolo o di Istituto: attribuzioni, competenze

Le potestà che, sin dalla prima regolazione normativa del Consiglio di Circolo o di Istituto, sono state attribuite allo stesso, hanno ruotato attorno al governo economico-finanziario della singola istituzione scolastica, pur con le note sottolineature partecipative.

Tale governo è disciplinato dalla vigente legislazione ed, in particolare, dal Nuovo Regolamento di contabilità scolastica (D.I. n° 44/01) che evidenzia le competenze in materia contabile e negoziale del Consiglio di Circolo. Dette competenze si sposano con altre attribuzioni di competenza dell'organo collegiale elencate nell'art. 10 del D.L.vo n° 297/94: si tratta di un ventaglio di poteri deliberanti attinenti all'organizzazione ed alla programmazione della vita e dell'attività della scuola, in riferimento alle specifiche esigenze dell'ambiente e del territorio in cui essa opera.

Così, specularmente al dettato normativo dell'art. 10, c. 1 del T.U. del 1994, secondo il quale il Consiglio di Circolo deve "elaborare ed adottare gli *indirizzi generali* e determinare le forme di autofinanziamento" della scuola, l'art. 3 del D.P.R. n° 275/99 stabilisce:

"Il Piano dell'offerta formativa è elaborato dal Collegio dei Docenti sulla base degli *indirizzi generali* per le attività della scuola e delle *scelte generali di gestione e di amministrazione* definiti dal Consiglio di Circolo o di Istituto... " tenuto conto delle indicazioni presentate da eventuali associazioni dei genitori e, nella scuola superiore, da parte degli studenti.

Vero punto di forza del Regolamento, il P.O.F. è, quindi, la sintesi di un complesso percorso di elaborazione e consultazione fra diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche del territorio con due specifiche finalità:

- rendere esplicita la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa ed organizzativa della scuola;
- coniugare la dimensione nazionale del curricolo, legata agli indirizzi nazionali di competenza dello Stato, con quella "locale", lasciata alla piena disponibilità della scuola stessa.

Il falso problema dell'apparente antagonismo fra ruoli

Ci si chiede, a questo punto, se "gli autonomi poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane", sia pure "nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici" che l'art. 25, c. 2, del D.L.vo n° 165/01 dichiara spettanti al Dirigente Scolastico, non facciano balzare agli occhi la seguente contrapposizione tra due indicazioni: l'autonomia di poteri, da un lato, e il rispetto dei poteri altrui dall'altro.

Un corretto inquadramento del tema, come si vedrà, porta alla consapevolezza non di una separazione, di un'antinomia fra poteri di *indirizzo* e di *gestione*, ma, piuttosto, di una distinzione di ruoli funzionali.

Nella storia giuridica, è la Costituzione che ha introdotto, per la prima volta, la distinzione fra poteri di indirizzo e di direttiva del vertice politico e competenze della cosiddetta "burocrazia", affidate ai funzionari.

Il principio della distinzione tra *politica* e *gestione* si ritrova nella normazione ordinaria solo mediante la legge n° 142/90 sugli Enti Locali: i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi, mentre la direzione degli uffici e dei servizi, secondo criteri e norme dettati da statuti e regolamenti, è attribuita ai dirigenti.

Dunque, “le amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra *indirizzo e controllo*, da un lato, e *attuazione e gestione* dall’altro”. Così il Consiglio di Stato ha chiarito la questione in risposta ad un quesito a riguardo del Ministero dell’istruzione ed interpretando l’art. 3, c. 4 del D.L.vo n° 29/93 che, successivamente, è stato esteso alle altre pubbliche amministrazioni.

Indirizzo e gestione: due poteri interagenti

Tanto le discipline giuridiche quanto la scienza dell’organizzazione ben conoscono che “*indirizzo politico*” ed “*attività di gestione*” sono due aspetti si distinguibili, ma non separabili in modo netto. Infatti, come sostiene S. Auriemma, “se si raffigurano come due poli, l’uno consistente nella fissazione di fini ed obiettivi, l’altro nell’uso di mezzi e strumenti attuativi, tra i due estremi vi può essere una gamma di situazioni intermedie, nelle quali un atto di definizione dei fini reca in sé, in embrione, alcune scelte gestionali mentre l’attuazione gestoria, spesso, diventa essa stessa un momento di determinazione degli indirizzi”. (1)

Ma si può dire di più, con il conforto del sopracitato Autore: nell’area di confluenza delle due diverse sfere di competenze, infatti, “si rende necessario garantire l’*amministrazione* dalle pressioni della politica, ma è anche indispensabile garantire che il *vertice politico* possa esprimere le sue potestà di indirizzo, evitando che la burocrazia agisca secondo propri ed autonomi indirizzi, indipendenti e persino privi della responsabilità di buon andamento (non certo penale o civile) nei confronti dei cittadini”. (2)

Come è emerso da tempo in sede giudiziaria, a proposito dell’esito di vicende dannose (civili, penali, contabili), spesso è stato arduo individuare l’effettivo titolare dell’atto compiuto; ciò proprio a causa della difficoltà di distinguere e separare in modo chiaro, in alcune strutture pubbliche organizzate, un vertice “politico” con compiti esclusivi di direzione politica ed una dirigenza che, invece, eserciti totalmente l’azione amministrativa.

Questo, poi, è successo nelle scuole, come pure in altre strutture pubbliche organizzate dove, oltre ai vertici politici ed alla dirigenza, operano anche altri organi istituzionali: gli organi collegiali ai quali la normativa vigente attribuisce tanto le scelte in merito a “fini” da raggiungere, cioè le scelte di indirizzo, quanto le scelte di impiego di “mezzi” di cui la struttura stessa può fruire, quindi le scelte di gestione.

Certamente, le riforme che si sono succedute dal decreto n° 29/93 in poi hanno sancito lo schematismo della bipartizione tra *indirizzo* e *gestione*, pur rafforzandolo con puntuali e differenziate regole di responsabilità; si pensi, a questo proposito, che, “nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi, la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che, in buona fede, li abbiano approvati, ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l’esecuzione”. (3)

Come scrive A. Armone, “la grande riforma del complesso sistema amministrativo, con riferimento allo status e alla funzione dirigenziale è iniziata con il D.L.vo n° 29/93, il cui nucleo centrale è l’attribuzione alla dirigenza non di una semplice quota di potere di gestione prima appartenente al Ministro, ma l’attribuzione di tutti i poteri di gestione amministrativa, tecnica e finanziaria, compresa l’emanazione degli atti che impegnano l’amministrazione verso l’esterno. Il Ministro vede il proprio ruolo finalizzato alla determinazione dell’indirizzo politico amministrativo e di controllore sui risultati della gestione operata dai dirigenti”. (4)

La separazione tra *politica* e *gestione*, si comprende bene, può creare una possibile interferenza fra poteri del Ministro ed attività del dirigente. Gli atti dirigenziali, così, possono essere sempre annullati, per motivi di legittimità, in qualche modo “extra ordinem” da tale Organo.

Il Dirigente Scolastico e gli organi collegiali

Nella “comunità finalizzata”, così come può essere definita la struttura scolastica a causa della visione condivisa che associa i suoi membri, il principio della distinzione tra *politica* e *gestione* assume, evidentemente, particolari caratteristiche.

Pertanto, il Dirigente Scolastico adotta gli atti amministrativi che la normativa gli attribuisce per l'efficienza, l'efficacia, la trasparenza e la qualità del servizio in qualità di garante della legittimità delle azioni: il rispetto delle regole normative e procedurali degli atti amministrativi, il rapporto di lavoro del personale, la gestione degli alunni, la contabilità, la gestione del patrimonio, i rapporti con Enti esterni, le relazioni sindacali, i provvedimenti in materia di sicurezza e quelli relativi alle recenti norme sulla privacy.

La sua azione, spesso, si svolge al cospetto di scelte connesse a decisioni assunte dagli organi collegiali della scuola che, a tutt'oggi, hanno anche competenze gestionali; si pensi, ad esempio, agli atti di utilizzo delle risorse, umane o materiali, per la realizzazione di vari progetti.

La scuola, infatti, “è fatta di una complessità tale che ogni funzione ha veramente un senso se collegata ad altre funzioni, tutte da valorizzare in modo specifico e tutte funzionali alla realizzazione dell'offerta formativa. I ruoli ricoperti nella scuola non si muovono su piani singolari e indipendenti, ma l'interazione è la modalità da privilegiare nel loro esercizio, sicuramente sulla base del riconoscimento dei vari pesi e misure di incidenza sul processo”. (5)

Tale interazione fra

- ❖ **il Dirigente Scolastico**, esperto nei processi formativi istituzionali a dominanza relazionale-organizzativa;
- ❖ **il Consiglio di Circolo/ Istituto**, organo collegiale finalizzato ai processi amministrativi-scolastici a dominanza logistico-finanziaria;
- ❖ **i Docenti**, esperti nei processi formativi istituzionali a dominanza relazionale-didattica;

è evidenziata in un quadro sinottico, e senza pretesa di esaustività, che qui si riporta.

DIRIGENTE SCOLASTICO	CONSIGLIO DI CIRCOLO/ ISTITUTO	DOCENTI
<p>Ha il compito di predisporre “<i>gli strumenti attuativi del piano dell’offerta formativa</i>”. (C.C.N.L. 1999, art. 19, c. 2)</p> <p>E’ “<i>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</i>”. (D.L.vo n° 165/01, art. 25, c. 2)</p> <p>Ha l’obbligo di relazionare periodicamente al Consiglio di Circolo o al Consiglio di Istituto sulla direzione e il coordinamento dell’attività formativa, organizzativa e amministrativa “<i>al fine di garantire la più ampia informazione e un efficace raccordo per l’esercizio delle competenze degli organi della istituzione scolastica</i>”. (D.L.vo n° 165/01, art. 25, c. 6)</p>	<p>Definisce “<i>gli indirizzi generali per le attività della scuola e le scelte generali di gestione e di amministrazione</i>” (D.P.R. n° 275/99, art. 3)</p> <p>Delibera su numerosi aspetti riguardanti “<i>l’organizzazione e la programmazione della vita e dell’attività della scuola, nei limiti delle disponibilità di bilancio</i>”. (D.L.vo n° 297/94, art. 8)</p> <p>Dispone in ordine “<i>all’impiego dei mezzi finanziari per quanto concerne il funzionamento amministrativo e didattico</i>”; indica i criteri generali relativi alla “<i>formazione delle classi, all’assegnazione ad esse dei singoli docenti, all’adattamento dell’orario delle lezioni</i>”. (D.L.vo n° 297/94, art. 10)</p>	<p>“<i>In attuazione dell’autonomia scolastica i docenti, nelle attività collegiali, elaborano, attuano e verificano, per gli aspetti pedagogici-didattici, il piano dell’offerta formativa, adattandone l’articolazione alle differenti esigenze degli alunni e tenendo conto del contesto socio-economico di riferimento</i>”. (C.C.N.L. 1999, art. 23)</p> <p>“<i>Hanno il compito e la responsabilità della progettazione e dell’attuazione del processo di insegnamento e di apprendimento</i>”. (D.L.vo n° 275/99, art. 16)</p> <p>Esercitano la “<i>libertà d’insegnamento, intesa anche come libertà di ricerca e innovazione metodologica e didattica</i>”. (D.L.vo n°165/01, art. 25, c. 3)</p>

Conclusione

Le soluzioni normative appaiono, evidentemente, frutto della preoccupazione di evitare sia uno sbilanciamento verso una collegialità assorbente che verso una monocraticità che possa sfociare, addirittura, in un personalismo autoritario; va, però, sottolineato che “affinchè la responsabilità dei risultati non sia solo formalmente attribuita al Dirigente, mentre sostanzialmente risale alla compartecipazione decisionale attiva di più soggetti, è indispensabile che, a somiglianza di quanto avvenuto per la dirigenza amministrativa, si possa meglio distinguere tra *indirizzi* impressi dagli organi collegiali e *poteri di gestione attuativa*”. (6)

Tale distinzione, che ci si augura possa emergere sempre più nitidamente, rende lo stretto (e corretto) rapporto fra funzioni e ruoli il “ volano” dell’innovazione nella scuola autonoma; inoltre, consente all’istituzione scolastica stessa un funzionamento agile e idoneo a rispondere ai bisogni ed alle aspettative dell’utenza.

In conclusione, infatti, si può affermare che “senza una capacità di rappresentanza della volontà generale, la leadership del Capo d’Istituto è cieca, priva com’è della possibilità di incidere significativamente all’interno dei processi reali, quand’egli si avvalsesse di collaboratori efficienti, capaci, esperti. Ma senza la forza unificante del dirigente scolastico...senza la sua leadership vitale, la semplice determinazione autonoma delle rappresentanze collegiali è vuota, quand’anche fosse espressione delle più compiute manifestazioni di democrazia scolastica”. (7)

NOTE

1. S. Auriemma, “Competenze e responsabilità nell’organizzazione scolastica”, Master Universitario di I Livello “Processi di valutazione e di autoanalisi d’Istituto” , Università degli Studi di Firenze, a. a. 2003-2004.
2. Ibidem.
3. Legge n° 20/94, art. 1, c. 1-ter.
4. A. Armone, “Il Dirigente Scolastico nei rapporti con i soggetti decisionali interni all’istituzione scolastica”, in “Dirigere la scuola”, n° ottobre 2001, Euroedizioni, Torino.
5. Ibidem.
6. S. Auriemma, “Competenze e responsabilità nell’organizzazione scolastica”, op. cit.
7. M. Masuelli, “Quale leadership del Dirigente Scolastico?”, in “Dirigere la scuola”, n° giugno 2001, Euroedizioni, Torino.

BIBLIOGRAFIA

- S. Auriemma, “Istruzione e scuola nell’assetto costituzionale delle competenze”, Tecnodid, Napoli, 2005.
- G. Franceschini, “Apprendere, insegnare, dirigere nella scuola riformata”, ETS, Pisa, 2000.
- P.Romei, “Autonomia e progettualità”, La Nuova Italia, Firenze, 1995.
- C. Scurati – A. Ceriani, “La dirigenza scolastica”, La Scuola, Brescia, 1994.
- T. Sergiovanni, “Costruire comunità nelle scuole”, Editrice LAS, Roma 2002.
- T. Sergiovanni, “Dirigere la scuola, comunità che apprende”, Editrice LAS, Roma, 2002.
- M. Scardovelli, “Mente e norma. Verso un’ecologia della comunicazione giuridica”, Franco Angeli, Milano, 1992.
- F. Susi (a cura di), “Il leader educativo”, Armando, Roma, 2000.
- L. Trisciuzzi-G. Franceschini, “Le nuove attività della funzione docente”, La Nuova Italia, Firenze, 2001.