

“Presidi come manager?
Filosofia e impatto delle
riforme amministrative sulla scuola di stato italiana:
dal modello burocratico alla public governance”

Angela Maglione

**“PRESIDI COME MANAGER?
FILOSOFIA E IMPATTO DELLE
RIFORME AMMINISTRATIVE SULLA
SCUOLA DI STATO ITALIANA:
DAL MODELLO BUROCRATICO
ALLA PUBLIC GOVERNANCE”**

Saggio

BOOK
SPRINT
EDIZIONI

www.booksprintedizioni.it

Copyright © 2020
Angela Maglione
Tutti i diritti riservati

Prefazione

15 gennaio 2020

«Poi c'è il Direttore, alto, calvo con gli occhiali d'oro, con la barba grigia che gli vien sul petto, tutto vestito di nero e sempre abbottonato fin sotto il mento; così buono coi ragazzi, che quando entrano tutti tremanti in [p. 37 modifica]Direzione, chiamati per un rimprovero, non li sgrida, ma li piglia per le mani, e dice tante ragioni, che non dovevan far così, e che bisogna che si pentano, e che promettano d'esser buoni, e parla con tanta buona maniera e con una voce così dolce che tutti escono con gli occhi rossi, più confusi che se li avesse puniti. Povero Direttore, egli è sempre il primo al suo posto, la mattina, a aspettare gli scolari e a dar retta ai parenti, e quando i maestri son già avviati verso casa, gira ancora intorno alla scuola a vedere che i ragazzi non si caccino sotto le carrozze, o non si trattengan per le strade a far querciola, o a empir gli zaini di sabbia o di sassi; e ogni volta che appare a una cantonata, così alto e nero, stormi di ragazzi scappano da tutte le parti, piantando lì il giuoco dei pennini e delle biglie, ed egli li minaccia con l'indice da lontano, con la sua aria amorevole e triste».

Edmondo De Amicis, *Cuore*, 1889
([https://it.wikisource.org/wiki/Cuore_\(1889\)/Novembre/Il_Direttore](https://it.wikisource.org/wiki/Cuore_(1889)/Novembre/Il_Direttore))

Non casualmente abbiamo scelto di aprire questa prefazione con una citazione del più famoso libro di De Amicis che tratta del mondo della scuola.

Certamente essa è rappresentata come l'istituzione tipica della fine dell'Ottocento che riporta e rielabora gli ideali e le speranze di quella "nuova Italia" nata dal Risorgimento e dall'Unità nazionale.

Una tensione che, in forme e modi assai diversi, possiamo percepire anche in questo libro, laddove fuori dai rigidi confini delle norme, l'autrice espone un percorso ragionato (critico e costruttivo) della scuola superiore e in particolare della figura dirigenziale posta a capo dell'organizzazione di istituto.

Le tappe che segnano questo tragitto di analisi riflessiva sono definite anche, ma non solo, da determinati avvenimenti che hanno coinvolto l'insieme della Pubblica amministrazione italiana, istituzioni scolastiche comprese.

Questo libro affonda le proprie radici nella ricostruzione del quadro nazionale di questa complessa, articolata, problematica quanto fondamentale organizzazione. Giova ricordare che si tratta, ancor oggi, della principale "impresa" del Paese che conta oltre tre milioni di occupati distribuiti tra il centro e la periferia-ministeri, regioni, province, città metropolitane, comuni, ecc., comprensivi anche dei dipendenti di varie aziende, enti e organismi di supporto.

Ciò che l'autrice intende evidenziare sin dalle prime pagine del proprio lavoro è una sorta di "presa di coscienza" e, al contempo, anche di conoscenza della struttura organizzativa; dei suoi più recenti sviluppi, delle riforme che dagli anni Novanta del secolo scorso hanno cadenzato le varie fasi di sviluppo (non sempre e non ancora del tutto realizzate) di questa articolata struttura portante dell'Italia. Sembrerebbe un'esagerazione affermare ciò, ma si dà il caso che molte delle nostre attività quotidiane sono scandite dall'operato della PA. Il fatto è che una loro eventuale mancanza creerebbe per molte comunità e moltitudini di individui, problemi di particolare rilevanza fino a mettere in crisi profonda l'economia e la società tutta.

Il primo passo che ci proponiamo di fare nel presentare questo lavoro è sgombrare il campo da possibili equivoci

sulla rilevanza dell'argomento, e in particolare sull'amministrazione pubblica.

Per dare sostanza a queste prime osservazioni sul lavoro di Angela Maglione possiamo richiamare tre diverse letture del fenomeno in argomento. Iniziamo da quanto affermato da Arturo Carlo Jemolo.

«Chi pensa allo Stato suole pensare ai confini, ai rapporti internazionali, alle manifestazioni di potenza; ed altresì alla struttura politica, al capo dello Stato, al governo, al gioco dei partiti; ed ancora alle leggi, ai codici, ai magistrati che vegliano all'applicazione delle leggi. L'amministrazione di solito non ha gran posto nel pensiero di chi evoca lo Stato. Eppure è attraverso l'amministrazione che il cittadino ha un contatto quotidiano con lo Stato, almeno con lo Stato dei nostri tempi, è attraverso i suoi contatti con l'agente delle imposte che si forma l'impressione di uno Stato che l'opprima o gli tolga più di quanto gli paia giusto, è attraverso il funzionamento delle ferrovie o delle poste che suole formarsi l'impressione che la macchina dello Stato vada o non vada bene¹».²

Un secondo contributo, anch'esso frutto del lavoro di ricerca di un noto giurista, ci accompagna nella quotidianità del nostro agire, a dimostrazione della dipendenza che ognuno di noi più o meno consapevolmente, ha nei confronti delle attività pubbliche.

«Alcuni studiosi, come Sabino Cassese e Guido Corso, per spiegare allo studente che cosa fosse la pubblica amministrazione (Pa), hanno avuto la brillante idea di ripercorrere i gesti che ciascuno di noi compie nel corso di una comune giornata. Dopo la sveglia, usiamo luce e acqua, accendiamo il gas per il caffè, magari ascoltando un programma Rai.

¹ A.C. Jemolo, *La politica e l'amministrazione*, in *La crisi dello Stato moderno*, Bari, Laterza, 1954, p. 17.

² Stefano Sepe, Ersilia Crobe, *Società e burocrazie in Italia. Per una storia sociale dell'amministrazione pubblica*, Marsilio, Venezia 2008, p. 15.

In breve, ancor prima di uscire di casa non c'è gesto, per semplice che sia, che non ci metta a contatto con servizi erogati o controllati dalla Pa. [...] L'autobus o la metropolitana sono gestiti da aziende pubbliche così come affidata alla Pa è la regolamentazione del traffico o l'illuminazione pubblica, mentre sono in gran parte organizzazioni pubbliche quelle che provvedono ai servizi scolastici o all'istruzione universitaria. In breve, ancor prima di mettere piede in un'aula al mattino, ogni studente ha già incontrato almeno una decina di amministrazioni che hanno il compito di fornirgli servizi indispensabili per la vita di tutti i giorni».³

Alle due precedenti letture, aggiungiamo quella di un sociologo impegnato sul fronte della Pa.

«Il primo problema da affrontare riguarda il modo in cui l'azione della pubblica amministrazione incide sul processo di riproduzione e trasformazione della società. Esso si connette alla domanda che più spontaneamente si è soliti porre: a che cosa serve la pubblica amministrazione? Se si presta attenzione alla realtà quotidiana è facile rendersi conto di quanto l'attività delle amministrazioni pubbliche sia diventata pervasiva nella vita quotidiana dei cittadini della società moderna⁴. Condizioni di vita e di benessere – riguardano esse il lavoro, l'istruzione, la salute, l'abitazione, il mezzo di trasporto e altro ancora fino alle stesse possibilità di svago – risultano direttamente o indirettamente, in misura più o meno dipendenti o comunque connesse all'azione di questa o quella struttura pubblica (a prescindere qui dalla percezione che i cittadini hanno di come ciò avviene e di cui si tratterà più avanti)».⁵

³ Marco Cammelli, *La pubblica amministrazione. Cos'è, cosa fa e come è cambiata la pubblica amministrazione*, il Mulino, Bologna 2004. (Si veda anche l'edizione aggiornata: *La pubblica amministrazione. Come è cambiata ai tempi della spending review*, il Mulino, Bologna 2014).

⁴ Si tratta di una pervasività sorretta dalla cosiddetta "giuridificazione" di ogni sfera della vita sociale e morale della collettività cui allude Habermas (1986).

⁵ Francesco Paolo Cerese, *Pubblica Amministrazione*, Carocci, Roma 1998; (2^a ed. 2002).

Non dobbiamo qui sforzarci troppo nel rilevare l'evidente convergenza dei tre brani citati, laddove in modo pressoché identico forniscono un'idea concreta di che cosa stiamo parlando. Altrettanto evidente è che il "mondo della scuola" nella sua generica accezione, non è certamente l'ultima realtà che caratterizza l'agire pubblico.

Come vedremo dai dati siano essi di natura economica o demografica, che l'autrice ci propone in chiara sintesi, il peso sostanziale delle istituzioni scolastiche è tale da necessitare un'accurata indagine, soprattutto se osserviamo questo "agente" nelle sue funzioni di più alta responsabilità.

Anche se non espressamente evidenziato, l'ambiente in cui si svolge questo percorso di analisi, è quello della burocrazia. Un tema di tale rilevanza che se approfondito ci porterebbe molto più lontano dagli obiettivi piuttosto concreti e definiti, che l'autrice – con una lunga e importante esperienza di lavoro nel settore scolastico – , si è imposta di raggiungere con questo lavoro.

A tal proposito, dobbiamo tenere in considerazione che il libro non nasce da una fantasia emozionale, bensì da un'austera quanto argomentata elaborazione di una tesi di laurea specialistica, che si aggiunge ad una precedente sempre versata sull'ambiente scolastico e la digitalizzazione.

Il libro non ha aspirazioni "profetiche"; bensì nascendo dalla connessione tra esperienza di vita e lavoro con quelle di studio, ambisce solo ad ipotizzare possibili scenari entro cui la figura del preside-manager possa essere valorizzata in ragione delle finalità proprie del sistema educativo contemporaneo. Molti sono gli stimoli che dalla scuola escono e nella scuola entrano, affinché i frequentanti siano in grado di coglierne le potenzialità per il loro futuro di donne e uomini partecipanti civili della società.

Aggiungiamo a quanto sopra esposto che, essendo già editi altri volumi sul tema della dirigenza scolastica quale attività manageriale, ci pare opportuno osservare – ed è il secondo punto di chiarimento – , che il libro in questione

non aspira certamente a costituire una novità. Ci pare, invece, che l'autrice intenda proporre una rappresentazione non meramente didascalica del tema, cercando invece di fornire una lettura *in progress* di questa specifica, quanto rilevante tipologia di funzionario pubblico.

Come ogni lettore potrà direttamente appurare attraverso la lettura di questo testo, l'autrice ha cercato di avvicinare le ipotesi teoriche con le indicazioni normative inserendo nei vari capitoli in cui è composto il libro, richiami a tematiche parallele o di approfondimento tematico. Inoltre, con alcuni rinvii a varie testate giornalistiche, ha arricchito questo impegnativo lavoro di ricerca e analisi con le notazioni dell'attualità ricche di spunti critici e di osservazioni realistiche.

Vediamo ora di illustrare, con la dovuta sintesi e corretta interpretazione cosa racconta Angela Maglione a proposito dei dirigenti scolastici in veste manageriale.

Essendo una "rivisitazione" implementata della tesi di laurea, l'autrice ha cercato di mantenersi il più possibile fedele al lavoro universitario, aggiornandolo e arricchendolo di vari contributi esterni. L'insieme del lavoro si sviluppa in cinque Capitoli e un'Appendice.

Il **Capitolo 1**, da considerarsi quale base di riferimento dell'intera elaborazione, riassume in quattro paragrafi la cronistoria – commentata e supportata da numerose statistiche, grafici e citazioni –, dell'evoluzione della Pubblica amministrazione italiana dagli anni Novanta a oggi. Si tratta non solo di un'operazione necessaria per definire l'ambito di osservazione ma ancorché utile per chiarire alcuni elementi costituenti l'articolazione e le funzioni di tale struttura organizzativa. La definizione argomentata dello scenario che il capitolo propone, svolge anche la funzione di delimitare il perimetro di osservazione che ogni ricerca di questo genere è obbligata ad osservare per mantenere la rotta sugli obiettivi che si è prefissata all'origine. Un lavoro questo reso possibile anche dalla capacità dell'autrice di ricorrere al supporto di citazioni colte, richiamando mirate

esperienze di studio e di ricerca sia di natura sociologica sia di comunicazione.

Va osservato che il periodo considerato si caratterizza per diverse evenienze. Una fra molte: lo sviluppo dei nuovi mezzi di comunicazione sviluppatasi nelle pieghe del fenomeno noto come “globalizzazione”, che ha obbligato la Pubblica amministrazione in generale, e la scuola in modo più diretto, ad aggiornarsi sia sotto il profilo strumentale sia culturale.

Il successivo **Capitolo 2** è teso a tratteggiare le varie innovazioni (riforme istituzionali e paradigmi aziendali) che nel periodo menzionato hanno modificato l’organizzazione della Pubblica amministrazione sia a livello centrale sia decentrato. Tra i temi trattati nei sei paragrafi costitutivi del capitolo, troviamo il passaggio dal modello burocratico al *New Public Management* e ancora all’*Open management* e alla *new governance*.

Il tutto riletto con le lenti dell’osservatrice che nella scuola opera da vari decenni. Oltre a descrivere con proprietà le varie fasi che hanno segnato l’evoluzione dell’organizzazione scolastica, l’autrice propone alcune riflessioni circa la tipologia degli adempimenti in capo alla dirigenza scolastica, che deve districarsi tra impegni amministrativi, obblighi di legge, e vari difficili confronti sia all’interno (alunni, docenti, assistenti, operatori vari. organizzazioni sindacali, ecc.) sia all’esterno (genitori, comune, associazioni ecc.). In questo complesso “gioco di ruolo”, un’attenzione particolare è rivolta al tema delle competenze, che sarà ampiamente sviluppato in parte nel terzo e più compiutamente nel quarto capitolo.

Lo scontro-incontro con la teoria e la pratica quotidiana, pone il dirigente (manager) a confrontarsi con una molteplicità di soggetti e soprattutto di problemi, che il susseguirsi e il sovrapporsi di provvedimenti normativi e circolari regolamentative, certamente non risolvono.

In questa prospettiva di mutamento, l’autrice presta un’attenzione particolare alla descrizione del concetto di “scuola aperta”, inteso quale sistema organizzato di ele-

menti (soggetti istituzionali e no) che interagendo si condizionano reciprocamente. Si tratta di un insieme proteiforme di azioni che si svolgono sia all'interno sia all'esterno della scuola, secondo dinamiche e variabili che l'autrice impiega rielaborando suggerimenti e note di vari autori ed esperti.

Il fine del prossimo tema è descrivere nei sei paragrafi in cui è articolato il **Capitolo 3** come il modello aziendalistico di gestione – tra gli altri paradigmi proposti (*management*) nella scuola – , debba fare i conti con i processi di autonomia, e prima ancora con quelli della sussidiarietà. Osserva l'autrice che il Dirigente Scolastico deve sapersi muovere all'interno di varie obbligazioni. Tra le più rilevanti, le attività di verifica, valutazione e monitoraggio, che fanno parte integrante degli strumenti di gestione di detto modello. Ancora, Angela Maglione individua, in conformità alle norme nazionali versate sul fronte della riforma (es. leggi Bassanini) i livelli di autonomia proposti: organizzativo, didattico e di ricerca. Ne consegue un accenno documentato e commentato alla ripartizione del tempo di lavoro da parte del dirigente scolastico, nell'adempimento di questo insieme stratificato di impegni.

L'autrice ha ben presente a livello pratico ma anche teorico, le problematiche di carattere socio-psicologico che si presentano nell'esercizio delle summenzionate funzioni. Il tutto investe anche aspetti attinenti la *leadership*, che costituisce – o dovrebbe costituire – , una *conditio sine qua non*, della nuova figura professionale del dirigente-manager scolastico.

Da questa premessa si dipana il percorso che rappresenta l'essenza del **Capitolo 4**, laddove l'autrice opera un'approfondita quanto articolata esplorazione degli elementi costitutivi delle competenze del dirigente. La metodologia adottata a tal proposito, segue un tragitto analitico che inizia dalle indicazioni procedurali e tocca con puntualità i numerosi aspetti formali e informali che definiscono il profilo professionale di tale figura (ad esempio la capaci-