

Seminario n. 13  
aprile 2013

# I dirigenti scolastici: funzioni, reclutamento, valutazione in Italia e in Europa



ASSOCIAZIONE

TREELLE



Fondazione  
*per la* Scuola  
Compagnia di San Paolo

# Burkhard Mielke

Presidente onorario Associazione Presidi (Renania Westfalia)

# Margret Roessler

Presidente Associazione presidi Renania Westfalia

## LA DIRIGENZA SCOLASTICA IN GERMANIA

### 1. Da *primus inter pares* all'autonomia

In Germania, nel passato, il dirigente scolastico era solo "il primo tra gli insegnanti" della scuola. Oggi la situazione è molto cambiata e i presidi tedeschi sono diventati i leader di scuole sempre più autonome. Sono i manager dei propri istituti e hanno la responsabilità del loro continuo miglioramento e del loro successo, oltre che di quello dei propri studenti; sono responsabili della corretta gestione del budget, del reclutamento del personale scolastico e di molte altre cose.

### 2. La situazione in Germania oggi

La Repubblica Federale Tedesca è composta da 16 diversi Stati chiamati Länder. Ogni Land dispone di un Ministero dell'istruzione indipendente. Il Governo federale di Berlino non ha una reale influenza nel campo dell'istruzione. Ciò implica che per ogni Land si abbiano differenti condizioni per il reclutamento dei dirigenti scolastici e per il ruolo che gli stessi ricoprono nelle scuole.

Per questa ragione, abbiamo deciso di descrivere solo ciò che avviene nella Renania del Nord-Vestfalia. La scelta di parlare di questo Land, in modo che valga da esempio anche per tutti gli altri, è motivata dal fatto che la Renania del Nord-Vestfalia Westfalia, oltre a essere lo Stato tedesco più popoloso, è anche quello che ha assunto un ruolo di guida rispetto alla definizione del futuro ruolo dei presidi e in questo è portavoce di tutte le principali tendenze di sviluppo che poi presumibilmente si verificheranno nel resto della Germania.

### 3. Il ruolo e le funzioni dei dirigenti scolastici: come il Governo, le comunità e le scuole lavorano insieme

All'interno di ogni Stato regionale la responsabilità in materia di istruzione è distribuita fra lo Stato stesso, le municipalità e le scuole.

Il Ministero dell'istruzione della Renania del Nord-Vestfalia ha il compito di controllare gli ordinamenti scolastici, è responsabile dei salari, dei curricula e della qualità degli esami finali; su questi ultimi svolge anche una funzione di controllo. Al fine di rendere esecutivo tutto ciò, il territorio è ulteriormente suddiviso in cinque regioni con cinque rispettivi governi regionali. Questi, per mezzo di ispettori, monitorano le scuole e assicurano la consulenza.

Le municipalità o i distretti scolastici sono inoltre responsabili di tutte le questioni esterne riguardanti la scuola, quelle che non riguardano l'insegnamento (che costituisce invece materia di decisioni interne). Sono loro a sostenere gli oneri finanziari per la costruzione, conservazione e rinnovamento degli edifici scolastici e per tutto il materiale didattico. Si occupano inoltre del pagamento dei salari dei segretari e dei bidelli. Hanno il potere di istituire e di far chiudere le scuole. Nel processo di riforma scolastica in atto, tutto dipende dalle scelte di quella che è di volta in volta la maggioranza politica locale.

Il preside, che rappresenta la comunità scolastica, deve essere capace di giocare diversi ruoli per destreggiarsi tra gli interessi degli altri partner. Deve saper sfruttare la stampa e l'influenza dei genitori degli studenti, delle istituzioni e delle organizzazioni, così da raggiungere i migliori risultati possibili per la propria scuola.

### **La dirigenza scolastica in Germania**

A seguito dello shock per i bassi risultati ottenuti dalle scuole tedesche secondo la valutazione PISA, il cambiamento del sistema scolastico, che era necessario, è diventato anche possibile.

Il cambio di impostazione per la dirigenza scolastica, da un ruolo di mera attuazione di regolamenti e decreti ministeriali a un profilo professionale moderno di leadership e di gestione di un'istituzione scolastica, è stato portato avanti per diversi anni.

Si può dire ormai che i requisiti legali e le procedure per la qualificazione iniziale e l'assunzione dei nuovi dirigenti riflettono bene l'aspirazione ad una dimensione professionale della leadership scolastica. I relativi moduli formativi disegnano correttamente le questioni fondamentali e le procedure da seguire. E – qualunque sia il tipo di scuola e le sue dimensioni – si può esser certi che il suo dirigente sia correttamente formato nel campo dell'amministrazione, della gestione e dello sviluppo del personale, della garanzia di qualità, della valutazione e della rendicontabilità della scuola.

La gamma di capacità e competenze desiderabili e richieste per quanto riguarda i dirigenti scolastici è molto ampia e spazia dall'organizzazione giornaliera della scuola fino alla promozione di progetti anticipatori, considerati fondamentali per la scuola; quindi dal controllo dei servizi igienici, legato a un concetto di "scuola sana", fino allo sviluppo di un profilo scolastico con caratteristiche uniche che possa garantire e promuovere la scuola, in modo da attirare sempre più studenti, insegnanti e presidi, nel contesto di un mercato sempre più competitivo.

Tuttavia, cercare di ideare e portare avanti progetti innovativi da soli non porta i risultati sperati. È necessario comunicare (internamente ed esternamente alla scuola), documentare i progressi e i risultati e quindi diventare parte di un processo di insegnamento cooperativo e sostenibile che entra a far parte della memoria collettiva della scuola e che quindi possa rimanere a disposizione e essere riutilizzato quando serve.

La motivazione del personale gioca un ruolo fondamentale, così come un buon rapporto di collaborazione con gli ispettori scolastici, le autorità scolastiche, con tutti i partner della scuola e per ultimo, ma non per importanza, con i genitori. È importante anche cercare di instaurare valide collaborazioni con possibili associazioni amiche.

## Nuovi ruoli direttivi

L'Associazione dei dirigenti scolastici (SLV-NRW) della Renania del Nord-Vestfalia ha redatto una lunga lista, comprendente circa 300 voci, in cui sono elencati i compiti che oggi vengono richiesti ai presidi; queste caratteristiche sono stabilite dalla legge e dai regolamenti del Governo. In realtà, oggi ai presidi vengono anche richieste nuove caratteristiche, connesse con la sempre più ampia autonomia delle scuole, che hanno la possibilità di sviluppare il proprio profilo scolastico e di fissare i propri obiettivi in collaborazione con tutta la comunità scolastica. In questo modo è possibile plasmare l'immagine della scuola e sviluppare le sue priorità e i suoi obiettivi. Ciò avviene in particolare attraverso:

- la selezione degli insegnanti da parte di una commissione presieduta dal dirigente scolastico;
- la valutazione degli insegnanti da parte del preside, ai fini del superamento del periodo di prova;
- la decisione di assegnare ore aggiuntive per compiti specifici diversi dall'insegnamento (che significa meno ore di lezione): questo è particolarmente importante per l'incentivazione e lo sviluppo del personale.

Il 2010 ha portato grandi cambiamenti e compiti supplementari per i capi d'istituto. Gran parte della formazione iniziale degli insegnanti (un tirocinio di diciotto mesi dopo la fine dell'università), che prima avveniva tramite seminari organizzati ad hoc, oggi è stata affidata alle scuole stesse e avviene sotto forma di un corso pratico ampio e mirato. Questo ha accresciuto di molto l'importanza dei dirigenti nello sviluppo del personale, soprattutto in quanto la valutazione da loro espressa ha un peso maggiore durante l'esame finale.

Nel 2013 il preside diventerà il superiore diretto di tutto il personale della scuola, anche se le attribuzioni di questa nuova funzione non sono ancora chiare. È improbabile che il potere disciplinare e quello di licenziare gli insegnanti vengano inclusi tra le nuove competenze attribuite ai dirigenti scolastici.

Val la pena notare che tutti i nuovi strumenti assegnati alla dirigenza scolastica rientrano nell'area del reclutamento degli insegnanti, della loro formazione e nello sviluppo delle opportunità di carriera.

Ai capi d'istituto si chiede di sviluppare un accurato portfolio delle competenze professionali del proprio personale e di definire i bisogni di organico docente in relazione alle esigenze ed ai compiti della scuola, in modo da reclutare i candidati più idonei. Avere la possibilità di scegliere e adattare il personale scolastico basandosi sulle effettive necessità della scuola, è uno strumento importante per il suo miglioramento.

Tuttavia, vanno menzionate alcune criticità del sistema. In primo luogo, la procedura in questione non è attuabile se, a causa di una prolungata carenza di candidati adatti, non sarà possibile coprire i posti vacanti in alcune materie. Questo fallimento politico fa prevedere un'accanita concorrenza fra scuola e scuola e fra classe e classe, oltre che fra aree urbane e rurali.

In secondo luogo, se al dirigente scolastico non vengono fornite le risorse di tempo e di personale adeguate, questi si troverà costretto a svolgere un ingente ammontare di lavoro non pagato per riuscire a reclutare e valutare i nuovi insegnanti; compiti che prima erano a carico dell'autorità di supervisione scolastica.

Terzo: questa procedura necessita di urgenti semplificazioni, in modo da renderla utilizzabile dalle scuole. Tuttavia, è probabile che nessuno voglia tornare al vecchio

metodo di reclutamento degli insegnanti, quando venivano selezionati solo in base a liste regionali divise per materia. In questo nuovo modo, i dirigenti scolastici lavorano al fine di creare un team di lavoro adatto alle necessità della scuola e degli studenti.

La formazione, organizzata a livello di scuola, deve essere coerente con il profilo scolastico e il programma della scuola. Il denaro, che una volta veniva speso per gli eventi formativi regionali e nazionali organizzati dai governi locali, ora può essere utilizzato dalla scuola per raggiungere i propri obiettivi.

Questa è la posizione del preside in un Paese come la Germania, federale e decentralizzato.

## 4. Come si selezionano i dirigenti scolastici

Formazione iniziale e valutazione per i futuri dirigenti scolastici

La valutazione consiste in un esame preliminare sulle competenze richieste per diventare dirigente scolastico.

Prima di poter presentare domanda per la valutazione è necessario passare attraverso un periodo di formazione iniziale praticamente obbligatorio. I candidati devono completare un corso composto da quattro moduli. Il contenuto dei moduli viene stabilito dal Ministero e il corso può essere tenuto dalle autorità regionali o da istituti appositi. Il corso impegna almeno 22 giorni, nell'arco di nove mesi.

### Valutazione dei futuri dirigenti

La valutazione consiste in un esame, da svolgersi prima di iniziare il servizio lavorativo, che riguarda i titoli e le qualifiche che permettono di diventare dirigente.

Prima di presentare domanda per la valutazione iniziale è necessario superare un corso composto da 4 moduli.

Questo richiede circa 22 giorni, suddivisi in circa 9 mesi.

### 4.1 Il training iniziale

I temi affrontati durante la formazione iniziale sono:

#### Modulo 1

##### Comunicazione e cooperazione

- Il concetto di dirigenza scolastica e il ruolo personale di leadership
- Dirigere conferenze e seminari
- Relazioni esterne e cooperazione con organizzazioni non scolastiche
- La gestione dei conflitti: diagnosi e intervento
- Tecniche di comunicazione

## Modulo 2

### Gestione del personale

- Strumenti per lo sviluppo del personale
- Creazione di servizi di consulenza e formazione per la scuola
- Colloqui valutativi, colloqui sulle abitudini
- Deleghe con accordi sugli obiettivi
- Processi di nomina

## Modulo 3

### Quality management

- Gestione del cambiamento
- Gestione dei conflitti
- Gestione del clima di classe
- Sviluppo del lavoro di gruppo
- Self management per gli insegnanti

## Modulo 4

### Diritto e amministrazione

- Diritto scolastico
- Diritto del lavoro
- Cura della salute e dei servizi

## 4.2 La valutazione

La valutazione dei futuri dirigenti scolastici è compito di una commissione, composta da diversi rappresentanti dei tre settori decisionali della scuola: dirigenti scolastici, ispettori e autorità scolastiche della comunità. Ci sono sempre più di tre persone fisiche in rappresentanza di questi tre ambiti, ma il numero dipende dai compiti richiesti ai candidati. Per esempio, se i candidati devono sostenere un colloquio di gruppo, composto da 6 o 7 partecipanti, a questi devono essere assegnati 6 o 7 osservatori, in modo che ogni candidato abbia il suo osservatore. Questa procedura è complessa e molto costosa.

La valutazione dura due giorni completi ed anche più. I candidati vengono ospitati in una struttura del ministero. Prima che la valutazione abbia inizio, tutte le persone incaricate della procedura valutativa prendono parte a una riunione preliminare che dura circa tre ore. Durante questa riunione vengono fornite tutte le informazioni necessarie alla valutazione, per esempio come devono svolgersi l'osservazione e l'apprezzamento, esempi per l'attribuzione di punteggi, una presentazione di tutti i partecipanti (di norma 16) e la descrizione di tutti i compiti da svolgere.

Il risultato viene comunicato ai candidati al termine dei due giorni di esame.

*Le tipiche prove da svolgere consistono in:*

- tecniche di conversazione, per esempio assistenza/consulenza o gestione dei conflitti all'interno di giochi di ruolo
- circa 20 esercizi di gestione della corrispondenza d'ufficio e relativo colloquio di approfondimento
- presentazione di un'ipotesi di sviluppo della scuola – con chi parlare, quando includere gli altri nel progetto, di chi si ha bisogno, ecc.

*Esiste un gruppo di osservatori permanente, al quale si aggiungono altri che cambiano ogni mese: si tratta di presidi e altri incaricati con il compito di coadiuvare il processo di valutazione. I compiti richiesti sono variabili e ce ne sono sempre di nuovi, ma ogni volta è presente un tema principale. Il tema ricorrente con maggior frequenza è quello degli standard della realtà scolastica.*

*La procedura valutativa viene aggiornata, monitorata e migliorata costantemente,*

#### 4.3 Cosa succede dopo una valutazione positiva:

1. I candidati entrano a far parte di un albo di potenziali dirigenti scolastici
2. Possono fare domanda per una posizione di dirigente scolastico che sia stata dichiarata disponibile in qualche scuola.
3. Il dirigente della scuola (di appartenenza del candidato) e l'ispettore devono dare un giudizio
4. Nel caso in cui vi sia una divergenza tra il giudizio dell'esame di idoneità e quello dell'ispettore, è quest'ultimo a decidere il voto finale da assegnare al candidato, a seguito di un esame orale.
5. Il consiglio di istituto<sup>12</sup> sceglie il candidato migliore e ha la possibilità di scegliere solo tra i candidati con i voti migliori. Tra i componenti dell'assemblea scolastica c'è anche un rappresentante della città (o comunità), ma senza diritto di voto.
6. La nomina del futuro preside avviene quindi dopo un corso di formazione iniziale, una valutazione, un rapporto sulle performance redatto dal dirigente scolastico uscente, la selezione compiuta da parte del comitato scolastico con la partecipazione di tutta la scuola e a seguito di un periodo di prova della durata di due anni. Oggi più di prima si tratta di una vera messa alla prova, in quanto non sempre ha per esito la conferma nella posizione di dirigente scolastico a tempo indeterminato.

Risulta evidente come vi sia un interesse ad evitare errori nel reclutamento e nel tenere sotto osservazione chi sarà chiamato a guidare la scuola.

<sup>12</sup> In tedesco: *Schulkonferenz*. È composta di genitori, docenti e studenti, di solito su base paritetica. La composizione ed i compiti sono fissati dalle leggi dei singoli stati regionali, ma in modo generico si può assimilare al Consiglio di Istituto in Italia.

## 5. Come valutare i dirigenti scolastici e come ricompensarli per i risultati raggiunti

La valutazione viene realizzata all'interno del sistema nazionale di ispezione scolastica, che include distinti criteri riguardanti la qualità della gestione scolastica, ma che definisce e mette alla prova anche le responsabilità del dirigente scolastico per la qualità dell'istruzione e per i risultati degli studenti durante gli esami principali. Oltre a questo, i dirigenti scolastici devono rendere conto del proprio operato attraverso la redazione di relazioni, il colloquio di inizio anno e gli accordi sugli obiettivi scolastici da raggiungere presi con l'ispettorato scolastico, il bilancio e le statistiche riguardanti la scuola, che vengono poi analizzati e discussi. I cambiamenti appena citati si stanno tendenzialmente verificando in tutti gli stati tedeschi.

### 5.1 I criteri utilizzati durante le ispezioni finalizzate alla verifica delle responsabilità gestionali del dirigente scolastico

Il dirigente scolastico:

- deve essere consapevole delle sue responsabilità gestionali
- deve fissare obiettivi finalizzati allo sviluppo della scuola, in particolarmente al miglioramento delle lezioni
- deve ottenere il consenso sugli obiettivi da lui prefissati con il gruppo a cui si riferiscono
- deve seguire la realizzazione degli obiettivi prefissati
- deve essere in grado di gestire i conflitti e i problemi che possono verificarsi
- deve rendere conto del lavoro della scuola e dello stato in cui si trova la scuola
- deve saper creare un ambiente di lavoro ottimale
- rappresenta con sicurezza la scuola di fronte all'intera comunità

La sussistenza di queste condizioni è verificata attraverso colloqui del gruppo di ispezione e con genitori, insegnanti, studenti, personale non docente, con ispezioni in loco e attraverso l'analisi di tutta la documentazione scolastica che deve essere inviata prima che l'ispezione abbia inizio.

### 5.2 Salario

Il salario di partenza dipende dalla tipologia scolastica e dalle dimensioni della scuola. Gli incrementi di salario dipendono solo dall'anzianità. Non ci sono aumenti o diminuzioni di stipendio dipendenti dalla qualità del lavoro del preside.

Le differenze di salario tra un dirigente scolastico e un responsabile di dipartimento o il gruppo di insegnanti meglio pagati è talmente piccola che sarà difficile in futuro individuare i dirigenti delle scuole fra gli appartenenti a queste categorie. Il dirigente scolastico ha in permanenza su di sé l'intera responsabilità della scuola e la differenza salariale rispetto ai livelli inferiori non è tale da giustificare l'aspirazione a ricoprire il più alto gradino della gerarchia scolastica. Questo avviene soprattutto per i presidi delle scuole primarie in quanto: gestire una scuola, dover

coprire 20 ore di lezione come insegnante e percepire lo stesso stipendio di un normale insegnante di scuola secondaria risulta essere assolutamente poco attrattivo. In un periodo di cambiamenti demografici, i dirigenti delle scuole primarie sono i primi a vedere le proprie scuole chiudere, a dover far domanda per posizioni aperte in altre scuole o magari a dover dirigere due o più scuole contemporaneamente. Per tutto ciò non vi sono premi o contropartite e non c'è da aspettarsi una modifica delle tabelle salariali. Per questo centinaia di scuole si ritrovano senza un dirigente.

## 6. Come favorire una leadership distribuita

Le scuole autonome necessitano di un differente modello di dirigenza. Il dirigente scolastico/preside non può essere l'unico leader in questo nuovo tipo di scuola. I compiti dei dirigenti scolastici sono aumentati così tanto in volume e complessità che sono necessarie nuove strutture dirigenziali.

La leadership distribuita è, ad oggi, il modello più appropriato per il nuovo ruolo richiesto alla dirigenza scolastica. In tale contesto, il grado di autonomia concesso ai vicari è significativo, e anch'essi come i presidi devono rispondere degli esiti del proprio lavoro.

Per quanto riguarda la direzione di un gruppo di lavoro, è necessario assegnare ai componenti obiettivi non troppo vincolati e dare loro il tempo necessario per raggiungerli, concedendo anche ampia autonomia decisionale su come operare per raggiungerli. Ci stiamo muovendo sempre di più verso un modello basato sulla distribuzione di compiti e responsabilità, piuttosto che su un modello basato sulla delega delle stesse, visto che questo porta a una maggiore autonomia ed efficienza e visto che risulta essere la soluzione migliore per il corretto sviluppo delle leadership.

## 7. Tendenze e conclusioni

In Renania del Nord-Vestfalia, coloro che devono scegliere i presidi hanno il vincolo legale di scegliere il miglior candidato possibile per la posizione in questione. In pratica però, questa regola risulta essere disattesa quando non ci sono candidati sufficienti e si soffre di questa assenza anche per lunghi periodi di tempo: quindi ogni candidato viene accettato. La scarsità di candidati è un grave problema. Alcuni degli Stati tedeschi hanno difficoltà a riempire i posti vacanti. Come già detto, le scuole primarie sono quelle che hanno i problemi maggiori e accade che debbano presentare bandi di concorso per posizioni di dirigente scolastico anche per due o tre volte. Anche nelle scuole secondarie spesso succede che si presenti un solo candidato o addirittura che non se presenti alcuno.

La regola non viene osservata anche quando si verifica il caso di consistenti accorpamenti di scuole causati dai nuovi cambiamenti demografici, che portano ad avere un surplus di presidi per alcune zone. In conseguenza, si pone il problema se dare la priorità al candidato migliore oppure salvare il posto di lavoro a quei presidi che sono rimasti senza una scuola da gestire a seguito della sua chiusura. Perciò, in futuro non ci saranno procedure valutative che permetteranno di scegliere il candidato migliore solo

sulla base dei criteri teorici, senza tener conto di vincoli derivanti dall'amministrazione scolastica o dalle conseguenze delle sue politiche scolastiche.

In sintesi, riteniamo che il profilo professionale del dirigente scolastico si stia sviluppando nella giusta direzione: da primus inter pares ci si muove sempre più verso una funzione di diretto supervisore di scuole sempre più autonome.

Questo modello inizierà a prendere vita a partire dal 2013. Tuttavia, ancora non sappiamo come tutto ciò verrà regolamentato dalla legge e come verrà messo in pratica.

In ogni caso, noi non siamo d'accordo sul fatto che ai dirigenti scolastici vengano assegnati sempre nuovi compiti (per esempio quello di assumere gli insegnanti, quello di formare i futuri insegnanti, quello di valutare, quello di gestire più gruppi di lavoro al fine di migliorare la scuola, ecc.) senza che in contropartita gli venga concesso più tempo da dedicare alla gestione o un salario più alto.

La differenza di salario tra il middle management (e gli insegnanti con la paga più alta) ed il dirigente è troppo ridotta e non trova riscontro nelle sue maggiori responsabilità, nell'obbligo di dover render conto del proprio operato di fronte agli altri e nell'impegno di tempo che gli si richiede.

È il preside da solo ad avere l'intera responsabilità di tutta la scuola.

## Note finali

Le condizioni di lavoro del dirigente devono essere fissate in modo che poi possano funzionare. Se il governo stabilisce che ci debbano essere scuole autonome e una dirigenza scolastica qualificata, è necessario che le leggi e le condizioni di lavoro siano chiaramente definite. Il dirigente scolastico, all'interno di una scuola autonoma, deve disporre del potere necessario a governarla: altrimenti non potrà rendere pienamente conto del proprio lavoro e delle responsabilità connesse. È superfluo ricordare che la partecipazione e le regole democratiche devono essere rispettate, ma questo deve valere per tutti e non solo per gli insegnanti; deve valere anche per i genitori e gli studenti e anche per tutti coloro che vivono nella scuola.

Nel gioco di forze tra i potenti sindacati degli insegnanti e i governi regionali (che hanno paura di perdere la propria influenza invece di trasformarsi in centri di consulenza esperta) le leggi, le competenze e i regolamenti per i dirigenti scolastici risultano essere poco chiari e non coerenti. Il Ministero teme il potere dei sindacati degli insegnanti. Quindi è difficilissimo licenziare un insegnante, anche nel caso in cui questo risulti essere svogliato, pigro o d'intralcio agli obiettivi posti per il miglioramento della scuola. È anche possibile che una maggioranza di insegnanti possa opporsi alle decisioni della dirigenza, senza però assumersi le responsabilità per le proprie scelte.

In una situazione così poco chiara è difficile guidare una scuola e trovare nuovi candidati desiderosi di fare questo tipo di lavoro.

Tuttavia, le ultime ricerche dimostrano che i dirigenti scolastici godono di maggiore salute rispetto agli insegnanti e che raramente sono soggetti a un esaurimento nervoso e questo pare essere motivato dal fatto che a loro piace il proprio lavoro.

In ogni caso, l'ambigua condizione di lavoro fin qui descritta, se diventa strutturale, rischia di essere fonte di molti problemi per i dirigenti scolastici già in servizio. In Germania abbiamo un proverbio che suona più o meno come: o sei bianco o sei nero. Non ci sono vie di mezzo che funzionino. Siamo tutti in attesa che i nostri politici prendano le decisioni giuste per permetterci di affrontare al meglio le sfide del futuro.