

Gli strumenti giuridici della leadership educativa

Anna Armone

Da uno scritto in memoria di Massimo Severo Giannini

Lo soccorsero, in quest'opera ricostruttiva, non solo l'osservazione di realtà nuove e la piena padronanza degli strumenti concettuali del giurista, ma anche la conoscenza delle tecniche delle altre scienze sociali, che egli portava dentro all'analisi giuridica ogni volta che era necessario, convinto che la scienza del diritto "trascrive in ordini giuridici acquisizioni sociologiche"

(Sabino Cassese)

Per parlare di leadership dirigenziale

.....occorre che la pubblica Amministrazione ne
riconosca i presupposti, meccanismi e le finalità

La raccomandazione dell'OECD sulla leadership e la capacità del servizio pubblico

RACCOMANDA che i Membri e i non Membri che hanno aderito alla presente Raccomandazione (d'ora in avanti gli "Aderenti") **sviluppano all'interno della pubblica amministrazione una cultura e una *leadership* basate sui valori** e mirate al miglioramento dei risultati dell'azione pubblica per la società, attraverso:

1. **La definizione dei valori** del pubblico impiego e la promozione di un processo decisionale basato sui valori, in particolare attraverso:
 - a) L'identificazione e la comunicazione di valori fondamentali condivisi che devono guidare il processo decisionale all'interno del settore pubblico;
 - b) L'adozione di un comportamento che dimostri *accountability* e impegno verso questi valori;
 - c) La creazione di opportunità affinché tutti i dipendenti pubblici possano discutere apertamente di tali valori, della loro applicazione pratica e dei sistemi attualmente in vigore per supportare un processo decisionale basato sui valori.

.....continua

1. **Lo sviluppo di una capacità di *leadership*** nel settore pubblico, in particolare attraverso:
 - a) L'identificazione delle aspettative verso i vertici della pubblica amministrazione in quanto dirigenti pubblici politicamente imparziali e nei quali si ripone la fiducia per conseguire le priorità del Governo e sostenere e rappresentare i più alti *standard* di integrità senza incorrere nel rischio di ritorsioni di tipo politico;
 - b) L'applicazione di criteri meritocratici e procedure trasparenti nella nomina dei dirigenti pubblici, nonché la loro valutazione in termini di *performance*;
 - c) La garanzia che i dirigenti pubblici abbiano il mandato, le competenze e le condizioni necessarie affinché possano fornire raccomandazioni imparziali basate sui dati e parlare con franchezza ai loro superiori;
 - d) Lo sviluppo della capacità di *leadership* dei dirigenti pubblici attuali e di quelli potenziali.

Continua.....

1. Una **pubblica amministrazione inclusiva e sicura, che rifletta la diversità della società** che rappresenta, in particolare attraverso:
 - a) L'impegno pubblico per un ambiente di lavoro inclusivo e rispettoso, aperto a tutti i membri della società in possesso delle competenze necessarie;
 - b) L'adozione di misure sulla diversità, l'inclusione e il benessere e la misurazione e comparazione a intervalli regolari per monitorare i progressi, la rilevazione e la rimozione degli ostacoli, la progettazione di interventi;
 - c) L'adozione di misure efficaci per assicurare che i processi organizzativi e di gestione del personale, come anche le condizioni di lavoro, supportino la diversità e l'inclusione.

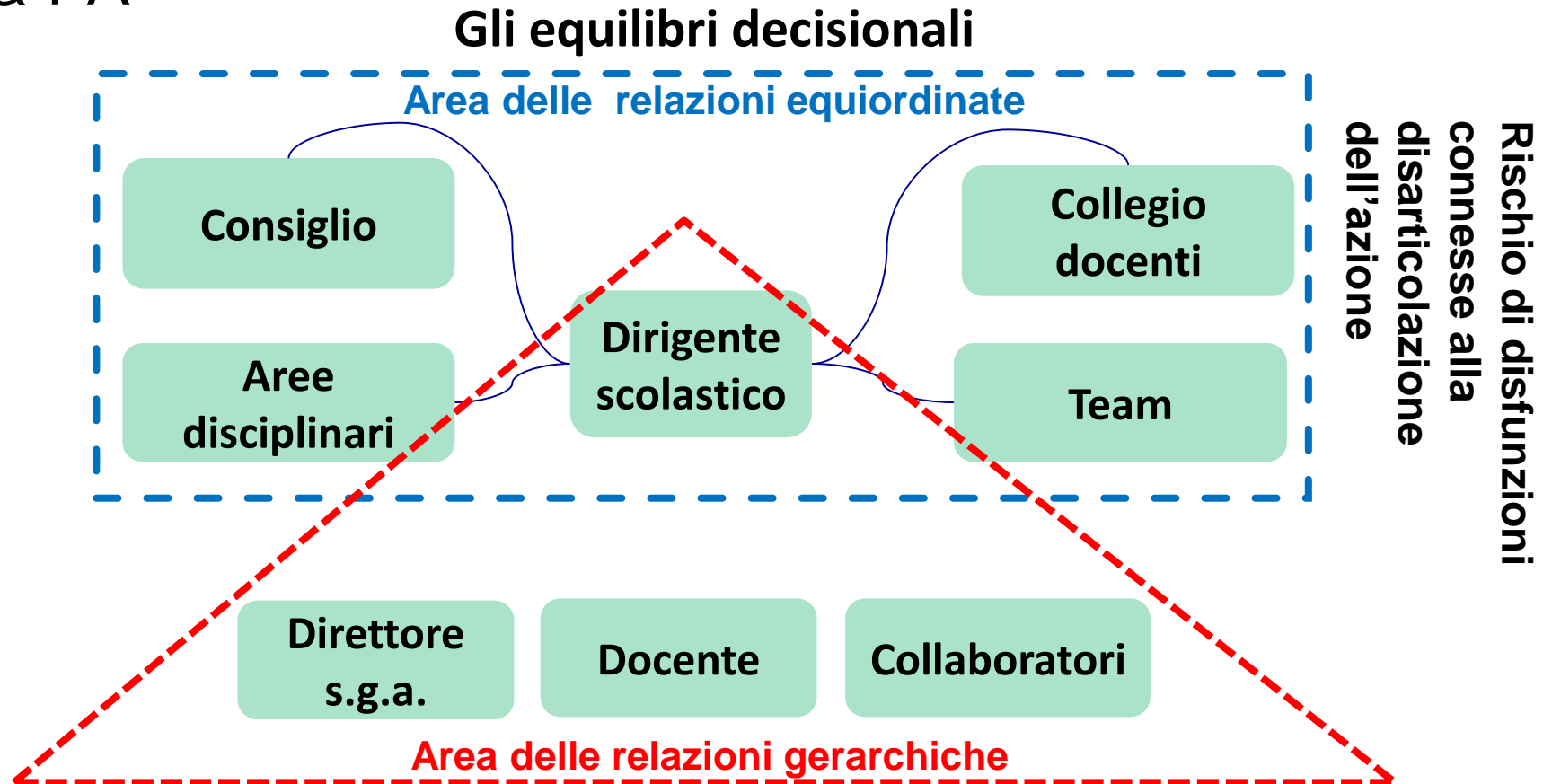
Continua.....

1. Una pubblica amministrazione **proattiva e innovativa**, la quale assume una **prospettiva di lungo termine nella progettazione e attuazione delle politiche e dei servizi**, in particolare attraverso:
 - a) Un adeguato equilibrio tra continuità e mobilità occupazionale, per supportare l'attuazione delle politiche e dei servizi oltre il tradizionale ciclo politico;
 - b) L'investimento sulla capacità dell'amministrazione di prevedere, innovare e sviluppare competenze e capacità analitiche;
 - c) L'interazione con le comunità al di fuori della pubblica amministrazione per definire gli *standard* di qualità e assicurare che le politiche e i servizi rispondano ai bisogni degli utenti.

Continua.....

1. La garanzia che **i dipendenti abbiano l'opportunità di contribuire** allo sviluppo dei servizi pubblici e siano coinvolti in quanto *partner* nelle questioni relative alla gestione dei servizi pubblici, in particolare attraverso:
 - a) La rappresentanza dei dipendenti e un dialogo sociale costruttivo;
 - b) La consultazione regolare dei dipendenti su temi quali il loro benessere e il loro coinvolgimento, al fine di identificare i punti di forza, le sfide e le tendenze per informare i vertici e migliorare la capacità decisionale dei dirigenti;
 - c) Una comunicazione costante tra il personale non dirigenziale e quello dirigenziale, e orizzontalmente attraverso reti e comunità di pratica;
 - d) L'istituzione di procedure che consentano ai dipendenti di esprimere lamentele e segnalare violazioni agli *standard* di integrità, senza timore di rappresaglie o molestie, e la predisposizione di appropriate procedure di monitoraggio dei seguiti.

La scuola si pone fuori da disegno gerarchico ordinario della PA



L'individuazione della leadership del DS dal punto di vista giuridico nell'ambito delle attribuzioni generali

- ***Compito di curare “la gestione unitaria” ed il “funzionamento generale” dell’istituzione scolastica”, in tutte le sue rappresentazioni funzionali, finali o strumentali, di tipo organizzativo, didattico, amministrativo e contabile***
- ***esercizio di poteri di direzione, coordinamento e valorizzazione delle risorse umane, da svolgere “nel rispetto delle competenze degli organi collegiali”***
- ***Potere di adottare provvedimenti amministrativi di gestione delle risorse e del personale, con connessa “responsabilità della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio”***
- ***Compito di “attivare i necessari rapporti con gli enti locali e con le diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti sul territorio” per l’attuazione del piano dell’offerta formativa***
- ***Obbligo di relazionare periodicamente al consiglio di circolo o al consiglio di istituto sulla direzione e il coordinamento dell’attività formativa, organizzativa e amministrativa “ al fine di garantire la più ampia informazione e un efficace raccordo per l’esercizio di competenze degli organi dell’istituzione scolastica”***

La dimensione della leadership dal punto di vista giuridico

- La legge oltre ad essere il prerequisito dell'azione amministrativa, la bussola dell'agire civico, l'orizzonte dell'interesse generale e diventa, estremizzando, una sorta di obiettivo di performance. In tal modo anche la responsabilità dirigenziale cambia pelle e assume diverso valore in quanto passa da responsabilità per violazione di obblighi a una responsabilità per obblighi di processo.
- La sfida è saper coniugare leadership, responsabilità ed etica pubblica, ovvero competenze, visione e saper far fare, caratteristiche qualificanti la dirigenza cui restituire reputazione pubblica.

Compito di curare “la gestione unitaria” ed il “funzionamento generale” dell’istituzione scolastica”, in tutte le sue rappresentazioni funzionali, finali o strumentali, di tipo organizzativo, didattico, amministrativo e contabile

In quale step si colloca tale azione?

Occorre partire dall’identificazione dei ruoli decisionali nell’istituzione scolastica

Dirigente
Consiglio
collegio



Ognuno di questi soggetti ha competenze esclusive e competenze concorrenti

Il dirigente cura la gestione unitaria e il funzionamento generale al di sopra dell’esercizio delle competenze esclusive e concorrenti

La “cura” indica l’attenzione alla coerenza sistemica dell’azione amministrativa, didattica, organizzativa (il cruscotto di P. Romei)

Quali strumenti?

- E' un esercizio di pura leadership esercitata al fine di garantire, prioritariamente, la legittimità dell'azione amministrativa, ma anche di accompagnamento nel raggiungimento degli obiettivi sottesi alle norme d'azione

Modelli organizzativi di coordinamento

Comunicazione organizzativa

Monitoraggio incrociato degli esiti dell'azione amministrativa e didattica

Esercizio di poteri di direzione, coordinamento e valorizzazione delle risorse umane, da svolgere “nel rispetto delle competenze degli organi collegiali”

E' il nucleo descrittivo della particolarissima posizione dirigenziale del capo d'istituto



DIREZIONE: in assenza di rapporto gerarchico



COORDINAMENTO: in presenza di soggetti equiordinati o all'interno di un rapporto gerarchico



VALORIZZAZIONE: espressione della capacità di valorizzare competenze esplicite ed implicite

Esercizio di poteri di direzione, coordinamento e valorizzazione delle risorse umane, da svolgere “nel rispetto delle competenze degli organi collegiali” gli strumenti

DIREZIONE



direttive

COORDINAMENTO



Atti di indirizzo vincolanti all'interno del rapporto gerarchico – non vincolanti all'interno di un rapporto di equiordinazione

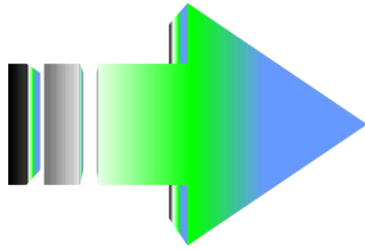
VALORIZZAZIONE



Empowerment, proposta piano delle attività, atti di indirizzo su competenze esclusive del collegio, piattaforma contrattuale

• ***Potere di adottare provvedimenti amministrativi di gestione delle risorse e del personale***

Potere di adottare provvedimenti amministrativi di gestione del personale



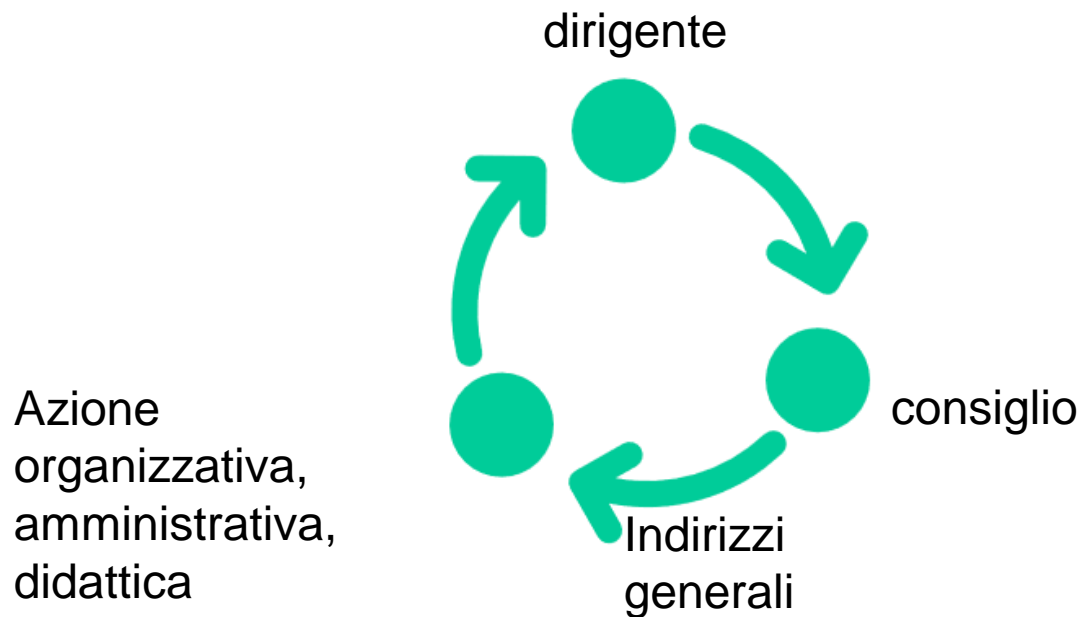
Compatibilmente con le competenze attribuite agli organi collegiali :
Collegio dei docenti (proposta assegnazione docenti alle classi, individuazione funzioni strumentali ed intermedie, delibera piano delle attività)
Consiglio di istituto (criteri assegnazione docenti alle classi)

l'importanza della leadership

Aporia giuridica: la funzione dirigenziale delineata nella normativa generale non prevede la condivisione del potere di gestione del personale

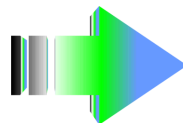
La gestione del personale è concorrente

- **Obbligo di relazionare periodicamente al consiglio di circolo o al consiglio di istituto sulla direzione e il coordinamento dell'attività formativa, organizzativa e amministrativa “ al fine di garantire la più ampia informazione e un efficace raccordo per l'esercizio di competenze degli organi dell'istituzione scolastica”**



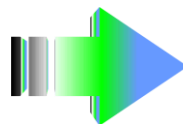
L'efficacia dell'atto di coordinamento dal punto di vista giuridico

Esercizio del coordinamento nell'ambito di un rapporto gerarchico



Il soggetto attivo esercita un'interferenza nella sfera giuridica altrui, mentre il soggetto passivo versa in una posizione qualificata dal dovere di adeguare la propria attività ai contenuti dell'intervento

Esercizio del coordinamento tra soggetti equiordinati



Il coordinamento lascia margini di legittima o doverosa inosservanza delle prescrizioni di indirizzo. Si configura eccesso di potere nel caso di mancante o insufficiente o incongrua giustificazione addotta a spiegazione dell'azione divergente dalle indicazioni dell'atto di coordinamento

Adempimenti iniziali relativi alle posizioni organizzative: criteri consiliari e proposte collegiali per l'assegnazione dei docenti alle classi

•La normativa prevede, IN SUCCESSIONE TEMPORALE E LOGICA, che l'assegnazione dei docenti alle classi da parte del dirigente scolastico avvenga sulla base di criteri generali stabiliti dal consiglio d'istituto e delle susseguenti proposte fatte dal collegio dei docenti" (Tribunale di Agrigento, sentenza 2778 del 3.12.2004).

•ART. 10 COMMA 4 DEL DECRETO LEGISLATIVO 297/94 "Il CONSIGLIO DI CIRCOLO O DI ISTITUTO "indica, altresì, i criteri generali relativi alla formazione delle classi, all'assegnazione ad esse dei singoli docenti, all'adattamento dell'orario delle lezioni e delle altre attività scolastiche alle condizioni ambientali e al coordinamento organizzativo dei consigli di intersezione, di interclasse o di classe; esprime parere sull'andamento generale, didattico ed amministrativo, del circolo o dell'istituto, e stabilisce i criteri per l'espletamento dei servizi amministrativi".

Ricognizione organizzativa. Adempimenti iniziali relativi alle posizioni organizzative: proposte collegiali

Il collegio dei docenti

.....

b) formula proposte al direttore didattico o al preside per la formazione, la composizione delle classi e l'assegnazione ad esse dei docenti, per la formulazione dell'orario delle lezioni e per lo svolgimento delle altre attività scolastiche, tenuto conto dei criteri generali indicati dal consiglio di circolo o d'istituto;

L'atto dirigenziale di assegnazione dei docenti alle classi

Art. 396 d.lgs. 297/1994

.Il personale direttivo

.....

d) procedere alla formazione delle classi, all'assegnazione ad esse dei singoli docenti, alla formulazione dell'orario, sulla base dei criteri generali stabiliti dal consiglio di circolo o d'istituto e delle proposte del collegio dei docenti;

Art. 25 d.lgs. 165/2001

.....

4. Nell'ambito delle funzioni attribuite alle istituzioni scolastiche, spetta al dirigente l'adozione dei provvedimenti di gestione delle risorse e del personale.

D.lga. 59/art. 7

7. Il dirigente scolastico, sulla base di quanto stabilito dal piano dell'offerta formativa e di criteri generali definiti dal collegio dei docenti e dal consiglio di circolo o di istituto, dispone l'assegnazione dei docenti alle classi avendo cura di garantire le condizioni per la continuità didattica, nonché la migliore utilizzazione delle competenze e delle esperienze professionali, fermo restando quanto previsto dal comma 6.

Natura datoriale del provvedimento di assegnazione del docente alla classe

L'atto va motivato?

Adempimenti iniziali relativi alle posizioni organizzative: l'individuazione e la designazione delle funzioni strumentali

CCNL 2007 Art. 33 - Funzioni strumentali al piano dell'offerta formativa

1. Per la realizzazione delle finalità istituzionali della scuola in regime di autonomia, la risorsa fondamentale è costituita dal patrimonio professionale dei docenti, da valorizzare per la realizzazione e la gestione del piano dell'offerta formativa dell'istituto e per la realizzazione di progetti formativi d'intesa con enti ed istituzioni esterni alla scuola. Le risorse utilizzabili, per le funzioni strumentali, a livello di ciascuna istituzione scolastica, sono quelle complessivamente spettanti sulla base dell'applicazione dell'art. 37 del CCNI del 31 agosto 1999 e sono annualmente assegnate dal MPI.
2. Tali funzioni strumentali sono identificate con delibera del collegio dei docenti in coerenza con il piano dell'offerta formativa che, contestualmente, ne definisce criteri di attribuzione, numero e destinatari. Le stesse non possono comportare esoneri totali dall'insegnamento e i relativi compensi sono definiti dalla contrattazione d'istituto.
3. Le scuole invieranno tempestivamente al Direttore generale regionale competente schede informative aggiornate in ordine alla quantità e alla tipologia degli incarichi conferiti, e ciò allo scopo di effettuarne il monitoraggio.
4. Le istituzioni scolastiche possono, nel caso in cui non attivino le funzioni strumentali nell'anno di assegnazione delle relative risorse, utilizzare le stesse nell'anno scolastico successivo.

Adempimenti iniziali relativi alle posizioni organizzative:
l'individuazione e la designazione delle funzioni
strumentali. Atti discrezionali nell'an e atti obbligatori

(An)

Considerata la competenza esclusiva del collegio,
derivante dall'art. 7 del d.lgs. 297/1994, l'atto
discrezionale dirigenziale può prevedersi
attraverso l'emanazione di un atto di indirizzo al
collegio

Adempimenti iniziali relativi alle posizioni organizzative: l'individuazione e la designazione delle funzioni strumentali Atti

Gli atti obbligatori: discrezionali nell'an e atti obbligatori

- Delibera collegiale su: criteri di attribuzione, numero e destinatari
- Determina dirigenziale non finanziaria attuativa della delibera collegiale finale

Art. 37, comma 3, CCNL 1999

Il collegio dei docenti, nel mese di settembre prima dell'inizio delle lezioni, identifica nell'ambito del P.O.F. le funzioni-obiettivo riferite alle aree previste dall'art.28 del C.C.N.L., definendo, altresì, contestualmente, le competenze e i requisiti professionali necessari per l'accesso a ciascuna delle funzioni medesime. Il collegio dei docenti, ferma restando la propria autonomia organizzativa, può avvalersi di una commissione nominata al suo interno.

Successivamente i docenti che ne hanno interesse presentano la domanda

.....

Il lavoro istruttorio e le decisioni del collegio dei docenti non devono in nessun caso concludersi con l'assegnazione di punteggi né con la formazione di graduatorie, dovendo la scelta basarsi, su adeguata motivazione.

6. A conclusione di ciascun anno scolastico, in sede di verifica delle attività del P.O.F. e comunque non oltre il mese di giugno, il collegio dei docenti, sulla base di una relazione redatta da ciascun insegnante incaricato della funzione e delle indicazioni circa il regolare svolgimento dell'incarico fornite dal capo di istituto, esprime una valutazione ai fini dell'eventuale conferma degli incarichi medesimi per gli anni scolastici successivi.

Adempimenti iniziali relativi alle posizioni organizzative:
l'individuazione e la designazione delle funzioni strumentali. I
documenti

Atto di indirizzo dirigenziale (eventuale)

Delibera collegio dei docenti

Determina dirigenziale non finanziaria di attribuzione dell'incarico

Documenti di rendicontazione

Adempimenti iniziali relativi alle posizioni organizzative:
l'individuazione e la designazione dei referenti di commissioni,
gruppi, dipartimenti

Eventuale atto di indirizzo dirigenziale

Delibera collegio (competenza ex art. 7 d.lgs. 297/1994)

Determina dirigenziale non finanziaria di conferimento incarico

Documenti di rendicontazione (collegati alla gestione finanziaria)

Adempimenti iniziali relativi alle posizioni organizzative:
l'individuazione e la designazione dei componenti dello
staff ex l. 107/2015

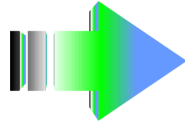
Il collegio dei docenti può assegnare cd. *"funzioni-obiettivo"* solo per *compiti connessi all'attività educativo-didattica*, restando fermo il potere autonomo del dirigente di delegare *compiti aventi natura organizzativa-amministrativa* (sarà arduo, però, realizzare appieno la demarcazione tra le due tipologie di compiti, specie se si presta attenzione al modo in cui sono state configurate, in generale, le aree di operatività delle cd. funzioni-obiettivo) (Auriemma)

Adempimenti iniziali relativi alle posizioni organizzative:
l'individuazione e la designazione dei componenti dello staff ex l.
107/2015

Il dirigente quantifica il numero dei docenti e decide se
inserire nel 10% altre figure già incaricate di funzioni
intermedie

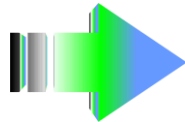
L'individuazione dei docenti per il supporto organizzativo e didattico fino al 10%

Supporto didattico



Atto di indirizzo dirigenziale
(eventuale)
Delibera collegio docenti
Determina organizzativa

Supporto
organizzativo



Determina organizzativa
Deleghe

Gli adempimenti relativi alla gestione del personale ATA

- Le direttive di massima al direttore sga
- Il piano delle attività del personale ATA

Sono tutte situazioni di competenza concorrente

Gli adempimenti relativi al personale docente: il piano delle attività

- Competenza del collegio dei docenti ex art. 7 d.lgs. 297/1994
- Proposta del dirigente

L'esercizio della leadership negli atti datoriali

La relazione datoriale, pur basandosi su un rapporto contrattuale, riconosce il potere direttivo del dirigente basato su una relazione gerarchica.

Questo modello richiede che il comportamento datoriale sia coerente con i principi della correttezza e della buona fede nella gestione del contratto di lavoro. Ciò si traduce nella motivazione degli atti datoriali.

La norma regolativa del rapporto di lavoro assegna al dirigente prerogative datoriali irrinunciabili. Ciò non toglie che egli possa condividere, attraverso una qualsiasi formula partecipativa, le due intenzioni con altri soggetti.

Qui si manifesta il modello di leadership

Grazie a tutti per l'attenzione e
e

Good Luck!!!!

Anna Arnone