

EUGENIO NUNZIATA

NUOVI ASSETTI DELL'ISTRUZIONE PUBBLICA E FORME DI REGOLAZIONE PER
AGGREGARE, INTEGRARE, RAPPRESENTARE LE SCUOLE •

Publicato in Rapporto di ricerca "Istituzioni scolastiche, autonomia e reti di scuole", Osservatorio sulla scuola dell'autonomia, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" dell'Università Luiss, Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, febbraio 2012

1 Il punto di partenza : consolidare le numerose esperienze di reti collaborative nel mondo della scuola

Il lavoro di indagine sulle "reti scuole" sinora condotto nell'ambito della ricerca dell'Osservatorio sulla scuola dell'autonomia, promossa dalla Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, ha consentito di ricostruire un quadro composito delle best practice realizzate sul territorio, ma anche di evidenziarne la frammentarietà delle esperienze in relazione ad alcune aree del territorio nazionale, ed anche la fragilità dei meccanismi cooperativi che sostengono le scuole organizzate in rete.

L'analisi dei punti di forza e di debolezza che hanno segnato le esperienze di rete sinora condotte, e la individuazione delle opportunità e delle criticità dei contesti socio-territoriali con i quali esse si confrontano, sicuramente potrà suggerire come valorizzare il loro ruolo nell'ambito delle possibili prospettive di sviluppo di nuovi assetti dell'istruzione pubblica. Ciò nel tentativo far assurgere le esperienze di "rete" a modello di riferimento per l'intero sistema scolastico nazionale.

Nel mondo dell'istruzione da tempo¹ sono riconoscibili numerose esperienze di reti tra scuole, aventi caratteristiche e finalità diverse, variamente diffuse nei diversi ambiti regionali. Gli esiti della prima fase quantitativa della ricerca hanno confermato tale fenomeno, censendo 2.366 esperienze di rete tra scuole, che sono state *clusterizzate* in tre differenti tipologie: reti di scopo, reti di rappresentanza, reti miste.

Lo sviluppo di "iniziative associate" nel mondo della scuola è stata da sempre considerata una condizione imprescindibile per il successo del disegno riformatore riguardante l'autonomia scolastica.

* Copyright (c) Brain Cooperation (2012) -Tutti i diritti sono riservati. Pubblicato con l'autorizzazione dell'autore.

¹ Una precedente ricognizione sulle reti di scuole in Italia fu condotta nel 1998-1999 per il Ministero dell'Istruzione, nell'ambito del Progetto P.I.C.T.O., i cui esiti sono riportati nel Rapporto di ricerca "*La pubblica istruzione-rete*" coordinato da M. Carbognin e D. Oliva, marzo 1999 (<http://www.aetnanet.org/download/PICTO/MPI-Picto-rete-18.pdf>). In quella sede furono censiti 1.215 accordi di integrazione e/o collaborazione, tra reti di scuole e progetti in rete .



Tale affermazione discende da una serie di considerazioni ²:

- le politiche scolastiche e i servizi formativi sono il più delle volte l'esito dell'intervento di una pluralità di soggetti, interni ed esterni al sistema scolastico; la qualità dei risultati ottenuti dipende non solo dall'azione di ciascun soggetto, ma dal livello di coordinamento e integrazione esistente nella rete
- il valore dei servizi formativi e la possibilità di un loro arricchimento in molti casi dipende dalla capacità delle scuole di coinvolgere gli altri soggetti sociali
- la dimensione media di un Istituto scolastico non fornisce la "massa critica" utile per gestire al meglio una serie di attività; l'aggregazione consente di coniugare i vantaggi della piccola dimensione con le economie di scala consentite dalla rete, sia nella produzione e diffusione di conoscenze, che nell'ottimizzazione dell'uso delle risorse
- più in generale, l'integrazione è una garanzia rispetto ai rischi di chiusura autoreferenziale che le scuole, come tutte le organizzazioni, continuano a correre.

Nel corso della presente ricerca è emerso come anche nelle esperienze di altri paesi europei si registri una importante presenza di tali forme associative, pur in assenza di specifiche normative regolatrici del fenomeno delle reti e delle partnership tra istituzioni scolastiche, la cui disciplina, pertanto, viene attribuita nella maggior parte dei casi alla stessa autonomia scolastica.

Anche le istituzioni UE hanno più volte ed in varie forme stigmatizzato l'importanza strategica degli strumenti di cooperazione orizzontale tra scuole, e di conseguenza sostenuto politiche di incoraggiamento delle reti scolastiche.

Una attenzione che nasce evidentemente dalla consapevolezza diffusa che data la complessità assunta dai sistemi scolastici, occorra, oltre ad una governance sovraordinata, anche e soprattutto una fitta rete di connessioni trasversali tra i soggetti operanti nella periferia del sistema, mettendo in collegamento realtà e situazioni diverse, risorse e organizzazioni, competenze e capacità. Connessioni che si sviluppano su aree geografiche estese, non necessariamente locali, se non addirittura sovranazionali, assecondando uno scenario di integrazione europea nella libera circolazione delle conoscenze, delle persone, e delle opportunità di lavoro. Esempari sono le esperienze realizzate tramite la rete e-twinning, che ha consentito il gemellaggio elettronico tra scuole europee e lo sviluppo di partenariati pedagogici innovativi grazie all'applicazione delle ITC : una naturale evoluzione delle esperienze di integrazione multiculturale, le quali avevano sinora coinvolto con successo, tramite Intercultura ed i programmi Erasmus, gli studenti prima ancora che le istituzioni educative.

Dalla ricerca qualitativa condotta tramite focus sono emerse essenzialmente tre tipologie di rete alle quali corrispondono altrettanti modelli di funzionamento ³:

² E. Nunziata, *"Il sistema dell'istruzione come rete estesa governata"*, in F. Bassanini e V. Campione (a cura di) Istruzione bene comune, Passigli Editori, Firenze, 2011.

³ Vedasi cap. 2 del rapporto di ricerca **"Analisi qualitativa delle best Practices: organizzazione e relazioni con il territorio"**.



- **reti progetto:** sono le reti storicamente più diffuse, formate da istituti che condividono un obiettivo specifico, spesso finanziato “ad hoc”, da conseguire entro un percorso temporale definito, ed attorno al quale si costruisce una forma di cooperazione lavorativa (il progetto). Normalmente conseguito l'obiettivo prefigurato, la cooperazione lavorativa si estingue, a meno che la rete non riesca a ridefinire nuovi compiti e nuovi obiettivi, rispondendo ogni volta ai rinnovati bisogni delle scuole.
- **reti direzionali:** sono reti che si nascono prevalentemente per soddisfare l'esigenza associativa dei Dirigenti Scolastici, prima ancora che essere destinate a condividere gli sforzi su processi di lavoro o obiettivi comuni. La rete intesa come luogo di confronto, come forma di rappresentanza verso l'esterno e come modalità per accrescere la forza contrattuale.
- **reti gestionali:** sono reti che raggruppano gli istituti in funzione del territorio o per affinità. Esse vengono formalizzate spesso tramite un accordo di programma, attorno ad alcune macro-finalità tese a produrre sinergie nella gestione di alcune problematiche didattiche o gestionali, che possono interessare tutti o una buona parte dei membri della rete. In funzione della specificità dei temi da affrontare sorgono gruppi di lavoro formati da referenti dei diversi istituti interessati.

Spesso la modalità prescelta per strutturare la collaborazione in rete tra le scuole è stata l'“accordo di rete”, con l'individuazione di un Istituto capofila. Una modalità “poco” impegnativa, estremamente rispettosa delle autonomie delle scuole aderenti, appropriata alle regole di contabilità pubblica alle quali le scuole sono abituate, che non richiede una particolare competenza gestionale di quanti operano nel settore amministrativo scolastico. Di contro, altre forme giuridiche (p.e. *associazione, consorzio, società di servizi partecipate*) sono più rare, in quanto si ritiene conducono ad una gestione privatistica considerata più difficile da gestire in armonia con il bilancio della scuola e con le attuali regole del sistema riguardo alle forme normative - contrattuali che regolano l'assegnazione delle risorse umane e finanziarie.

I focus hanno anche evidenziato come spesso gli enti locali (province, comuni o comunità montane) abbiano contribuito a promuovere o farsi parte attiva nella costituzione di reti di scuole, comprendendone evidentemente il loro ruolo a vantaggio del sistema socio educativo locale.

Ma le “reti” nel mondo della scuola sono non solo “materiali”, ma molto spesso “culturali e professionali”, ovvero forme collaborative finalizzate a sostenere lo sviluppo e la qualificazione della dimensione professionale che deve caratterizzare chi ha la responsabilità di operare nel sistema dell'istruzione.

Ed in questa categoria rientrano a pieno titolo anche altre numerose esperienze associative dei genitori o degli studenti, che talvolta abbiamo trovato pienamente coinvolte anche all'interno delle reti di scuole. Anche le associazioni professionali tra docenti – seppure ancora poco diffuse nello scenario italiano - rappresentano esperienze altrettanto rilevanti per la vitalità del sistema dell'istruzione, in quanto hanno “in nuce” la caratteristica di essere “comunità di pratiche” trasversali rispetto agli



interessi dei singoli Istituti o di specifici ambiti geografici. La constatazione sulla scarsa diffusione in Italia di reti professionali e/o disciplinari meriterebbe un ulteriore approfondimento riguardo l'attuale identità professionale dei docenti.

2 Reti di scuole e indeterminatezza degli scenari evolutivi che si realizzeranno nel Sistema dell'istruzione

L'assunzione delle reti organizzative come modello di riferimento per il mondo della scuola, dovrà tener conto degli scenari attuativi che si determineranno in ogni Regione.

A tal proposito potrà essere utile identificare le diverse **dimensioni** che potranno caratterizzare gli scenari nel medio-lungo periodo:

Livello di attuazione del decentramento verso le regioni

Le possibili prospettive in relazione ai diversi scenari istituzionali che si potrebbero aprire in futuro sono :

- status quo: mantenimento della situazione attuale in cui il Ministero svolge un ruolo di governo accentrato;
- prospettiva di superamento del quadro attuale con una fase di attuazione del Titolo V, in base al progetto di masterplan definito dalla Conferenza Stato-Regioni nel quale le Regioni (secondo un'ottica di tipo "regione centrica") verrebbero preposte alla gestione del personale scolastico e delle risorse finanziarie connesse;
- attuazione organica e di sistema del Titolo V, in coerenza con il principio autonomistico, nel quale il potenziamento delle autonomie scolastiche dovrebbe realizzarsi di pari passo con quello dell'intero sistema delle autonomie territoriali, tenuto conto anche della necessità di concretare il principio dell'art. 119 Cost. sul nesso tra funzioni attribuite ai soggetti autonomi e risorse necessarie per il loro integrale esercizio.

Per cui potremmo identificare per sintesi i seguenti tre scenari :

- a. Attuazione Accordo quadro sul Titolo V con limitata autonomia di gestione risorse umane e finanziarie
- b. Attuazione Accordo quadro sul Titolo V con autonomia di gestione risorse umane e finanziarie
- c. Attuazione spinta del Federalismo

Capacità di governo del sistema nazionale dell'istruzione

E' forte la preoccupazione su come potrà evolversi il ruolo del Ministero dell'Istruzione. Nello scenario evolutivo degli assetti dell'istruzione "vi è un problema legato all'organizzazione statale centrale, che non tiene più e che non potrà tenere più nemmeno in futuro, perché c'è un deperimento progressivo

dei centri intermedi⁴. Si auspica che al più presto si ridefinisca “il ruolo del “centro” (non operativo, ma di indirizzo e supporto, a parte la valutazione di sistema), nelle sue articolazioni ministeriali e regionali”, ma soprattutto “alle Regioni dovrebbe essere riconosciuto un ruolo essenzialmente legislativo e programmatico, e non di tipo amministrativo e operativo”. E’ comunque da considerare il rischio del perdurare “della situazione attuale in cui il Ministero svolge un ruolo prioritario, lasciando una condizione di sostanziale confusione di compiti nella quale le scuole sono inserite in un sistema fortemente verticale con un grado di autonomia che resta sostanzialmente sulla carta”⁵.

Per cui potremmo identificare per sintesi i seguenti tre scenari :

- a. Riaffermazione del ruolo centrale del Ministero dell’istruzione
- b. Indeterminatezza del ruolo svolto dal governo centrale
- c. Ministero leggero con poteri di indirizzo e di governance del sistema

Cultura della sussidiarietà verticale e orizzontale in ciascun territorio regionale

Lo sviluppo di reti tra scuole non può prescindere dallo stadio di sviluppo della cultura associativa che ciascun specifico territorio esprime. Occorrerebbe accertarsi che su quello stesso territorio sussistano le condizioni o meno per la disseminazione di esperienze di cooperazione e integrazione.

Per cui potremmo identificare per sintesi i seguenti tre scenari :

- a. Bassa presenza di esperienze di rete e processi partecipati
- b. Media presenza di esperienze di rete e processi partecipati
- c. Alta presenza di esperienze di rete e processi partecipati.

L’incrocio tra queste tre diverse dimensioni, produce idealmente una molteplicità di “scenari”, molti dei quali saranno fortemente caratterizzati sul piano socio-geografico, ed entro i quali si posizionerà probabilisticamente ciascun sottosistema regionale dell’istruzione. A tal riguardo vedasi a pag 27 le Figure 4-5-6.

Considerato l’obiettivo posto nell’ambito di questa ricerca di identificare le condizioni appropriate per un’ulteriore diffusione e consolidamento delle esperienze di rete nel mondo della scuola, alcuni degli scenari sopra delineati appaiono come “desiderabili” o “favorevoli” o “fertili”, mentre altri quadranti, derivanti dall’incrocio di opzioni estreme, definiscono scenari “indesiderabili” o “sfavorevoli” o “ostili”.

3 La prospettiva : la governance dei sistemi locali dell’istruzione costruita attorno a organizzazioni reticolari

Nell’ambito del contesto evolutivo descritto, le organizzazioni-rete potrebbero rappresentare un modello di sviluppo del sistema, determinando esse stesse nuove “forme organizzative”, ai diversi

⁴ A. Poggi, atti del Comitato scientifico della ricerca “Reti di scuole”, a cura di Luiss - Osservatorio sulla scuola dell’autonomia, Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo, 15 febbraio 2011.

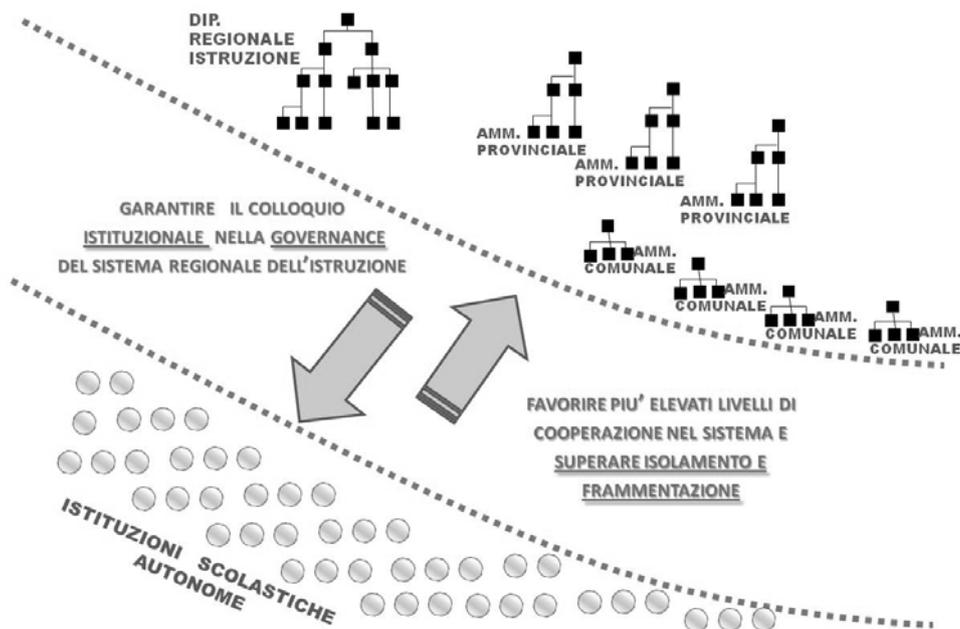
⁵ G. De Martin, atti del Comitato scientifico della ricerca “Reti di scuole”, cit.

livelli del sistema, utili per strutturare il sistema scolastico entro un nuovo modello di governance centrato su di un ruolo attivo delle Regioni.

Le esigenze soddisfacenti attraverso il consolidamento delle reti di scuole sarebbero di due tipi :

- favorire più elevati livelli di cooperazione nel sistema scolastico, fornendo in tal modo una risposta efficace alla frammentazione del sistema ed all'isolamento della scuola dell'autonomia
- garantire il colloquio continuo tra il mondo della "scuola dell'autonomia", la Regione e le autonomie locali, le quali saranno sempre più investite della responsabilità di governare i sistemi scolastici locali.

Figura 1 – Istituzioni e frammentazione del sistema scolastico



3.1 I “coordinamenti istituzionali” come modalità per governare il sistema e per “rappresentare” il mondo della scuola

In molti ambiti regionali sono già presenti da tempo esperienze di coordinamento tra le Istituzioni locali ed il mondo della scuola, anche se i modelli di funzionamento osservati sono molto differenziati. Gli approfondimenti condotti nell'ambito dei “focus group” hanno consentito di identificare meccanismi spesso molto “formalistici”, come i tavoli interistituzionali previsti in attuazione dell' art. 138 D.Lgs. 112/98, dove troviamo i vertici delle strutture istituzionali di riferimento per l'istruzione (Assessorati Regionali, Provinciali, USR) . Il mondo della scuola si trova ad essere rappresentato molto spesso da

Associazioni di categoria, come l'ANP, e le Organizzazioni sindacali comparto scuola. Talvolta in alcune regioni sono riconoscibili Consulte aperte alla partecipazione di dirigenti scolastici, docenti, famiglie, studenti, oppure Tavoli tecnici circoscritti ad alcuni tecnici ed esperti del settore.

Ma raramente si ritrovano modalità appropriate in grado di esprimere una rappresentanza diretta e legittimata delle Istituzioni scolastiche autonome e delle relative comunità educanti.

Son ben poche le regioni (p.e. Trento, Emilia Romagna, Toscana, Friuli V.G.) dove si è consolidata una abitudine al confronto diretto tra Istituzioni locali e autonomie scolastiche⁶.

In Emilia Romagna, per esempio, ritroviamo un modello di coordinamento che si sviluppa su due livelli: regionale e provinciale. La conferenza regionale per il sistema formativo (convocata diverse volte l'anno) vede coinvolti Regione, USR, Province, rappresentanti dei Comuni, delle istituzioni scolastiche autonome, degli enti di formazione professionale, delle università, e si pone la finalità di raccordare a livello regionale il processo di programmazione sulle politiche del sistema formativo regionale. La conferenza provinciale – le cui modalità organizzative sono lasciate all'autonomia di ogni provincia - vede coinvolti Provincia, Comuni, CSA, istituzioni scolastiche autonome, enti di formazione professionale. Essa è la sede di confronto a livello provinciale sulla programmazione territoriale del sistema formativo, nonché per la definizione di accordi e programmi integrati; esprime parere obbligatorio sui piani dell'offerta formativa e di organizzazione della rete scolastica, sulla definizione degli ambiti territoriali, etc.

Entrambe i livelli di coordinamento (provinciale e regionale) sono sicuramente significativi per il governo dei futuri sistemi scolastici regionali: il sistema dell'offerta formativa deve essere programmato dalla Regione in considerazione di aree omogenee (per tradizione culturale e produttive). Importante, quindi, è il ruolo delle Province nella programmazione dello sviluppo di un territorio, ivi compresa la programmazione dell'offerta didattica.

Il banco di prova della funzionalità dei coordinamenti istituzionali sul territorio, è sicuramente la gestione del processo annuale di pianificazione e programmazione per il dimensionamento delle strutture scolastiche, dei servizi e dei conseguenti organici, e più in generale per la definizione del Piano regionale dell'offerta formativa. Appare evidente come la dimensione regionale sia indubbiamente troppo vasta per poter garantire un raccordo coerente con il contributo programmatico espresso da ogni singola istituzione scolastica, e che quindi un coordinamento tra/con le istituzioni scolastiche a livello provinciale risulti essenziale per l'efficace governo del sistema. E' plausibile quindi che la dimensione provinciale sia quella ottimale per sviluppare forme di "coordinamento istituzionale".

In questo disegno le "reti di scuole" rappresentano uno snodo cruciale, perché fornendo una risposta efficace alla frammentazione del sistema, garantirebbe quella rappresentatività necessaria per

⁶ A tale proposito, Tecnostruttura delle Regioni ha sviluppato una ricognizione sulle attuali modalità di esercizio delle competenze regionali in tema di istruzione: "Le regioni e la governance del sistema dell'istruzione", Rapporto di ricerca a cura di E. Nunziata, Tecnostruttura delle Regioni, dicembre 2011.



alimentare il colloquio continuo tra il mondo della “scuola dell’autonomia”, la Regione e le autonomie locali. E nel contempo potrebbe rivelarsi anche una modalità appropriata per riportare le scuole paritarie sotto un unico governo dell’intero sistema dell’istruzione.

Partendo da queste considerazioni, i “**coordinamenti istituzionali**” potrebbero consolidarsi attorno a strutture reticolari da formalizzare a livello territoriale, sia provinciale che regionale; essi possono essere altrimenti definiti “reti istituzionali”, ovvero “rete delle reti”.

I “coordinamenti istituzionali” garantirebbero un continuo rapporto di scambio e collaborazione tra una rappresentanza qualificata delle istituzioni scolastiche, espressa tramite le “reti di scuole” alle quali esse devono far riferimento, ed i vertici delle istituzioni che hanno competenze nel governo del sistema dell’istruzione, quali ad esempio la Provincia e la Regione.

La modalità migliore con cui prende corpo un coordinamento istituzionale è probabilmente rappresentata dalla “conferenza permanente” che consente un coordinamento e un dialogo senza alcun tipo di sovrastruttura.

La forma della “conferenza permanente” intesa come luogo dedicato al “coordinamento istituzionale” garantirebbe alcuni requisiti: rappresentatività dei diversi interessi in gioco, continuità, snellezza nella operatività, assenza di costi di struttura⁷.

Tali organismi dovrebbero essere preposti all’esercizio di funzioni istituzionali di servizio di interesse generale nell’ambito del sistema di istruzione, sicuramente non relegate a questioni concernenti esclusivamente la rappresentanza di interessi del mondo della scuola. Solo a queste condizioni tale organismo potrebbe segnare il superamento del vecchio modello centralistico rappresentato dagli USR, sempreché la Regione sia in grado di farsi carico delle competenze che da queste ultime dovranno esserle trasferite.

Il decentramento verso le Regioni sarà tanto più efficace, tanto più è sostenuto da una Amministrazione statale “forte”, capace di giocare un ruolo nettamente diverso, dovendo trasformarsi in mediatore efficace, in coordinatore autorevole, in regolatore competente, integrando le politiche pubbliche e finalizzandole efficacemente allo sviluppo sociale ed economico dell’intero Paese.

Perché i Coordinamenti forniscano un contributo effettivo alla elaborazione delle politiche educative e formative, l’assetto del **Sistema regionale dell’istruzione** potrebbe assumere una fisionomia articolata su quattro livelli (vedasi figura 2):

- **Coordinamento istituzionale stabile a livello regionale**, al quale partecipa l’amministrazione regionale, una rappresentanza articolata di ciascun Coordinamento provinciale, sia per la componente Amministrazioni provinciali che per la componente “reti di scuole”.
- **Coordinamento istituzionale stabile a livello provinciale**, al quale partecipano di diritto i

⁷ Ibidem, E. Nunziata

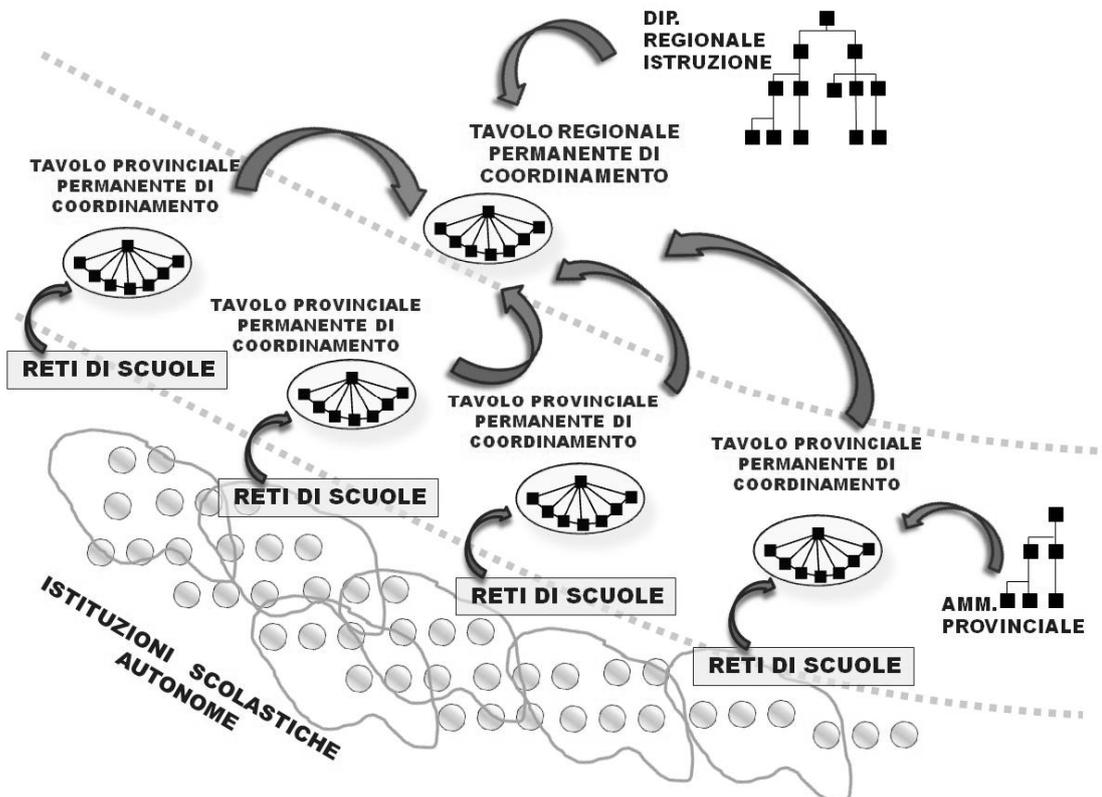
rappresentanti dell'Amministrazione Provinciale ed i rappresentanti delle "reti di scuole" come espressione della comunità educante operante nelle istituzioni scolastiche autonome. I coordinamenti provinciali si presterebbero ad essere anche luoghi di ricomposizione di interessi tra scuola pubblica e scuole paritarie. Per evitare che si traducano in parlamentini pletorici, costosi ed inefficaci nei processi decisionali, in talune province dove esistono città metropolitane, potrà essere utile articularli per aree territoriali omogenee. Non è escluso che operativamente le "conferenze" possano essere talvolta gestite ad assetto variabile, in relazione alle tematiche all'ordine del giorno, convocando anche le Associazioni professionali dei docenti, piuttosto che quelle dei genitori o degli studenti, oppure convocando solo gli attori di particolari ambiti formativi, come p.e. quelli del sistema dell'Istruzione tecnico superiore.

- **Le reti di scuole.** Il modello di governance qui proposto è sostenibile, per l'intero sistema scolastico nazionale, solo a condizione che le "reti di scuole" siano fortemente legittimate dagli istituti aderenti ad operare in loro rappresentanza; e che contestualmente ciascuna Istituzione scolastica sia indotta a sentirsi parte attiva di almeno una "rete di scuole". La proposta è quindi quella di rifuggire da forme alternative di semplice rappresentanza elettiva. La "rete di scuole" è l'espressione di una intera comunità educante operante in ciascuna delle scuole aderenti, e non può essere confusa con una associazione di categoria (vedasi le neonate A.S.A.). La sua rappresentanza nei Coordinamenti difficilmente potrà essere affidata al solo dirigente scolastico, ma dovrà essere l'espressione di tutte le componenti sociali che partecipano al funzionamento delle scuole (organismi di Istituto, docenti, genitori, studenti).
- **Le Istituzioni scolastiche autonome,** che finalmente in siffatta architettura riconquisterebbero voce e dignità di soggetti istituzionali espressione di una comunità educante, sottratti alla mediazione di apparati amministrativi, e posti al centro del sistema nazionale dell'istruzione.

La sostenibilità dei processi decisionali nell'ambito dei Coordinamenti istituzionali è verificabile sulla base di alcune ipotesi riguardo la numerosità dei partecipanti :

- la concentrazione di istituzioni scolastiche nelle province italiane varia da 40 a 600 unità, con un addensamento nella classe tra 100-200 istituti per provincia
- a partire dai risultati emergenti dalla ricerca si ritiene che la dimensione ottimale di una rete di scuole potrebbe essere tra le 7 e le 15 istituzioni scolastiche
- si consideri che ogni "rete di scuole" esprima almeno due designazioni, in quanto la rete deve essere espressione non solo della componente dirigenziale, ma dell'intera comunità educante
- di conseguenza, una "conferenza provinciale" potrà essere plausibilmente popolata da circa 20-40 rappresentanti
- in talune province metropolitane ad alta densità di istituzioni scolastiche, potrà essere utile articolare le "conferenze" per aree territoriali omogenee.

Figura 2 - La governance del sistema dell'istruzione



3.2 Le policy per il corretto funzionamento dei “coordinamenti istituzionali” come strumenti per la governance dei sistemi regionali

Una evidente condizione per l'efficacia dei Coordinamenti istituzionali come strumento per la governance dei sistemi locali, sarà la previsione di strumenti normativi che prevedano le opportune deleghe da parte della Regione nei confronti delle Amministrazioni provinciali affinché siano investite delle responsabilità connesse al funzionamento, al supporto operativo ed alla finalizzazione dei processi decisionali dei quali saranno investiti gli stessi Coordinamenti.

Una organizzazione scolastica basata sulle “reti” intese come modello di aggregazione di sistemi di interessi, rappresenta una opzione sostenibile soprattutto se condotta a seguito di una definitiva finalizzazione e valorizzazione dell'ente intermedio Provincia, di pari passo con un superamento degli USR come strumento dell'amministrazione centrale per il governo dei sistemi regionali, ed un generale ripensamento dell'organizzazione periferica dello Stato entro il quale le Prefetture diverrebbero un polo di coordinamento.

Lo sviluppo di **coordinamenti istituzionali** passa attraverso la capacità dell'Amministrazione regionale di esercitare con determinazione le proprie funzioni di governo del sistema dell'istruzione pubblica, facendosi carico dell'onere di **regolare e supervisionare i loro meccanismi di funzionamento** :

- istituzione e disciplina del funzionamento dei “coordinamenti” regionali e provinciali aperti alla rappresentanza delle reti di scuole
- modalità attraverso le quali l'Amministrazione provinciale presidia il funzionamento dei “coordinamenti istituzionali” provinciali intesi come organismi rappresentativi delle reti di scuole
- modalità attraverso le quali gli organismi rappresentativi delle reti di scuole designano il/i proprio/i rappresentanti nei “coordinamenti istituzionali” a livello provinciale, e come quest'ultimo designi i propri rappresentanti nei “coordinamenti istituzionali” a livello regionale
- modalità attraverso le quali il “coordinamento istituzionale” garantisce elevati livelli di rappresentatività di tutte le componenti sociali della scuola dell'autonomia
- modalità attraverso le quali il “coordinamento istituzionale” contribuisce ai processi decisionali, e produce convergenza di interessi tra i propri componenti, in tema di analisi del contesto, offerta formativa, progettualità, bisogni, aspettative di riconoscimento della propria funzione
- coinvolgimento dei “coordinamenti istituzionali” nella elaborazione del programma dell'offerta formativa regionale
- riconoscimento della centralità dei “coordinamenti istituzionali” come principale meccanismo di interlocuzione tra l'amministrazione ed il mondo scolastico
- modalità attraverso le quali il “coordinamento istituzionale” attiva un continuo dialogo tra il mondo della scuola e gli attori sociali operanti sul proprio territorio (famiglie, associazioni, imprese, OO.SS, altre autonomie funzionali, università, agenzie formative, ecc.), partecipando le politiche educative, e orientando l'offerta formativa in relazione ai bisogni del mercato del lavoro.

3.3 La Regione al centro del sistema di governance : da amministrazione ad agenzia strategica

In questa “visione” policentrica ed atomistica, occorre assolutamente puntare sulla Regione quale centro di governo unitario. Ciò potrà avvenire solo potenziando e riorganizzando le Funzioni interne dell'Amministrazione regionale, non senza avere prima investito per costruire le competenze professionali necessarie. Questa preoccupazione nasce dall'evidente progressiva rarefazione di competenze specialistiche attorno al sistema dell'istruzione, ed anche all'interno degli USR.

“L'articolazione della Struttura regionale di governo del sistema dell'istruzione dovrebbe consentire di sviluppare funzioni omogenee finalizzate al raggiungimento di obiettivi determinati. Le principali aree chiave di risultato che connoteranno il nuovo ruolo dell'amministrazione regionale sono:

- Pianificazione, programmazione e controllo delle politiche dell'istruzione
- Monitoraggio, supporto e sviluppo delle istituzioni scolastiche autonome



- Gestione e amministrazione delle risorse umane e finanziarie

Un processo-chiave sul quale va costruito un presidio organizzativo unitario è quello della programmazione, per il coordinamento di tutte le attività attinenti alla concertazione delle politiche formative sul territorio, alla allocazione delle risorse umane, finanziarie e infrastrutturali. In questa area dovrebbe confluire il governo di una serie di attività che richiedono un alto livello di coordinamento:

- le relazioni con i Dipartimenti Ministeriali per quanto attiene agli indirizzi sulle politiche dell'istruzione ed ai progetti speciali
- le relazioni con gli Enti, le Istituzioni locali, e gli attori coinvolti nei processi programmatori previsti dalla legge 112, e supporto alla programmazione integrata sul territorio
- la programmazione degli organici da sviluppare secondo modalità che tengano conto degli obiettivi qualitativi e quantitativi emergenti dai Piani predisposti dagli Istituti
- la programmazione delle risorse finanziarie e la loro allocazione a sostegno degli Piani elaborati dagli Istituti

Un altro importante processo-chiave sul quale va costruito un presidio organizzativo unitario è quello del monitoraggio, sviluppo e supporto. In quest'area dovrebbero confluire una serie di attività quali:

- il monitoraggio continuo degli esiti della attività formativa ed educativa sviluppata sul territorio dagli Istituti.
- i servizi di supporto sviluppati in connessione con le Reti, i consorzi e le Associazioni sul territorio
- le funzioni di integrazione e supporto alle scuole svolte dai Centri di Servizio disseminati sul territorio.

In tema di monitoraggio dovrebbe essere prevista una rete di Osservatori scolastici regionali o provinciali e/o Organismi indipendenti di valutazione, costituendoli ad hoc oppure affidandoli a soggetti terzi competenti, al fine di misurare il conseguimento degli obiettivi della Programmazione regionale, anche in relazione ai LEP, orientare i servizi per gli Istituti, promuovere piani perequativi, sostenere i processi decisionali e programmatori sia della stessa Direzione Regionale che degli Enti Locali.

Strutturare un sistema di monitoraggio, consentirebbe di governare il sistema con maggiore efficacia attraverso meccanismi di premio-sanzione connessi al trasferimento di risorse :

- definizione di regole che definiscano alcuni requisiti necessari per accedere alle risorse oggetto di trasferimento (per es. organici, fondi finanziari, masse incentivanti per gli insegnanti, etc.)
- definizione dei requisiti da rispettare nell'adempimento di alcuni obblighi (POF, Bilancio, etc.)
- definizione di requisiti relativi ai processi di erogazione dei servizi resi (curriculum nazionale, monte ore, formazione, profili professionali, etc.)
- apprezzare le attività delle singole istituzioni scolastiche sul territorio in riferimento allo sviluppo dei sistemi di autovalutazione di Istituto

- analisi dei progetti formativi degli Istituti per la programmazione e allocazione delle risorse e dei fondi perequativi
- analisi e valutazione del posizionamento -“benchmarking” - dell’istituto (mediante set di indicatori gestionali e amministrativi) rispetto agli obiettivi dichiarati, a standard predefiniti, al sistema degli Istituti.
- attività di approfondimento mediante “audit operativo”, svolte da personale specializzato (corpo ispettivo), che viene attivato in presenza di segnali di allarme provenienti da alcuni dei sistemi sopra elencati.
- affidabilità e certificazione dei processi di valutazione dei Dirigenti Scolastici
- affidabilità e certificazione dei processi di valutazione dei Docenti”⁸

4 Un salto di qualità perché tutte le scuole si strutturino in reti stabili e governate

Sarebbe ben poca cosa strutturare un sistema di governance dei sistemi di istruzione regionali basati su di una rappresentanza delle Istituzioni scolastiche, se nel contempo non si cogliesse l’opportunità per favorire più elevati livelli di cooperazione nel sistema scolastico, fornendo in tal modo una risposta efficace alla frammentazione ed all’isolamento della scuola dell’autonomia, ed una opportunità per conseguire maggiori economie di scala e di scopo.

In questo disegno le “reti di scuole” rappresentano uno snodo cruciale, perché tese a soddisfare entrambe le esigenze, a condizioni che divengano per tutte le scuole e sull’intero territorio nazionale, una modalità di funzionamento “stabile e governata”.

Partendo dalla situazione rilevata nel corso delle ricerche, si tratta di indurre nel sistema scolastico un salto di qualità per il consolidamento delle esperienze condotte sinora, utilizzando forme associative più appropriate di un semplice “accordo di rete”, che riescano a combinare leggerezza e flessibilità, ma anche durabilità e solidità dal punto di vista della governance, della rappresentatività istituzionale, e della titolarità delle risorse comuni.

4.1 La corretta concettualizzazione della “rete” come modello organizzativo di riferimento per le scuole

Sono organizzazioni-rete⁹ “stabili e governate” quelle che vedono una pluralità di Istituzioni scolastiche autonome costituire una nuova “configurazione giuridica” sovra-ordinata (p.e. un’associazione, un consorzio), oppure condivisa e compartecipata (p.e. una impresa sociale), al fine di gestire insieme e stabilmente uno o più processi di servizio o di supporto, e produrre degli output

⁸ Ibidem, E. Nunziata

⁹ L’organizzazione-rete rappresenta una categoria organizzativa, una prospettiva attraverso la quale leggiamo, descriviamo o strutturiamo l’azione di una molteplicità di nodi (attori) aventi per loro natura già un adeguato livello di autonomia gestionale. Essi dimostrano di saper cooperare tra di loro efficacemente, attivando tra di loro con continuità multiple connessioni (relazioni), per il perseguimento di fini comuni o di risultati condivisi. Vedasi : F. Butera, Il castello e la rete, Milano, Franco Angeli, 1990



che aggiungano valore per gli stessi Istituti aderenti. Chiameremo queste strutture “reti di scuole”.

La ricerca quantitativa ed i focus condotti sul campo hanno confermato la presenza di alcune questioni di fondo sulle quali sarà opportuno e necessario fornire e condividere con il mondo scolastico alcuni chiare “linee guida” di riferimento ¹⁰:

- la corretta concettualizzazione della “rete” come modello organizzativo di riferimento per le scuole
- i diversi stadi evolutivi delle forme di “organizzazione-rete”
- la identificazione dei requisiti necessari per definire quando delle attività si caratterizzano come forme collaborative gestite in “rete”
- le necessarie coerenze tra la forma organizzativa che assume la “rete” e le finalità che essa intende perseguire.

Il tema di una corretta concettualizzata della “rete” come modello organizzativo di riferimento per le scuole si pone perché non tutte le soluzioni che implicano una collaborazione tra i diversi attori possano essere definite come “reti di scuole”.

Nell’ambito delle ricerca sinora condotta si è dovuto infatti distinguere tra il “lavoro in rete” (collaborazioni che possono svilupparsi in varie forme), piuttosto che la costruzione vera e propria di una “organizzazione-rete”, con un atto di formalizzazione di qualsiasi natura che la renda riconoscibile dalle stesse scuole che ne fanno parte e dagli altri attori esterni.

Per contro dovremmo affermare che una “organizzazione-rete” debba necessariamente suggellare un patto tra soggetti capaci di dimostrare una consolidata pratica collaborativa di “lavoro in rete”. E’ per estensione, lo stesso principio organizzativo che regola il funzionamento del “gruppo di lavoro” inteso come forma organizzativa ad hoc, dove necessariamente i membri devono riconoscersi in primis come facenti parte di un “sistema sociale” prima ancora che di un una struttura organizzata. Non è marginale a tal proposito – seppure difficile - definire una dimensione ottimale (numero di istituti aderenti) per il buon funzionamento delle relazioni cooperative in una rete; a partire dai risultati emergenti dalla ricerca si ritiene che essa possa essere tra le 7 e le 15 istituzioni scolastiche.

Le reti si ritiene siano vitali per lo sviluppo e la crescita del sistema educativo, per la ricerca, la formazione degli insegnanti e la sperimentazione. Questi sono i punti nodali per cambiare la scuola e su questi c’è bisogno di stimolare meccanismi di cooperazione e integrazione attiva tra chi lavora “nella” scuola.

Una volta che le relazioni sono state definite, all’interno della rete deve emergere un potenziale regime di “scambio” che configura ciò che ogni Istituto otterrà come “valore aggiunto” in cambio dalla sua adesione al network. E’ evidente che il concetto di “scambio” presuppone la disponibilità nella rete di risorse “uniche” da scambiare, che “incrementino il valore” di quelle “correnti” di cui comunque il singolo Istituto deve già disporre per il suo normale funzionamento. Se le reti organizzative non sono in

¹⁰ Vedasi cap. 2 del rapporto di ricerca “Analisi qualitativa delle best Practices: organizzazione e relazioni con il territorio”.



grado di mettere in circolo risorse aggiuntive, a cominciare da quelle intangibili, esse non funzionano.

4.2 La “rete” come modello antitetico al gigantismo burocratico

Le forme aggregative tra scuole possono far riferimento al modello “rete” solo se nascono da una volontà cooperativa di ogni singolo membro, altrimenti sono riconducibili ad un “modello gerarchico” riportato su di una scala dimensionale più elevata (poli formativi come macro-istituzioni) che risponde a ben altre finalità¹¹. Qualcuno potrebbe paventare un ritorno alla esperienza dei Distretti, ma si comprenderà bene che la configurazione organizzativa che deve connotare le reti di scuole è intrinsecamente lontana da quella di un struttura sovra-ordinata come lo fu il Distretto. A tal proposito non è marginale sottolineare come le recenti direttive ministeriali tese all'accorpamento di tutte le scuole di primo grado in Istituti comprensivi, sia da ascrivere ad un modello organizzativo gerarchico-burocratico, e confliggano sostanzialmente con le logiche che regolano il funzionamento delle reti di scuole.

Lo sviluppo di reti di scuole passa attraverso la creazione di convergenze di interessi da parte di una molteplicità di attori appartenenti al mondo della scuola, seguendo un processo di tipo bottom-up. Il legame valoriale tra le scuole aderenti e la comunità sociale esterna si ritiene possa rappresentare un forte elemento di coesione e stabilità della struttura di rete. Infatti le reti devono avere un legame particolarmente forte con il territorio al fine di soddisfare al meglio tutti i bisogni educativi e sfruttare tutte le risorse disponibili. Le reti migliori sono quelle che presentano un più forte legame valoriale e che rappresentano un sostegno e un rinforzo all'autonomia educativa delle istituzioni scolastiche¹².

Spesso nel corso della ricerca è stato sollevato il problema della continuità delle risorse come uno fra i punti più critici per il buon funzionamento di una rete. Per questo motivo una rete di scuole deve prevalentemente poggiare sull'accomunamento stabile di alcuni “processi”, e di conseguenza di alcune risorse (umane, tecnologiche, logistiche, informative, finanziarie). Il modello di riferimento è quello prima evocato nella ricerca riferito alla tipologia di “rete gestionale”. Ma ciò non esclude che uno stesso Istituto possa aderire nel contempo con altre scuole a “reti di progetto” intese come opportunità di collaborazione legata a situazioni contingenti.

Un'opinione abbastanza condivisa consiste nella necessità di sftire ridondanze normative e chiarire in maniera inequivocabile la distribuzione di ruoli, funzioni e competenze in maniera che le scuole possano agire in un quadro di regole certe e definite.

E' stata sottolineata anche l'importanza di poter disporre di figure di coordinamento espressamente ed esclusivamente dedicata alla rete di scuole, evitando cumuli di incarichi che risultano molto rischiosi per lo sviluppo delle attività della rete stessa. Le reti di scuole così strutturate e dotate di personalità giuridica, potrebbero inoltre essere preposte al reclutamento, almeno per il personale non di ruolo.

La prospettiva anche per il mondo scolastico di una diffusione delle nuove tecnologie della

¹¹ Ibidem, E. Nunziata

¹² L. Ribolzi, atti del Comitato scientifico della ricerca “Reti di scuole”, cit.



comunicazione, permetterà di ovviare a problemi di tipo logistico che in determinati territori può essere tuttora un disincentivo alla cooperazione ed alla integrazione. Senza contare che i nuovi ambienti web 2.0 sono ad alta densità socio-relazionale e consentono di sviluppare, con investimenti non troppo onerosi, spazi di condivisione e interazione dalle notevoli potenzialità.

4.3 Governo della rete ed autonomia delle istituzioni aderenti

La definizione della “rete” come modello stabile di riferimento per le istituzioni scolastiche, apre inevitabilmente alcune questioni che attengono allo stesso funzionamento della scuola dell’autonomia, e che andranno inevitabilmente regolate (linee guida, politiche di bilancio, politiche di assegnazione degli organici, rappresentanza e organi collegiali, statuti di riferimento) per evitare “cannibalizzazioni” reciproche.

Come compatibilizzare l’autonomia gestionale degli istituti rispetto alle funzioni che si deciderà di accentrare in “rete”

- Occorre partire dall’idea che rete e scuole, avendo entrambe identità giuridica, siano entrambe titolari di risorse finanziarie ed umane, e quindi rispondano del proprio bilancio.
- Avendo la rete lo scopo di conseguire economie di scala e di scopo, a vantaggio delle istituzioni aderenti, potrà fornire il proprio valore aggiunto razionalizzando i costi connessi ad alcuni processi (vedasi figura 3) di supporto, di innovazione e sviluppo, e fornire alcuni servizi specifici per la didattica. Per esempio, è plausibile che molti processi amministrativi e di gestione del personale (sia quelli di istituto, che quelli trasferiti dagli ex CSA) possano essere gestiti da personale ATA collocato nella struttura di rete. Così come alcuni servizi di facilitazione come la biblioteca, lo sportello psico-pedagogico, oppure relativi a progetti innovativi, etc.
- E’ plausibile che l’Istituto si concentri sulla gestione delle risorse umane e finanziarie relative alla gestione corrente della didattica, dei processi di base (vedasi figura 3) e su quelli di programmazione, dovendo rispondere dell’offerta formativa e dei servizi erogati, in una relazione stringente con i bisogni del proprio contesto di riferimento. Un scuola, quindi, che riscopre di essere prima di tutto una comunità professionale che si ricompatta attorno alle finalità “core” connesse alla didattica.

Come razionalizzare ruoli, responsabilità e funzioni tra scuole e rete

- Un scuola intesa come comunità professionale che si ricompatta attorno alle finalità “core” connesse alla didattica, necessita che la sua dimensione non sia troppo estesa.
- Contenere la dimensione significa definire le corrette modalità attraverso le quali si sviluppa come “comunità professionale”, fondata sui professionisti dell’educazione, capace di autoregolarsi ed autogovernarsi, capace di crescere e rigenerarsi per essere al passo con l’evolversi del contesto circostante.



- In un contesto professionale che coltiva la “conoscenza” come elemento “core” della propria identità, è inoltre opportuno che emerga e si affermi una leadership professionale caratterizzata da autorevolezza e riconoscimento. La dirigenza è stata sinora spesso una via di fuga per quei docenti che non amano stare in cattedra, e come tali non si riconoscono più - ne sono più riconosciuti - nella comunità professionale. Tutto ciò ha contribuito a ridurre gli spazi di socializzazione che sono il lievito di una comunità professionale. Tutto ciò ha chiuso qualsiasi spazio di “movimento” utile per arricchire il profilo di competenza dei migliori docenti. Tutto ciò ha ricacciato di nuovo gli insegnanti nella solitudine della prestazione gestita sull’unità dell’ora di lezione e sulla classe ¹³.
- Sarebbe opportuno quindi pensare a nuovi criteri di selezione della Dirigenza scolastica, che privilegino i migliori profili provenienti dalla didattica. Ma nel contempo è opportuno pensare ad una cooptazione della Dirigenza scolastica da parte dei Consigli di Istituto, tra docenti iscritti in Albi governati dal Ministero in funzione di percorsi selettivi e formativi certificati, e con incarico a tempo determinato. D’altra parte, il venir meno delle funzioni di controllo della sovrastruttura amministrativa del Ministero, renderebbe necessario un salto di paradigma. Ciò sottolineerebbe il principio che la Dirigenza scolastica è un incarico e non una carriera distinta dalla docenza.
- La rete di scuole, a sua volta merita una struttura direzionale dedicata, la quale potrebbe essere scelta per designazione tra gli stessi Dirigenti delle scuole aderenti, con la formula del distacco a tempo determinato per almeno un triennio, il cui posto lasciato vacante della scuola di provenienza potrà essere coperto con una reggenza scelta all’interno del corpo docente della stessa scuola.
- Lo spostamento della complessità gestionale ed organizzativa a livello di rete di scuole, giustificerebbe la collocazione della figura del Direttore amministrativo a livello di rete piuttosto che in ogni Istituzione scolastica.
- L’eventuale accentramento di alcuni processi di servizio per la didattica a livello di rete, renderebbe utile una più razionale distribuzione delle figure di sistema tra rete e istituti aderenti, con incarichi a tempo determinato, e comunque senza o parziale esonero dalla didattica, e con un allargamento delle ore retribuite.

Come gli istituti dell’autonomia determinano la propria rappresentanza all’intero dell’organismo di rete, per far sì che la rete sia espressione della partecipazione dell’intera comunità educante e non invece una gerarchia tra dirigenti scolastici

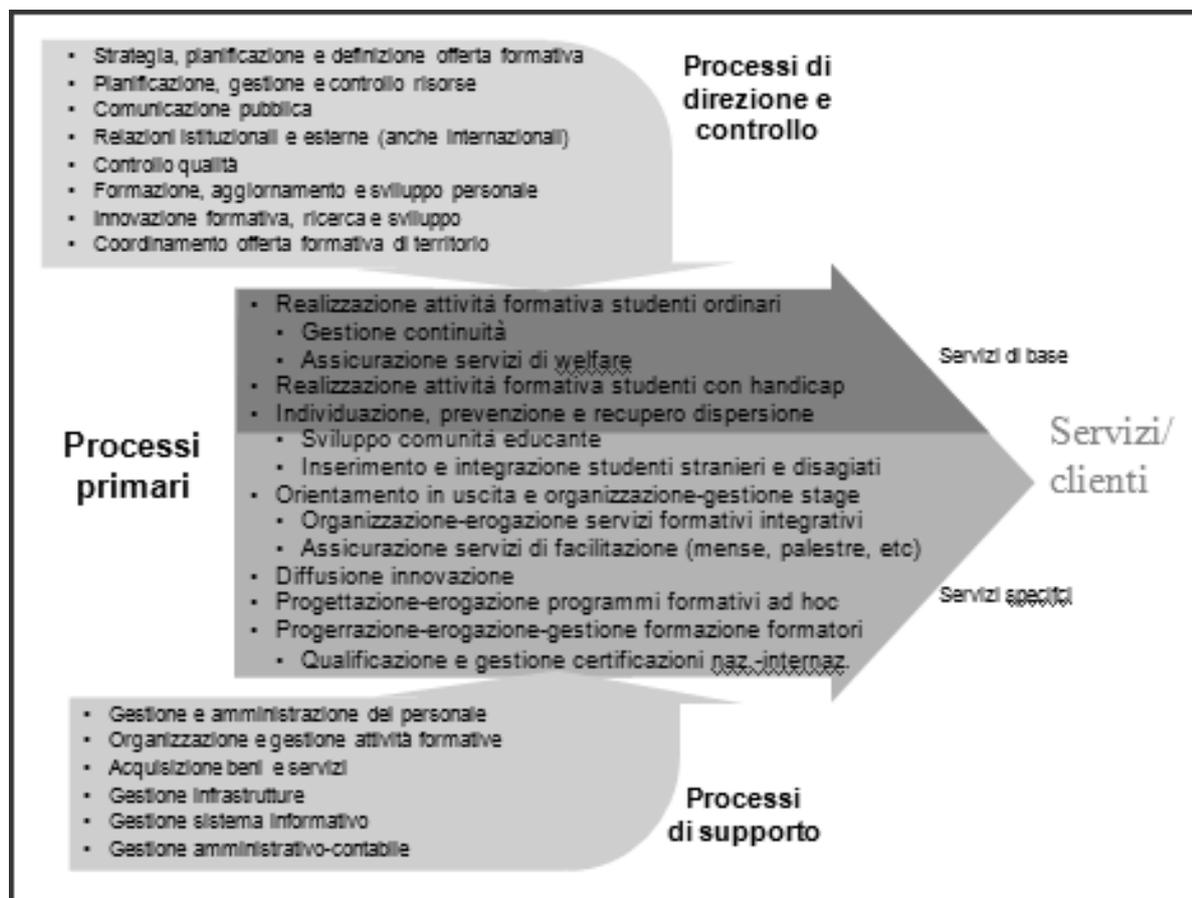
- Occorre prevedere per gli Organi di governo della rete, una forma di rappresentanza che possa garantire l’espressione piena degli “interessi” di tutte le componenti delle istituzioni autonome aderenti: non solo i dirigenti scolastici, ma anche gli organi collegiali, il corpo insegnante, i genitori, gli studenti.

¹³ Ibidem, E. Nunziata



- Per facilitare i processi decisionali di raccordo tra scuole e “rete”, sarà opportuno identificare meccanismi elettivi non universali, ma per designazione tra i componenti dei singoli Consigli di istituto, sapendo che già tale organo è espressione elettiva di docenti, genitori, studenti.
- Sarà molto importante definire per i rappresentanti dei genitori - nell’ambito degli Organi collegiali, dal consiglio di classe al Consiglio di rete – dei meccanismi di progressione che arricchiscano la loro conoscenza e competenza in tema di gestione scolastica.
- Non è da escludere che la “rete” sia aperta anche ad “associazioni” esterne – semmai senza diritto di voto - come un ente locale, associazioni di genitori, etc.

Figura 3 - Mappa dei processi/servizi dell'istituto dell'autonomia (fonte Picto ¹⁴)



¹⁴ Rapporto di ricerca Progetto P.I.C.T.O., “L’organizzazione agli istituti scolastici dell’autonomia”, F. Nesci, E. Nunziata (a cura di), Ministero della Pubblica Istruzione, Roma, 2001 (<http://www.aetnanet.org/download/PICTO/MPI-Picto-Organ-2.pdf>)

5 Le policy per il consolidamento diffuso delle reti come modalità per aggregare, integrare, rappresentare le scuole

Le reti di scuole emergono come modello organizzativo frutto di una scelta organizzativa “obbligata, ma non obbligatoria”, che porta ad aggregazioni multiple; organismi ad assetto variabile, snelli, senza sovrastrutture rigide, non pletorici, perché devono fondarsi su di un sistema sociale coeso; frutto di convergenze di interessi, non necessariamente costretti in confini geografici.

Una scelta obbligata non perché prescritta e regolamentata, bensì condizionata dalle Istituzioni in quanto requisito che le scuole devono soddisfare per la partecipazione al Sistema dell'istruzione pubblica¹⁵.

Tuttavia sono in molti a paventare il rischio *“della burocratizzazione, e che l'opzione in favore della strutturazione di una rete sia per una scuola più frutto di un'imposizione che di una libera scelta”*¹⁶.

5.1 Scegliere le forme regolative più appropriate e compatibilizzare le diverse fonti normative

Convenendo, quindi, che queste forme di organizzazione-rete debbano essere frutto di una scelta non “imposta” alle scuole, e che nel contempo rappresentino un'opportunità “vitale” per il sistema dell'istruzione, si propone una “strategia” normativa che piuttosto focalizzarsi sulla definizione delle regole di funzionamento della rete e sulle sue configurazioni giuridiche, si preoccupi, piuttosto, di **“regolare” i comportamenti dei diversi “attori sociali” al fine di indurli a scelte “virtuose” che favoriscano lo sviluppo di “reti tra scuole”**. Una modalità ben conosciuta nelle forme di intervento pubblico per la regolazione dei mercati, dove si riduce il fenomeno dell'intervento diretto in favore di un intervento indiretto. La “regolazione” è una modalità di vasta diffusione, che a titolo di esemplificazione svolgono le Autorità amministrative indipendenti, imponendosi come soggetti equidistanti rispetto agli operatori pubblici e privati che agiscono nei vari settori “vigilati”. Non la mano pesante dello “Stato mamma” che pianifica e predetermina le decisioni, ma piuttosto convince - salvando le autonomie riconosciute - a modificare comportamenti e fare le scelte migliori. Una “architettura delle buone scelte”¹⁷ in un quadro politico che riconosce e garantisce “l'autonomia funzionale” della libertà di azione, ma che non abbia paura di indicare quali siano giuste e quali sbagliate.

Per tale motivo, occorrerà che nell'ambito di qualsiasi atto che nel tempo andrà a regolare i comportamenti dei diversi attori del sistema dell'istruzione, si faccia sempre un chiaro riferimento al ruolo che dovrà essere riconosciuto alle reti tra scuole. Inoltre, ci sarà necessità di sfolire

¹⁵ Ibidem, E. Nunziata

¹⁶ L. Ribolzi, atti del Comitato scientifico della ricerca “Reti di scuole”, cit.

¹⁷ R. H. Thaler, C. R. Sunstein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press, 2008



stratificazioni e ridondanze normative pre-esistenti e chiarire in maniera inequivocabile distribuzione di ruoli, funzioni e competenze in maniera che sia le reti che le scuole possano agire in un quadro di regole certe e definite.

Come fare perché qualsiasi intervento normativo garantisca un elevato livello di coerenza al fine di evitare di attivare comportamenti schizofrenici nel sistema dell'istruzione ? Ed a chi apparterebbe la titolarità della definizione del quadro normativo di riferimento delle reti ?

E' da considerare inoltre che non è dato ad oggi prefigurare i possibili sviluppi e scenari attuativi che verranno a determinarsi in ciascun ambito regionale a seguito dell'Accordo quadro tra Stato, Regioni e altri enti territoriali. E' molto probabile che, approvato l'accordo, si svilupperanno sul territorio diversi livelli di attuazione, con configurazioni che potrebbero avere progressioni e caratteristiche specifiche e peculiari¹⁸. Ciò renderà ancora più importante che il processo di produzione delle norme sul territorio risponda a delle linee guida definite a livello nazionale. A tale scopo potrà essere opportuno intervenire con diversi livelli di normazione nell'ambito delle diverse tematiche che impattano sul funzionamento delle reti di scuole, ad esempio: decreto ministeriale per le linee guida nazionali, leggi regionali di disciplina delle modalità di attuazione, statuti istitutivi, regolamenti esecutivi ed organizzativi.

5.2 Policy per “regolare” i comportamenti dei diversi “attori sociali” al fine di indurli a scelte “virtuose” che favoriscano lo sviluppo di “reti tra scuole”

Si propone una “strategia” normativa che si preoccupi di “regolare” i comportamenti dei diversi “attori sociali” al fine di indurli a scelte “virtuose” che favoriscano lo sviluppo di “reti tra scuole” :

- a. le singole scuole che devono trovare una **motivazione** in termini di **costi-benefici** dall'aderire ad almeno una rete
- b. le singole strutture-rete che devono essere **sostenute** sia in fase di start-up che nella **continuità** della gestione
- c. le diverse componenti sociali della scuola (dirigenti, docenti, organismi collegiali, studenti, genitori) che devono sentirsi **incentivate nell'impegno** necessario per tener in vita una struttura-rete
- d. l'amministrazione centrale e regionale che deve **istituzionalmente riconoscere** le reti di scuole come l'interlocutore più appropriato attraverso il quale concertare le politiche educative e formative
- e. gli enti locali e territoriali (prefettura, ASL) che devono comprendere l'utilità derivante dal poter disporre di interlocutori capaci di tenerli in **costante contatto** con l'intero mondo della scuola operante sul proprio territorio, per fornire il necessario **supporto alla** funzione sociale che

¹⁸ “Le regioni e la governance del sistema dell'istruzione”, Rapporto di ricerca a cura di E. Nunziata, Tecnostruttura delle Regioni, dicembre 2011.



svolge.

- f. le Agenzie Nazionali del mondo dell'istruzione (valutazione, e/o ispettorato) che devono trovare nelle strutture di rete i **riferimenti attraverso i quali** coinvolgere più facilmente le scuole nelle loro iniziative di intervento.

Seguendo lo spirito di una regolazione normativa che induca comportamenti virtuosi, si identificano le seguenti tipologie di intervento :

Incentivare la scuola che aderisce alla rete

- la scuola dipende dalla rete per la disponibilità di alcune risorse primarie per il funzionamento il proprio funzionamento e alcune risorse aggiuntive su progetto, in quanto ne è destinataria la stessa rete (dotazioni di personale amministrativo per alcuni servizi di rete, gestione autonoma delle supplenze, fondi per la formazione in servizio, fondi per la ricerca didattica, fondi per infrastrutture e servizi I.T., organici docente per offerta didattica aggiuntiva, etc.)
- sistema di premio/sanzione : prevedere i livelli di performance (aspetto sostanziale in sede di valutazione) che la scuola deve aver conseguito come effetto della sua partecipazione ad una rete, affinché possa mantenere la disponibilità delle risorse aggiuntive

Regolare le “condizioni minime” di funzionamento di una rete

- acquisizione di una identità giuridica (associazione, consorzio, impresa sociale) necessaria per esercitare la titolarità delle risorse, e l'acquisizione dei mezzi di autofinanziamento
- condizioni minime di funzionamento organizzativo-istituzionale della struttura-rete (finalità, estensione, organismi, poteri, etc.) per garantire ad esse rappresentatività, legittimità, continuità
- modalità di autofinanziamento attraverso le quali si garantisce il sostentamento dell'organismo di rete
- linee guida sulle diverse configurazioni di servizio gestibili in rete (acquisti, sicurezza ambienti di lavoro, infrastrutture e servizi I.T., servizi amministrativi, formazione in servizio, supplenze, ricerca didattica per ambiti disciplinari, etc.)

Incentivare le migliori performance di una rete come strumento di integrazione

- vantaggi di cui la rete beneficia in fase di start-up (primi tre anni) sul piano fiscale, finanziario, del dimensionamento di organico, ed i livelli di performance (aspetto sostanziale in sede di valutazione) che la struttura-rete deve garantire per continuare ad utilizzare i benefici fiscali, finanziari, di organico aggiuntivo.
- la rete come unico canale di accesso a determinate risorse utili per scuole aderenti (fondi per la formazione in servizio, progetti per la ricerca didattica, infrastrutture e servizi I.T., organici aggiuntivi, etc.)

Motivare le diverse componenti sociali ad essere parte attiva nel funzionamento della rete

- Regolare la partecipazione degli Organi dell'Istituto (Consiglio, Dirigente, Collegio docenti) ai processi decisionali della rete.
- Regolare gli incarichi di dirigenti, docenti, ATA, nell'ambito della propria rete
- Regolare le modalità attraverso le quali lo sforzo di integrazione profuso nella rete da parte dei docenti (funzione strumentale su processi integrati, progetti inter-istituto, etc.) venga riconosciuto, certificato, ed apprezzato ai fini del curriculum e della progressione di carriera.
- Regolare la partecipazione degli studenti, e delle loro Associazioni, ad iniziative di rete
- Regolare la partecipazione dei genitori, e delle loro Associazioni, agli organismi di rete

5.3 Policy per creare condizioni di contesto capaci di fertilizzare la cultura della cooperazione e dell'integrazione nel mondo della scuola

Una decisa azione di normazione tesa a sostenere la nascita e lo sviluppo di reti tra scuole, necessita di essere accompagnata di pari passo con azioni che promuovano tra i diversi attori operanti nel mondo della scuola la cultura della cooperazione e integrazione. Le leve da agire potrebbero essere le seguenti:

- promozione su base locale dell'associazionismo professionale tra i docenti, per ambiti disciplinari, e anche tra gli stessi dirigenti, incentivandone l'adesione p.e. affidando a tali associazioni la cura di iniziative di formazione continua sul modello ECM, la certificazione di alcune competenze disciplinari utili per il curriculum docente, l'utilizzo di convenzioni e benefit card.
- promozione e incentivazione su base locale dell'associazionismo tra i genitori degli alunni, incentivandone da un lato l'adesione p.e. con benefit card dedicate all'acquisto di materiale didattico, e dall'altro la partecipazione di tali associazioni alla vita delle reti di scuole.
- incentivazione di content company operanti sul mercato (p.e. società editrici, associazioni di settore, etc.) perché sviluppino siti web dedicati al knowledge management ed al knowledge sharing tra gli operatori della scuola (docenti, dirigenti, personale amministrativo, genitori, studenti).
- investimenti formativi permanenti sui dirigenti scolastici per lo sviluppo di competenze (saper fare) e capacità comportamentali (saper essere) orientate al ruolo di "manager integratore", al pari di altri ruoli tradizionalmente consolidati in altri contesti operativi evoluti, come il project manager, il team manager, il case manager, il system integrator, il program manager, il networker.

Una linea di azione del tutto particolare è, invece, quella rappresentata dalla istituzione sul territorio di Centri di servizio di supporto all'autonomia.

E' condizione imprescindibile per il decollo delle reti di scuole l'istituzione di centri servizi a sostegno dello sviluppo dell'autonomia, con il compito di fornire competenze, expertise, consulenza, assistenza alla progettazione formativa, assistenza alla gestione dei processi di valutazione. I Centri di Servizio vogliono essere qualcosa di diverso dalle reti e dalla rappresentanza.

Il precedente più significativo intervento strutturato nell'ambito del Sistema dell'istruzione per la creazione sul territorio di Centri di Servizio di supporto all'autonomia, allora denominati C.I.S., centri intermedi di servizio, fu quello derivante dalla sperimentazione messa in atto negli anni 1999-2001 dal Ministero della Pubblica Istruzione nell'ambito del Progetto P.I.C.T.O.¹⁹. In quella occasione, in accordo con gli Uffici Scolastici regionali, furono istituiti C.I.S. nelle aree di Pisa, Genova, La Spezia, Brescia e Livorno²⁰. La loro esperienza, nella fase di avvio, sviluppo e consolidamento delle rispettive comunità professionali e del relativo sistema di servizi erogato alle scuole, può rappresentare un riferimento importante per delineare le condizioni di successo nella prospettiva di un loro rilancio nell'ambito dei futuri assetti dei sistemi regionali d'istruzione.

“Alle reti di scuole i Centri di servizio forniscono servizi orientati a promuoverne la nascita, a supportarne la fase di start up, e ad accompagnarne la fase di consolidamento. Alle istituzioni di governo del sistema scolastico regionale, i Centri di servizio forniscono servizi informativi e consulenziali a supporto dell'operatività di tali organi, tra i quali :

- produzione di informazioni periodiche sullo stato del sistema scolastico locale, derivanti da un'attività permanente di monitoraggio (osservatorio scolastico)
- supporto alla definizione dei piani strategici di sviluppo del sistema scolastico nei casi di situazioni particolarmente critiche,
- realizzazione di iniziative ed interventi specifici di perequazione e riequilibrio del sistema.”²¹:

Una scelta – quella dei Centri di servizio – funzionale alle logiche dell'autonomia scolastica, basata sulla prossimità tra domanda e offerta, capace di sollecitare un mercato di servizi appropriati, orientata a sviluppare poli di competenza, e fungere da valvola di sfogo nei percorsi di carriera dei migliori docenti. Una scelta che, negli attuali scenari, si contrappone al modello dell'Agenzia nazionale.

L'ambito territoriale di riferimento di un Centro di servizio va definito in funzione delle caratteristiche del territorio (p.e. gli ambiti funzionali di cui all'art.138 l.112/1998). Si può ipotizzare un bacino di utenza che corrisponde al massimo alla provincia; nei casi di province di grandi dimensioni (oltre 60-80 Istituti) e nelle aree metropolitane sarà opportuno prevedere più Centri di servizio. Il dimensionamento dei Centri di servizio dovrebbe essere definito annualmente nel Piano regionale dell'offerta formativa.

“Il Centro di servizio erogherà direttamente servizi soltanto quando questi non siano assicurati in modo adeguato dal mercato, o quando sul mercato stesso sia presente un livello sia quantitativo che qualitativo dell'offerta non adeguato ai bisogni. Esso opera, quindi, in una logica di sussidiarietà: non

¹⁹ Il Progetto P.I.C.T.O., programma integrato di cambiamento tecnico-organizzativo, fu promosso dal Ministro L. Berlinguer, diretto da un comitato scientifico presieduto da F. Butera, e program management E. Nunziata.

²⁰ Rapporto di ricerca Progetto P.I.C.T.O., “Casi di studio e progetti di avviamento dei Centri servizi di Pisa, Genova, La Spezia, Brescia, Livorno”, M. Carbognin (a cura di), Ministero della Pubblica Istruzione, Roma, 2001.

²¹ Ibidem, E. Nunziata



sostituisce cioè la propria azione a quella degli altri soggetti della rete, ed è pronto a ritirarsi da un'area di servizi allorché qualche altro soggetto della stessa rete di offerta sia in grado di produrre un livello d'offerta di servizi soddisfacente.

Questa è una condizione importante per evitare che tali "centri di servizio" possano rischiare di creare confusione tra il proprio ruolo e quello che si auspica siano in grado di conquistarsi le "reti di scuole". Un centro di servizio fornisce competenze, supporto e soprattutto consulenza nei processi di attuazione. Un centro di servizio lavora per mettere in condizione le reti, e le scuole aderenti, di organizzarsi e gestirsi l'operatività con sufficiente autonomia, trovando gli adeguati equilibri economico-operativi, piuttosto che rischiare di accentrare o sollevare le scuole dalle loro responsabilità gestionali. Troviamo plausibile che debbano essere le reti di scuole ad assumersi la responsabilità di una "gestione integrata" delle incombenze contabili-amministrative, piuttosto che la gestione del personale e delle supplenze, piuttosto che progetti di formazione dei docenti, laboratori per la ricerca, documentazione e innovazione nella progettazione educativa."²²

In quanto strutture professionali di erogazione di servizi, i Centri di servizio è opportuno che siano istituiti dalla Regione in sede di definizione del Programmazione regionale, ma non sono e non potranno mai essere considerate delle mere "articolazioni funzionali" delle Istituzioni di governo regionale, ne tantomeno le articolazioni periferiche degli Uffici scolastici regionali (Csa), le cui funzioni andranno inevitabilmente a confluire nella struttura amministrativa regionale. Al pari, le funzioni svolte da un Centro di servizio non potranno mai essere confuse con quelle svolte in passato dagli Irre. E' probabile che si realizzeranno "modelli" diversi di Centri di Servizio, a seconda delle caratteristiche del sistema scolastico locale, e delle priorità strategiche poste alla base del Piano dell'Offerta formativa. Ed è plausibile che essi possano assumere la forma giuridica di consorzi, a partecipazione mista tra reti di scuole e istituzioni locali.

La presenza nei futuri assetti del sistema scolastico di un'alta componente di personale amministrativo (proveniente dagli ex CSA) potrebbe rappresentare una forte argomentazione per il ricrearsi sul territorio di strutture ridondanti, le quali andrebbero a sovrapporsi al ruolo dei Centri di servizio e delle "reti di scuole". Alcune fonti segnalano che presso gli USR operano complessivamente più di 4.000 persone (mediamente 200 unità per regione). Essi rappresenterebbero un bacino di risorse e competenze estremamente importante per arricchire gli esigui ranghi delle Amministrazioni regionali, ma anche per dotare le reti di scuole di personale che consenta loro di prendersi in carico alcuni processi amministrativi non più gestiti dai CSA.

"Se i Centri di Servizio devono essere delle strutture professionali, lo sviluppo del sistema professionale dei "consulenti scolastici" sarà condizione perché tali strutture si rafforzino effettivamente e riescano a svolgere un ruolo rilevante. La base del sistema professionale deve comunque rimanere il sistema scolastico e per questo deve trattarsi di personale scolastico in

²² ibidem, E. Nunziata



comando “a tempo determinato”. Sarà opportuno che l'accesso ai ruoli presso il Centro Servizi avvenga in funzione del merito espresso dal docente nella sua esperienza didattica, piuttosto che una via di fuga per quei docenti che non vogliono più stare in cattedra. Per questo motivo le griglie di accesso dovranno essere selettive, gli incarichi dovranno essere temporanei e non reiterabili. L'esperienza in un Centro di Servizio dovrà rappresentare una forma di “carriera orizzontale” necessaria per arricchire il profilo di competenza dei migliori docenti. Sarà necessario garantire la continuità didattica e di carriera per chi è soggetto a nomina annuale, in modo che chi lavora per un certo periodo nei Centri non si ritrovi senza cattedra. Sarà opportuno garantire comunque a tutti gli operatori dei Centri almeno le indennità previste nelle scuole per chi svolge p.e. le Funzioni strumentali.

Le risorse umane per il funzionamento dei Centri (personale docente e non docente) non potranno che essere messe a disposizione in sede di dimensionamento degli organici dall'Amministrazione regionale di governo del Sistema scolastico. Il dimensionamento quantitativo è funzione delle strategie di servizio definite nel Piano regionale. Una prima stima indica il fabbisogno di personale dei Centri di Servizio nello 0,2-0,3% dell'organico docente complessivo del territorio di riferimento. Alcune sperimentazioni condotte a cavallo del 2000, confermano questa previsione.

Gli Istituti e le reti tra scuole potranno partecipare, in quota parte, alla remunerazione dei servizi acquisiti dai Centri di Servizio. Ma i Centri di Servizio potranno anche essere i gestori di azioni di riequilibrio decise dalla Regione e dalle Amministrazioni locali, e da essi opportunamente remunerati. Tutto ciò è opportuno che avvenga non per trasferimento diretto, ma piuttosto tramite appositi protocolli di intesa e accordi di programma finalizzati alla realizzazione di specifici obiettivi e/o servizi, remunerati di conseguenza sulla base di standard di servizio.”²³

²³ ibidem, E. Nunziata



Dimensioni che potranno caratterizzare gli scenari nel medio-lungo periodo
(elaboraz. a cura di E. Nunziata)

Figura 4 Scenari capacità di governo versus cultura della sussidiarietà

Capacità di governo del sistema nazionale dell'istruzione	Ministero leggero con poteri di indirizzo e di governance	desiderabile	accettabile	accettabile
	Riaffermazione del ruolo centrale del Ministero	accettabile	accettabile	accettabile
	Indeterminatezza del ruolo centrale	accettabile	accettabile	Indesiderabile (dissoluzione)
		Alta presenza di esperienze di rete	Media presenza di esperienze di rete	Bassa presenza di esperienze di rete
Cultura della sussidiarietà verticale e orizzontale in ciascun territorio regionale				

Figura 5 Scenari livello decentramento versus cultura della sussidiarietà

Livello di attuazione del decentramento a livello regionale	Attuazione spinta del Federalismo	accettabile	indesiderabile	Indesiderabile (dissoluzione)
	Attuazione Titolo V con autonomia risorse umane e finanziarie	desiderabile	desiderabile	indesiderabile
	Attuazione Titolo V limitata autonomia regionale	accettabile	desiderabile	accettabile
		Alta presenza di esperienze di rete	Media presenza di esperienze di rete	Bassa presenza di esperienze di rete
Cultura della sussidiarietà verticale e orizzontale in ciascun territorio regionale				

Figura 6 Scenari livello decentramento versus capacità di governo

Livello di attuazione del decentramento a livello regionale	Attuazione spinta del Federalismo	Indesiderabile (indipendenza)	indesiderabile	accettabile
	Attuazione Titolo V con autonomia risorse umane e finanziarie	indesiderabile	accettabile	desiderabile
	Attuazione Titolo V limitata autonomia regionale	accettabile	desiderabile	desiderabile
		Indeterminatezza del ruolo centrale	Riaffermazione del ruolo centrale del Ministero	Ministero leggero con poteri di indirizzo e di governance
		Capacità di governo del sistema nazionale dell'istruzione		