



Rivista  
dell'istruzione  
6 - 2015

# A proposito di buona scuola

di Paolo Ferratini

Dossier

La legge 107/2015  
enfaticizza  
il richiamo  
all'autonomia  
delle scuole,  
con qualche  
ragionevole  
dubbio

## Finalmente l'autonomia?

Se c'è una cosa di cui vanno fieri gli ideatori e gli estensori della legge 107/2015, e questo a partire dal documento iniziale della "Buona Scuola", è il fatto di avere finalmente posto le condizioni per la piena realizzazione dell'autonomia scolastica. E questo merito viene riconosciuto più o meno da tutti gli osservatori, anche i più critici, purché non malevoli o pregiudiziali, del nuovo disposto legislativo. In effetti, da quasi un ventennio – cioè da quando è in vigore la legge madre dell'autonomia (l. 59/1997) – è corale la denuncia, *in primis* da parte delle scuole stesse, della sua non applicabilità per lo meno sul piano del curriculum e della innovazione didattica, a fronte della mancanza di risorse professionali aggiuntive, istituito per istituto, senza le quali nulla si sarebbe mosso: basti ricordare la battaglia persa, in quegli anni, per l'organico funzionale.

E davvero oggi, per la prima volta da allora, nell'assegnare a ogni scuola uno stock di insegnanti ulteriore al fabbisogno di copertura delle cattedre, l'organico dell'autonomia sembra rispondere a quell'esigenza.

## Dubbi tecnici e dubbi politici

Dunque, la scuola di Renzi *attua* l'autonomia, nel senso che le dà modo di essere effettivamente esercitata dalle scuole? A leggere l'articolato della legge – gli oltre duecento commi dell'unico articolo di cui è composta – qualche dubbio viene. E sono dubbi di due nature ed entità diverse: da una parte, alcuni ardimentosi passaggi applicativi indicati nel testo suscitano più di una perplessità sull'efficacia dei risultati reali che produrranno; dall'altra, non mancano soluzioni e indirizzi, cui un po' tutta la legge sembra informata, che a tutto fanno pensare tranne che a un'esaltazione dell'autonomia scolastica.

Il primo tipo di dubbio è dunque di natura *tecnica* e si appunta su dettagli organizzativi su cui pare esserci stata poca attenzione e che potrebbero tuttavia risultare esiziali al buon fine delle migliori intenzioni; il secondo tipo di dubbio è invece di natura *politica*, e investe le ragioni di fondo dell'iniziativa di governo sull'istruzione; ancora prima di un giudizio di condivisione o meno, va infatti fatta chiarezza sulla direzione verso cui il governo spinge, se essa è davvero coerente con lo sbandierato allargamento della libertà/responsabilità delle scuole autonome o se, al contrario, finisce per contraddirlo.

## Domanda e offerta di insegnanti

Mentre scrivo (ottobre 2015), non è affatto chiaro quante delle 103.000 assunzioni previste per l'a.s. 2015-16 riusciranno a vedere la luce da quest'anno. Il prevedibile *mismatch* fra offerta e domanda, in termini sia territoriali, sia di classi di concorso, sta dispiegando i suoi effetti già nella fase delle candidature online. Si può prevedere che, almeno in prima battuta, vi siano all'incirca diecimila posti di 'potenziamento' vacanti. Ma immaginiamo pure che per il 2016 la situazione si stabilizzi in senso quantitativo; resta da chiedersi come sia possibile che la collocazione in lista negli ambiti territoriali e per sezioni separate (grado di scuola e classe di concorso) corrisponda alle esigenze reali delle scuole, nel programma che *autonomamente* avranno messo a punto.

Lo schema attuativo prevede infatti che, comunicati dal Miur ai singoli Uffici scolastici regionali i contingenti di organico potenziato e da questi alle scuole, esse indichino nel proprio piano triennale di quali profili abbiano effettivamente bisogno. La procedura per chiamata da parte dei dirigenti potrà aver luogo – e senso –, fatti salvi i posti che si libereranno con il *turnover*, se e soltanto se gli am-



biti territoriali conterranno nelle liste un numero congruo di docenti con le caratteristiche professionali richieste. Poiché in molti casi la domanda da parte delle scuole del medesimo grado di un territorio rifletterà carenze e necessità omogenee, è facile presumere che essa supererà l'offerta.

### Un organico di rete?

Prendiamo ad esempio un territorio (e una tipologia di scuola) con un tasso alto di iscrizioni di alunni extracomunitari. Qui la battaglia contro la dispersione le scuole tenderanno a combatterla rafforzando il versante di italiano L2, per contrastare il gap linguistico: le loro richieste si addenseranno dunque sulle medesime classi di concorso. E che dire delle molte scuole che, indipendentemente dall'ordine, divideranno nei propri piani la necessità di rafforzare i saperi matematico-scientifici, vero tallone d'Achille del sistema nel suo complesso? Quali insegnanti richiederanno nei loro piani? Quelli di igiene dentaria, che pure fanno parte di un buon contingente da anni rimasto senza lavoro dopo la soppressione degli istituti per odontotecnici, eppure in possesso degli attributi per essere assunti con il nuovo sistema? O non piuttosto i docenti di matematica e fisica, le cui graduatorie in certe regioni sono da tempo esaurite? A me francamente sembra che le scuole si orienteranno in massa su pochi profili e classi di concorso e che gran parte delle loro domande, così aggregate, o non potranno essere soddisfatte, o genereranno tensioni di ogni genere. Auguri di cuore alla funzione arbitrale che, è da credere, dovranno esercitare gli uffici decentrati. Forse un qualche margine di soluzione potrebbe venire dall'istituzione di organici di rete, la cui promozione viene non per caso affidata agli Uffici scolastici regionali, che potranno in tal modo disporre di quote di personale con una certa flessibilità (qualcuno si ricorda dei docenti Dop?). Vedremo.

### La quadratura del cerchio

Non occorrono aruspici etruschi per ritenere che una simile situazione vada profilandosi all'orizzonte. D'altronde, lo si disse fin dallo scorso anno, quando fu annunciato dal governo il nuovo piano di assunzioni: occorre partire dalle esigenze reali delle scuole e su quelle commisurare il piano, non fare l'inverso. Ma tant'è. Non sempre la strada più ragionevole è poi politicamente percorribile, e va dato atto al governo di essere riuscito a condurre in porto l'operazione in pochi mesi, esito tutt'altro che scontato. Può anche darsi che, pur nell'approssimazione di soluzioni semplicistiche e un po' pasticciate, si sia comunque avviato un processo di politica del personale nuovo, prospetticamente volto a far combaciare il reclutamento con le esigenze della scuola, senza ledere i diritti dei reclutandi e dei reclutati. In futuro.

### Rischi di dirigismo

Vediamo ora il secondo dubbio, quello sistemico. Che riguarda non l'efficacia, ma l'intenzione. Leggendo il testo di questa legge che si fregia di essere il compimento normativo dell'autonomia scolastica, a me pare di scorgervi un impianto complessivo di forte dirigismo. E non si tratta, badiamo, di semplice riaffermazione centralistica sul versante del controllo amministrativo, costante da sempre della nostra pubblica amministrazione e per eccellenza dell'istruzione, ma di vero e proprio imperativismo organizzativo e culturale. Non prendiamo qui in considerazione le deleghe al governo, impressionanti nella loro ampiezza, ma più ancora per l'indeterminazione dei loro contorni, riguardo all'esiguo profilo dei quali l'esecutivo dovrà varare in 'piena autonomia' decreti delegati che ridisegneranno parti decisive dell'intero mondo dell'education, dalla formazione iniziale degli insegnanti all'istruzione tecnica superiore, dalla valutazione ai nuo-

*La gestione  
dell'organico  
funzionale  
(a partire  
da quello  
potenziato)  
sarà il vero  
banco di prova  
per la legge 107*



Dossier

*L'alternanza  
scuola-lavoro  
e la formazione  
in servizio  
sembrano  
evocare  
prescrizioni  
normative,  
che riducono  
gli spazi  
di autonomia*

vi organi collegiali, dal diritto allo studio alla scuola dell'infanzia. Non affrontiamo il tema qui, sia perché meriterebbe uno spazio di cui non disponiamo, sia perché l'avocazione legislativa che consegue alla delega interpella prima di tutto il Parlamento che l'ha concessa, in secondo luogo una pluralità di soggetti sociali e istituzionali – e non solo, né principalmente, le scuole – che la delega espropria di fatto della possibilità di incidere sul processo decisivo in campi d'intervento così vasti.

**Norme imperative**

Osserveremo invece un altro versante, più carsico e dissimulato, che affiora qua e là nell'articolato e che mina l'effettività dell'autonomia scolastica, assai più di quanto l'insieme della legge la promuova.

Prendiamo per esempio i commi relativi all'alternanza scuola-lavoro. Introdotta dalla l. 53/2003 e disciplinata dal d.lgs. 77/2005, l'alternanza è entrata a pieno titolo nelle *possibilità* programmatiche dei singoli istituti, quale modo, alternativo e complementare al curriculum standard, di apprendimento *by doing* e presa di contatto con il mondo del lavoro da parte dei giovani scolarizzati. Si è diffuso sempre di più, anche se resta un'attività che tende a concentrarsi negli istituti tecnici e nei distretti produttivi più vivaci, con risultati interessanti. Una strada dunque giustamente aperta e resa praticabile dalla norma, che andava resa ancora più facilmente ed efficacemente percorribile, attraverso disposizioni correttive dell'esperienza già maturata e infrastrutture organizzative che ne incentivassero l'utilizzo (accordi quadro con le CcIA, con le organizzazioni datoriali, ecc.). Saltando bellamente questi ragionevoli passaggi, il comma 33 inserisce d'imperio l'alternanza in tutte le secondarie come segmento vincolante del curriculum, 400 ore nei tecnici, 200 nei licei. Ovunque e comunque. Senza porsi il problema che in una quantità non trascurabile di

contesti, soprattutto nell'istruzione liceale, ciò non sarà attuabile o, se lo sarà, si ridurrà a una messinscena; e, soprattutto, che la natura vincolante della disposizione cozza con evidenza stridente con il concetto stesso di autonomia.

Sarebbe come se si obbligassero le scuole ad avvalersi per legge, nell'ambito delle nuove tecnologie, di indirizzi validi per tutti e fissati a livello centrale, anziché fornire ausilli, risorse, banche dati di buone pratiche e studi di valutazione del loro impatto reale sugli apprendimenti. Il comma 57 recita: "*le istituzioni scolastiche promuovono [...] i principi e gli strumenti previsti nel Piano nazionale per la scuola digitale*". Non potranno avvalersi, o faranno riferimento, ma *promuovono*.

**La formazione obbligatoria**

Non è tutto. Da anni si discute sulla formazione in servizio. Si ricorderà come si sia passati, di contratto in contratto, dall'obbligo, computato in ore, alla totale opzionalità di oggi. Chi vuole si aggiorna, chi non vuole fa a meno. Situazione insostenibile. Bene, se vi era un modo per correggerla, uscendo dall'alternativa tradizionale tra il nulla e una formazione a punti, di cui hanno goduto per decenni, assai più che i docenti, le associazioni accreditate per la formazione, senza alcun controllo sulla qualità, era quello di rendere le scuole stesse responsabili della formazione *in itinere* dei loro docenti, nella piena autonomia di una scelta che, proprio perché legata alla formazione 'in situazione', non può subire vincoli altrui senza essere snaturata.

Non solo: il piano di formazione dei docenti dovrebbe essere coerente, e sottoposto a valutazione interna, con il piano triennale, esserne parte strumentale integrante. Una quota non piccola delle potenzialità dell'autonomia, in termini di migliori prestazioni di una scuola, si gioca su questo. E questo ci aspettavamo da una legge che si pre-



*Il rischio è  
che le scuole  
autonome  
debbano  
'adeguarsi'  
alle priorità  
fissate  
nei piani  
nazionali*

senta come pienamente attuativa dell'autonomia. Infatti, il comma 124 si apre così: *“La formazione in servizio dei docenti di ruolo è obbligatoria, permanente e strutturale. Le attività di formazione sono definite dalle singole istituzioni scolastiche in coerenza con il piano triennale dell'offerta formativa”*, e noi ci sentiamo confortati. Poi però continua così: *“sulla base delle priorità nazionali indicate nel Piano nazionale di formazione, adottato ogni tre anni con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative di categoria”*. Ma come? Ci sarà

dunque un Piano nazionale di formazione che fisserà le 'priorità'? Sì, ci sarà. Qualcuno a Viale Trastevere redigerà il PNF(I), che dirà a ogni scuola come dovrà orientare le proprie attività di formazione in servizio.

E questa, sempre *“nel rispetto dell'autonomia di ogni istituzione scolastica”*, come recita ritualmente quasi ogni norma dal 1997 in qua, dovrà adeguarsi.

**Paolo Ferratini**  
Esperto di politiche formative  
[paolo.ferratini@fastwebnet.it](mailto:paolo.ferratini@fastwebnet.it)



# Una buona scuola (tutta) da costruire

di Fiorella Farinelli

*Nella legge 107  
sembra mancare  
un respiro strategico  
che risponda  
alle esigenze  
formative  
della nostra  
società*

## Il profilo della legge

Non occorre essere tra i detrattori della "Buona Scuola" per riconoscere che la legge 107/2015 non risponde granché a quella "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione" ambiziosamente scolpita nel titolo. Il testo, un articolo di 212 commi (con 9 deleghe, non tutte dotate di indicazioni inequivocabili per il Governo), è uno zibaldone di materie diverse, in cui le innovazioni legislative si alternano a impegni di tipo amministrativo, e talora a disposizioni poco utili o incongrue. Sarà anche per questo che il profilo riformatore non è sempre chiaro, mentre è invece chiarissimo che del complesso 'sistema' vengono considerati solo alcuni aspetti, non sempre i più cruciali.

## Un'autonomia a singhiozzo

Non convincono, in primo luogo, le scelte sull'attuazione dell'autonomia, tema attorno a cui dipanare finalmente decisioni importanti – governo delle scuole, fisionomia organizzativa, dotazioni professionali –. Il risultato finale non è il nuovo modello prefigurato dalla normativa fondamentale sull'autonomia. Al dovuto rafforzamento delle competenze del dirigente scolastico non corrisponde quella stabile nervatura organizzativa/professionale fatta di funzioni/figure certe cui accedere in base a precisi requisiti (e su cui impennare almeno in parte le nuove carriere docenti) che può assicurare il corretto esercizio delle molte responsabilità di una scuola effettivamente autonoma. I logori e poco frequentati organi collegiali vengono ripescati così come sono al fine di rendere meno indigesto ai palati più ostili il nuovo profilo della dirigenza.

Non solo. L'organico aggiuntivo può essere utilizzato nei modi più diversi, con qualche rischio di compromissione della fisionomia 'nazionale' del sistema. Le scuole 'possono' fare una

scelta oppure un'altra, i dirigenti 'possono' dotarsi o meno di collaboratori e coordinatori (fino al 10% dell'organico, dice il comma 83: anche nelle scuole su molte sedi?), i piani triennali 'possono' caratterizzarsi per l'una o l'altra opzione tra le 16 elencate senza ordine di importanza al comma 7.

L'idea che si trae da questi e altri dispositivi è di un'operazione politica che non ha saputo disegnare una modernizzazione omogenea del sistema e del suo funzionamento; ha derubricato a sola premialità, per di più con rischi di discrezionalità non automaticamente annullati dal coinvolgimento degli organi, la grande questione di carriere docenti basate su qualità e impegno professionale (e quella altrettanto cruciale di livelli retributivi più dignitosi); non ha utilizzato le nuove consistenti risorse per affrontare le emergenze strutturali del sistema.

## Una scuola 'à la carte'?

I limiti della 'riforma' si manifestano anche nella scelta di inglobare, per motivi di consenso, il 'di tutto e di più' con cui anche chi ne sa poco pretende di lasciare il segno. Al punto d) del comma 7, dedicato alla cittadinanza attiva, spunta una singolare *educazione all'autoimprenditorialità*, tema di cui i docenti sono notoriamente esperti; al punto l) sul contrasto di dispersione e discriminazioni viene fuori un'attenzione speciale per gli studenti 'adottati' (perché non anche gli orfani, i figli di separati, i minori stranieri non accompagnati, quelli sotto la soglia di povertà?); al punto f) sul potenziamento delle discipline motorie si segnala la necessità di tutelare il diritto allo studio degli studenti 'praticanti attività sportiva agonistica', i soli, si direbbe, ad avere dei problemi. Al punto r) sull'*alfabetizzazione e perfezionamento dell'italiano lingua 2* si prevedono corsi e laboratori "da organizzare anche con enti locali e



terzo settore”, dimenticando che nelle scuole ad alta densità di studenti con lingua materna diversa dall’italiano non dovrebbe trattarsi di un’opzione fra le tante ma di un’assoluta necessità.

Eh già, facile a dirsi, e se poi tra gli insegnanti casualmente finiti nell’organico ‘potenziato’ non ce ne fossero con esperienze adatte? O se la scuola preferisse comunque pescare un altro insegnamento, di quelli, magari, che attirano di più le iscrizioni delle famiglie che contano? L’autonomia scolastica ridisegnata col comma 7 non sembra proprio quella ‘funzionale’ definita dalla norma originaria, assomiglia piuttosto a quella di una scuola *à la carte*. È questo che si voleva?

### L'enfasi sulla quantità

Tic ideologici, interessi minuti, approssimazioni dell’ultim’ora. Limiti che non si spiegano solo con le forzature imposte dal Governo all’ultimo miglio dei lavori parlamentari, e neppure con l’antica storia di una produzione legislativa lontana dall’essenzialità e dal nitore che le sarebbero propri. Il difetto è nel manico, nel mix tra due elementi costitutivi della cultura politica degli ideatori della ‘riforma’.

Il primo consiste nella pretesa di appendere una quantità di temi – dall’attuazione dell’autonomia alle politiche del personale, dalla modernizzazione dell’offerta formativa a una diversa governance del sistema scolastico – all’astro luminoso della gigantesca sanatoria di un precariato vero e presunto, connotato da forti diversità in termini di insediamento territoriale, classi di concorso, esperienza e qualità professionale. Un ribaltamento vistoso della logica che, in un mondo normale, vorrebbe le assunzioni indirizzate e selezionate a obiettivi specifici (la stessa peraltro che si profila nel dispositivo della ‘chiamata’ diretta dagli albi territoriali che però, almeno inizialmente, dovrà fare i conti con le inevitabili casualità dei mobilitati dalla sanatoria).

E un’altrettanto vistosa replica dell’in-veterato approccio ministerial-sindacale secondo cui è la *quantità* degli organici a fare la differenza, non la loro *qualità*, non un preciso statuto deontologico e professionale, non la definizione degli ingredienti essenziali della docenza dalle scuole per l’infanzia agli istituti tecnici, non le condizioni – tempi, orari, flessibilità – entro cui si esercita la prestazione.

A delineare il mix politico-culturale da cui origina il provvedimento c’è un secondo elemento, cioè una visione riduttiva del sistema incentrata sulla struttura attuale della scuola dai 6 ai 19 anni, in cui non c’è attenzione per l’importanza di altri comparti strategici, come i percorsi di leFP per la qualificazione professionale dei giovanissimi o l’apprendimento permanente. E neppure per i numerosi nodi irrisolti dell’ordinamento e del ciclo di studi.

### L'ottica aggiuntiva del potenziamento

Ma l’aspetto più preoccupante è l’approccio espansivo-bulimico all’offerta formativa, come se la sua efficacia e la sua capacità di motivare gli studenti passassero dal numero delle discipline e di altre attività. Tutto ciò in presenza di curricula, nella secondaria, già troppo ingombri di specificità disciplinari segmentate, in cui si dovrebbe riaggregare, togliere, sostituire piuttosto che aggiungere. Niente da fare, la parola d’ordine è ‘potenziamento’, ovvero moltiplicazione, tant’è che anche gli insegnamenti introducibili nella secondaria superiore (comma 28) al corretto scopo, si direbbe, di agevolare l’auto-orientamento e la responsabilizzazione degli studenti vengono definiti ‘opzionali’, ovvero aggiuntivi.

Né sarebbe sostenibile, ora che si devono collocare decine di migliaia di insegnanti in più rispetto ai posti ordinari, occuparsi dell’auspicabile accorciamento di un ciclo scolastico più lungo – ma non più efficace – di quello di al-

*Troppo spesso si punta sulla quantità (dei posti, delle ore, delle attività) piuttosto che sulla qualità delle risorse*



*È già possibile  
estendere  
il tempo scuola  
o la didattica  
laboratoriale,  
ma servono  
indicazioni  
precise*

tri Paesi europei. Curioso invece, in questo quadro, che lo sviluppo del tempo pieno nella primaria, pure essenziale per il contrasto della dispersione nelle tante aree meridionali che ne sono prive, resti un tabù malamente coperto dalla 'possibile' apertura pomeridiana delle scuole (punto *n*) comma 7). Forse dopo l'uragano-Gelmini non si possono istituire nuove classi a tempo pieno? Il citato comma, comunque, non dice con quali risorse economiche e di organico anche non docente si possono tenere aperte le scuole di pomeriggio.

#### **E le grandi sfide?**

Nell'ambizioso disegno sembrano esserci più i precari da sistemare che gli studenti, e non si avverte la presenza di una nuova lungimiranza sulle sfide culturali e sociali dell'educazione in un mondo tutto diverso da quello di trenta o quarant'anni fa. Che non si riducono alle lingue straniere 'di area europea' (sebbene "anche con CLIL") e alle competenze digitali (comma 7, punti *a*) e *h*)). In questo contesto il tema degli studenti stranieri – più del 10% della popolazione scolastica attuale e una molteplicità di seri problemi sia per la loro integrazione che per il futuro del Paese – non viene affrontato con la serietà e la puntualità necessarie.

#### **Approssimazioni e fraintendimenti**

È a un'impostazione così poco rigorosa e, tutto sommato, così riduttiva a dispetto dell'ampiezza del testo che si deve da un lato la presenza di temi incongrui, dall'altro l'assenza di temi cruciali.

Alla prima appartiene il comma 22 in cui si dispone, come fosse una novità, che nei periodi di interruzione delle attività didattiche le scuole e gli enti locali 'possono', anche in collaborazione con le famiglie interessate e il terzo settore, promuovere attività edu-

cative, culturali, sportive, artistiche, ricreative che non implicino "nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica". Davvero il parlamento – e il Governo – ignora che tutto ciò è possibile a normativa vigente ed è in effetti praticato in più realtà? Davvero non hanno capito che la novità vera sarebbe stata sostituire 'possono' con 'devono' – se c'è una domanda sociale e delle famiglie – e destinare allo scopo le necessarie risorse?

Un altro esempio è il comma 60, in cui "per favorire la didattica laboratoriale", che come noto non è una politica attiva del lavoro ma una metodologia di insegnamento/apprendimento, le scuole "possono dotarsi" nientedimeno che di "laboratori territoriali per l'occupabilità", attraverso la partecipazione "anche in qualità di soggetti cofinanziatori" di enti pubblici e locali, camere di commercio, università, fondazioni e quant'altro, per orientare la didattica ai settori del *made in Italy*, per fruire di servizi propedeutici al collocamento al lavoro, nonché – ovviamente – per "aprire le scuole al territorio". Qual è il senso, se non un contentino a chi confonde la formazione al lavoro con l'avviamento al lavoro?

#### **L'assenza dell'educazione degli adulti**

Ma in un provvedimento di "riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione" sono i silenzi, le approssimazioni, i rinvii su temi cruciali a scconcertare di più. Un esempio riguarda le scuole pubbliche per adulti, uno dei comparti che avrebbero bisogno di strategie di sviluppo e che poteva tra l'altro costituire, proprio come il tempo pieno nella primaria e nelle scuole per l'infanzia del Sud, un'opportunità interessante per la megastabilizzazione. Sebbene "l'istruzione permanente dei cittadini" sia correttamente tra le finalità del comma 1, il tema poi non si ritrova nel pur nutrito elenco del comma 7. C'è invece un dilatorio comma 23 in

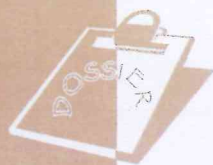


*Sull'educazione  
degli adulti  
il testo  
della legge  
è largamente  
omissivo*

cui si impegna il Miur a quello che in verità fa già da tempo tramite Indire, cioè un monitoraggio triennale dei percorsi dei Centri per l'istruzione degli adulti e dell'attuazione del Regolamento 263/2012, al cui termine – bontà loro – “possono essere apportate modifiche al predetto regolamento”. Non sono informati, il parlamento e il governo,

dell'enorme scarto tra l'offerta educativa delle nostre scuole per adulti e i fabbisogni dei giovani adulti italiani e non? Non conoscono il profilo avaro e restrittivo del nuovo regolamento e le sue difficoltà di attuazione? Non potevano, già in questo provvedimento, aprire qualche varco a un più generoso sviluppo dei Centri?





**Dossier** **Omissioni sulla formazione  
professionale**

*Su istruzione  
e formazione  
professionale  
e sul segmento  
0-6 anni  
sono aperte  
due deleghe  
decisive*

Un altro tema appena accennato, e solo per le pressioni degli enti formativi accreditati, è l'*Istruzione e Formazione Professionale* per i ragazzi sotto i 18 anni. Tra le nove deleghe al governo (comma 181, punto d) c'è una "revisio-*ne dei percorsi dell'istruzione professionale nonché il raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale*", con due specifiche che però riguardano la sola istruzione professionale. Bene, non è proprio chiara la direzione di marcia, ma si tratta forse di rimettere mano ad alcune delle storture cui gli IPS sono stati costretti in fasi recenti delle politiche scolastiche.

Ma i gravissimi problemi finanziari dei percorsi triennali in diritto-dovere, la loro scarsa diffusione territoriale (oggi solo in 8 regioni), le criticità del ruolo sussidiario/sostitutivo degli IPS e la maggiore spesa pubblica che ne deriva, non vengono neppure accennati. Eppure si tratta di un settore decisivo per il contenimento degli abbandoni e con buoni risultati in termini di occupabilità. Ma quei 300mila ragazzi che lo scelgono in gran parte già alla fine della scuola media devono essere ancora una volta figli di un dio minore.

**Uno 0-6 da decifrare**

È diventata una delle 9 deleghe anche la grande questione dei 'servizi educativi' da 0 a 6 anni, ovvero la costruzione di un sistema integrato e in continuità tra asili nido e scuole per l'infanzia. Un rinvio inspiegabile, visto che l'esame parlamentare della proposta legislativa n. 1260 era già a un ottimo punto la scorsa primavera e che il provvedimento è atteso da molti anni. Il rinvio alla delega, fra l'altro, è servito a giustificare l'esclusione dalla stabilizzazione di 23mila insegnanti delle scuole per l'infanzia iscritti alle graduatorie, un'eccezione che certo non ne agevolerà la chiusura definitiva.

Ma l'urgenza – in un paese in cui i nidi pubblici non arrivano a coprire neppure il 20% della domanda, scarsissimi nel Sud, e strangolati per essere 'servizi a domanda individuale' – è data dal fatto che da qualche anno i costi imposti dai Comuni stanno determinando perfino un calo delle iscrizioni e un anomalo moltiplicarsi degli 'anticipi' alla materna. Mentre la non generalizzazione delle scuole per l'infanzia e la loro tripartizione in statali, comunali, paritarie private richiede da tempo una sensata riorganizzazione del sistema.

Sarebbe una 'riforma' vera, questa, importantissima anche dal punto di vista sociale. Bisognerà però aspettare ancora, sempre che in 18 mesi si trovino le risorse, e soprattutto la testa, per vederne un'attuazione all'altezza delle aspettative.

**Parlare di scuola**

Ma il Paese – media, sindacati, politica, insegnanti – da mesi parla d'altro. Dei precari e degli equilibri di potere tra insegnanti e dirigenti. Ancora una volta, il sistema educativo è soprattutto una questione di personale scolastico, e neppure di tutto quello che opera nella scuola. Bisognerà tener conto anche di questo effetto, nel valutare i risultati culturali e politici dell'ambiziosa 'riforma'. E dei motivi per cui il consenso della scuola e del vasto mondo che le gira attorno, che si dava all'inizio per facile e scontato, si è invece largamente perso per strada.

**Fiorella Farinelli**  
Esperta di sistemi di istruzione e formazione  
fiorella.farinelli@gmail.com

# Riforma della scuola e dirigenza scolastica: quale governance?



Rivista  
dell'istruzione  
6 - 2015

Dossier

di Antonio Coccozza

## AAA leadership cercasi...

Il tema della *governance* del sistema scolastico a seguito dell'approvazione della legge 107/2015 viene affrontato in due diversi contributi pubblicati consecutivamente, nei quali si passano in rassegna, in primo luogo, il tema della strategia della riforma "La Buona Scuola" e quello relativo alle nuove competenze assegnate al dirigente scolastico. In secondo luogo, invece, si analizzano competenze e percorso formativo del dirigente scolastico e si delinea il nuovo ruolo del dirigente per una "Buona Scuola". Più in dettaglio le riflessioni proposte si muovono all'interno di un quadro che analizza, da una parte, il carattere di intrinseca complessità che riguarda i processi di riforma del sistema educativo in Italia e nei principali Paesi Ocse negli ultimi venti anni e, dall'altra, la necessaria visione *social inclusive* che potrebbe favorire un'adeguata interpretazione della *leadership educativa* necessaria per garantire un'efficace governance a un'organizzazione culturale fortemente dinamica come la scuola, che crea e trasferisce valori e comportamenti, oltretutto conoscenze e competenze.

## Quale strategia nella riforma "La Buona Scuola"

Se osserviamo i processi di riforma che hanno riguardato il sistema educativo dei principali Paesi Ocse negli ultimi venti anni, notiamo come essi abbiano assunto spesso un carattere di intrinseca complessità, in cui convergono rilevanti attese politiche, importanti funzioni pubbliche, significativi interessi collettivi e fondamentali aspettative personali. In questo tipo di riforme la posta in gioco è alta e le trasformazioni attese assumono un particolare significato politico, altamente simbolico; per questo motivo vanno perseguite attraverso politiche il più possibile condivise. Come sostiene Giddens (1): *"Nei Paesi industrializzati l'istruzione è una delle questioni di maggiore rilievo sia per i politici sia per i cittadini. Il sistema scolastico svolge un ruolo determinante nella socializzazione dei ragazzi, nella promozione delle pari opportunità, nella formazione professionale e nella creazione di una cittadinanza informata e attiva"*.

1) A. GIDDENS, *Fondamenti di sociologia*, Il Mulino, Bologna, 2006.

In questo quadro, anche nel nostro Paese, nelle politiche di riforma della scuola perseguite, a partire dagli anni Novanta, si sono posti obiettivi ambiziosi e di non semplice e lineare implementazione, che hanno dato luogo, in alcuni casi, a comportamenti di governo caratterizzati da un approccio 'troppo centralistico' e a volte da 'impronte dirigitiche', riscontrabili in particolare nelle riforme promulgate dai ministri Berlinguer, Moratti e Gelmini.

Più recentemente, una diversa attenzione a questi aspetti relativi al coinvolgimento del personale della scuola e delle famiglie, almeno nella fase iniziale, sembrava essere presente nella riforma Renzi-Giannini ispirata al Rapporto *La Buona Scuola*, riscontrabile nel lancio di una consultazione on line e in altre iniziative di confronto e approfondimento intraprese prima dell'avvio dell'iter legislativo e finalizzate all'arricchimento del disegno di legge proposto dal Governo.

Successivamente la procedura attraverso la quale è stata approvata la legge 107 nel luglio 2015, recante norme sulla "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vi-

*La riforma  
del sistema  
educativo  
è uno snodo  
delicato  
e strategico  
nello sviluppo  
di un Paese*



*La legge 107  
affronta  
questioni  
spesso dimenticate,  
come l'autonomia,  
l'organico  
funzionale,  
la valutazione  
delle professionalità*

genti", ha riproposto però una modalità decisionale non sempre pienamente attenta all'ascolto e al dialogo con tutti gli attori interessati.

### Il rilancio dell'autonomia...

In questo scenario, così complesso e articolato, il merito più importante della legge 107/2015 è quello di essere riusciti a riportare la scuola al centro del dibattito pubblico, come un ambito su cui investire e non solo razionalizzare costi e tagliare spese improduttive, ma anche quello di aver chiarito che, nella società della conoscenza, come già accade nei principali Paesi Ocse, gli investimenti nel campo dell'educazione, formazione, ricerca e innovazione rappresentano la leva strategica per uscire dalla crisi e per rilanciare uno sviluppo equo, duraturo e sostenibile, attraverso una maggiore diffusione di relazioni e fiducia tra istituzioni pubbliche e private, cittadini, famiglie, imprese (capitale sociale) e un adeguato incremento della dotazione di conoscenze e competenze personali (capitale umano) <sup>(2)</sup>.

Tale disegno può essere preseguito, come è ribadito nell'art. 1, (co. 1) della legge di riforma, attraverso la piena attuazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e la garanzia di un organico dell'autonomia, a sostegno della programmazione triennale dell'offerta formativa (co. 5). Un principio politico, organizzativo e culturale particolarmente importante, che ha dato molti risultati positivi in diversi Paesi, già presente nel nostro ordinamento scolastico, ma non sempre applicato efficacemente <sup>(3)</sup>. È stato introdotto attraverso una

prima delega al governo nel 1995 e formalizzato successivamente con l'art. 21 della legge 59/1997, in cui si riconosce la personalità giuridica alle singole istituzioni scolastiche e si conferisce la dirigenza scolastica ai capi d'istituto (co. 16). Successivamente, il *Regolamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche* (d.P.R. 275/1999) sostanzia tale scelta, ne articola i contenuti, individua livelli applicativi (autonomia didattica, organizzativa, gestionale, di ricerca e sviluppo) e ne delinea le potenzialità, che trovano poi concreta applicazione a partire dal 1° settembre 2000.

Allo stesso modo è necessario riconoscere che vengono finalmente affrontate, anche se non sempre in modo risolutivo, alcune questioni strutturali che riguardano l'assetto del nostro sistema scolastico, relativamente a: gestione del problema del precariato, sulla base delle indicazioni delle autorità europee; introduzione dell'alternanza scuola-lavoro (200 ore nei licei e 400 ore negli istituti tecnici e professionali); costituzione di ruoli regionali dei docenti e albi territoriali, modalità organizzativa gestibile più agevolmente; introduzione di un sistema di valutazione delle *performance* dei docenti e dei dirigenti scolastici.

### Una leadership 'critica'

Più in particolare, sul nuovo ruolo del dirigente scolastico, delineato con la

- 2) Per un'analisi del ruolo dell'*education* nella società della conoscenza, si veda A. Coccozza, *Il sistema scuola. Autonomia, sviluppo e responsabilità nel lifewide learning*, Franco Angeli, Milano, 2012.
- 3) Per una disamina critica delle luci e ombre riscontrate nella fase di implementazione dell'autonomia scolastica si vedano le ricerche realizzate dall'Osservatorio sulla

scuola dell'autonomia della Luiss Guido Carli: *Rapporto sulla scuola dell'autonomia*, Armando, Luiss Edizioni, Roma, 2002, 2003, 2004; G.C. DE MARTIN, A. COCOZZA, G. PORROTTA, *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, Cedam, Padova, 2008; *Reti scolastiche, realtà e prospettive: dalla prospettiva regionale a quella nazionale*, Rapporto di ricerca, Luiss Guido Carli, Roma, 2010; *Le reti di scuole: quali prospettive di governance*, Rapporto di ricerca, Luiss Guido Carli, Roma, 2011.



*Fanno discutere  
le nuove  
importanti  
funzioni  
assegnate  
al dirigente  
scolastico  
dalla legge 107*

legge 107/2015, a seguito del confronto effettuato tra gli attori politici, sindacali e professionali coinvolti nei mesi scorsi, benché siano stati acquisiti una serie emendamenti, permangono alcune criticità. Ci riferiamo in particolare alle 'nuove competenze' assegnate in materia di: elaborazione del Piano triennale dell'offerta formativa; selezione dei docenti che compongono l'organico dell'autonomia (funzionale alle esigenze didattiche, organizzative e progettuali delle istituzioni scolastiche e/o delle reti di scuole); elaborazione e gestione del processo di innovazione tecno-

logica, didattica e metodologica; definizione di procedure, indicatori e parametri per la valutazione dei risultati e il riconoscimento di incentivi ai docenti; coinvolgimento delle famiglie, delle imprese ed enti pubblici, degli attori economici e sociali presenti sul territorio. In merito alle nuove competenze del dirigente scolastico, al di là della dialettica politico-sindacale in corso, dal punto di vista dell'impostazione di una possibile strategia organizzativa e gestionale necessaria per raggiungere gli obiettivi previsti, si presenta, dunque, una questione di particolare rilevanza, non



*Il focus  
del nuovo profilo  
del dirigente  
scolastico  
è la valorizzazione  
delle risorse  
umane*

solo formale, ma sostanziale. Nel contesto scolastico, destinatario dei provvedimenti in discussione, i risultati delle riforme sono fortemente correlati con una serie di variabili connesse con un'efficace interpretazione del ruolo da parte del dirigente scolastico, in relazione a: gestione dei processi comunicativi e qualità del dialogo; grado di motivazione e condivisione degli obiettivi da parte degli attori interessati ad applicare le trasformazioni attese.

#### **Un dirigente scolastico sovraesposto**

In altri termini, come si vedrà meglio di seguito, nel nuovo quadro normativo si profila una 'sovraesposizione' del ruolo del dirigente scolastico e sembra essere enfatizzata principalmente la sola dimensione organizzativa e gestionale, che potrebbe rappresentare un'ulteriore criticità se interpretata come una deriva 'efficientista' e non, invece, colta come l'occasione per rilanciare una prospettiva collaborativa, basata sul dialogo, sulla motivazione e sulla condivisione di obiettivi tra i diversi attori interessati al raggiungimento di risultati comuni.

In merito alle nuove competenze conferite al dirigente scolastico, in primo luogo, occorre sottolineare che tali innovazioni sono indicate principalmente nei commi 78-94, ma l'intero testo legislativo richiama l'importanza assunta dal nuovo ruolo assegnato. In questa direzione, il comma 78 prevede che il dirigente scolastico garantisca *"un'efficace ed efficiente gestione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e materiali (...) assicurandone il buon andamento (...). A tale scopo, svolge compiti di direzione, gestione, organizzazione e coordinamento ed è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio"*, così come già previsto dall'attuale ordinamento (art. 25, d.lgs. 165/2001).

#### **Vecchie e nuove competenze del dirigente**

In ogni modo, il nuovo ruolo del dirigente scolastico è determinante nello svolgimento di una serie di attività critiche per la vita della scuola, relativamente a:

- definizione degli indirizzi per l'elaborazione del Piano triennale dell'offerta formativa (elaborato dal collegio dei docenti e approvato dal consiglio d'istituto), delle attività della scuola e delle scelte di gestione e di amministrazione;
- instaurazione di rapporti con gli enti locali e con le diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti nel territorio, finalizzate all'elaborazione del Piano triennale;
- individuazione di imprese ed enti pubblici e privati disponibili all'attivazione dei percorsi di alternanza scuola-lavoro, all'interno di un apposito registro presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;
- individuazione, di concerto con gli organi preposti, di percorsi formativi e iniziative in tema di orientamento e valorizzazione del merito scolastico e dei talenti;
- individuazione nell'ambito dell'organico dell'autonomia fino al 10% di docenti che lo coadiuvano in attività di supporto organizzativo e didattico;
- presidenza del comitato per la valutazione dell'attività dei docenti, compresa la valutazione del periodo di formazione e di prova;
- assegnazione annuale al personale docente di una somma del Fondo per la valorizzazione del merito del personale docente, su motivata valutazione, elaborata in base ai criteri individuati dal comitato per la valutazione dei docenti;
- possibilità di ridurre il numero di alunni per classe (d.P.R. 81/2009), anche in rapporto alle esigenze degli alunni disabili;



- possibilità di effettuare sostituzioni per le assenze fino a 10 giorni, utilizzando anche docenti dell'organico dell'autonomia.

### La scelta dei docenti

Alcune competenze del dirigente sono del tutto innovative:

- proposta degli incarichi ai docenti di ruolo assegnati all'ambito territoriale di riferimento, per la copertura dei posti nell'istituzione scolastica;
- individuazione del personale da assegnare ai posti dell'organico dell'autonomia, con le modalità di cui ai commi da 79 a 83, e formulazione della proposta di incarico, in coerenza con il piano triennale dell'offerta formativa.

A partire dall'anno scolastico 2016-17, per la copertura dei posti di personale docente il dirigente scolastico formula ai docenti la proposta di incarico triennale rinnovabile in coerenza con il Piano dell'offerta formativa, in base a una serie di criteri. Gli incarichi vengono proposti ai docenti di ruolo assegnati all'ambito territoriale di riferimento, prioritariamente sui posti vacanti, anche tenendo conto delle candidature dei docenti e della precedenza (artt. 21 e 33 legge 104/1999); in assenza di docenti abilitati, si può ricorrere a docenti abilitati in altra classe di concorso, purché in possesso di titoli di studio validi e competenze professionali coerenti con gli insegnamenti da impartire. Infine, il dirigente scolastico può svolgere colloqui, valorizzando curriculum, esperienze e competenze.

### La valutazione dei dirigenti

Ovviamente, così come i docenti, anche l'attività del dirigente scolastico è sottoposto a una valutazione, che sarà effettuata in base a quanto previsto dall'art. 25, comma 1, del decreto legislativo 165/2001 (Riforma Brunetta). Nell'individuazione degli indicatori per la valutazione del dirigente scolastico

si tiene conto del contributo fornito al perseguimento dei risultati per il miglioramento del servizio scolastico previsti nel rapporto di autovalutazione, nonché dei seguenti criteri generali:

- competenze gestionali e organizzative finalizzate al raggiungimento dei risultati, correttezza, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione dirigenziale, in relazione agli obiettivi assegnati nell'incarico triennale;
- valorizzazione dell'impegno e dei meriti professionali del personale dell'istituto, sotto il profilo individuale e negli ambiti collegiali;
- apprezzamento del proprio operato all'interno della comunità professionale e sociale;
- contributo al miglioramento del successo formativo e scolastico degli studenti e dei processi organizzativi e didattici, nell'ambito dei sistemi di autovalutazione, valutazione e rendicontazione sociale;
- direzione unitaria della scuola, promozione della partecipazione e della collaborazione tra le diverse componenti della comunità scolastica, dei rapporti con il contesto sociale e nella rete di scuole.



#### Antonio Coccozza

Presidente del Corso di laurea in "Formazione e sviluppo delle risorse umane", Dipartimento di Scienze della formazione, Università degli studi Roma Tre  
antonio.coccozza@uniroma3.it

*Il rafforzamento  
delle prerogative  
del dirigente  
è bilanciato  
da criteri  
innovativi  
di valutazione  
del suo operato*



# Gettare le reti... con l'organico funzionale

di Giancarlo Cerini

*L'organico  
funzionale  
risponde  
a un'aspettativa  
lungamente  
attesa  
dalla scuola  
dell'autonomia*

## Le speranze dell'organico funzionale

L'architettura che regge "La Buona Scuola" (legge 13 luglio 2015, n. 107) è certamente rappresentato dall'organico funzionale di istituto, ridefinito come organico dell'autonomia. Infatti, il nuovo dispositivo di assegnazione degli insegnanti alle scuole consente di:

- giustificare un ampio programma di stabilizzazione del personale 'precario' (circa 100.000 docenti), che viene assegnato agli organici delle scuole autonome, sia per coprire i posti lasciati vacanti per il normale turnover (poco meno del 50%), sia per potenziare la disponibilità di posti-docente 'funzionali', cioè non immediatamente riferibili ai classici posti-cattedra (poco più del 50%);
- rilanciare l'idea di autonomia (organizzativa e didattica) attraverso una dotazione supplementare di risorse professionali 'libere', c.d. organico potenziato) e quindi utilizzabili da ogni scuola per alimentarne la specifica e originale progettualità (in relazione al tempo scuola, ai laboratori, a figure professionali, a nuove attività formative);
- sperimentare nuove modalità di assegnazione dei docenti ai singoli istituti sulla base di una valutazione delle esigenze delle scuole e della istanza dei docenti, ad opera del dirigente scolastico (mantenendo il docente una titolarità di ambito territoriale);
- ridurre il ricorso a supplenze brevi e saltuarie, con i connessi effetti negativi di precarietà, chiamando l'intero gruppo professionale dei docenti (e non solo ai docenti 'aggiunti') a farsi carico delle sostituzioni (con un meccanismo che potrebbe configurarsi come un vero e proprio contratto di solidarietà, al momento non previsto nel testo della legge).

## La praticabilità del nuovo modello

Si tratta di principi dirompenti rispetto alle attuali formule che rendono statico e contingentato l'organico di ogni scuola, mentre la mobilità (da e per la scuola) avviene con meccanismi affidati sostanzialmente a punteggi di anzianità. Con i dispositivi previsti nella legge 107/2015 l'organico della scuola si stabilizza per un triennio (con l'obiettivo di assorbire lo scarto tra organico di fatto e di diritto), i trasferimenti a domanda vengono disincentivati, la mobilità diventa più mirata e commisurata alle caratteristiche dell'offerta formativa.

Oggi quasi un quarto dell'intero corpo docente ogni anno cambia scuola; questo rappresenta un punto debole del nostro sistema. Dunque, ci si attendono grandi vantaggi dall'introduzione dell'organico funzionale di istituto, secondo una prospettiva lungamente attesa dalla scuola fin dai tempi dell'avvio dell'autonomia scolastica. Certo, resta da verificare l'effettiva disponibilità della risorsa docente per il potenziamento dell'offerta formativa (che è la *ratio* dell'organico funzionale), che andrà calcolato al netto del fabbisogno per le supplenze brevi. La legge ricorda ai dirigenti che 'possono' (non che 'devono') utilizzare i docenti dell'organico potenziato per le supplenze brevi entro i 10 giorni. Al momento il quadro provvisorio dell'organico potenziato compare nella tabella 1, allegata alla legge 107/2015: si tratta di 55.258 posti di insegnante attribuiti alle diverse regioni e distinti tra scuola primaria, secondaria di I e II grado, sostegno (manca la scuola dell'infanzia, in attesa dell'evoluzione del settore 0-6). Ma le incognite dell'organico funzionale non finiscono qui. Rimane il problema di tenere in equilibrio la spinta (legittima) di ogni scuola ad acquisire per sé il massimo delle risorse umane (dun-



que si apre una competizione tra scuole) e l'esigenza di sviluppare politiche compensative a livello territoriale. Un sistema che tende all'equità, infatti, dovrebbe distribuire selettivamente le risorse, cercando di sostenere con politiche attive le situazioni più critiche. Ad esempio, se si volesse incentivare il passaggio di dirigenti scolastici e insegnanti verso scuole di frontiera o in contesti difficili, occorre rendere attraenti e appetibili quelle 'posizioni' in termini di forti incentivi economici e di altri benefit. Altrimenti le scuole fortunate e migliori tenderebbero a diventarlo sempre di più...

#### Le virtù della rete

A questo punto diventano decisive le reti, per stimolare dinamiche cooperative, economie di scala, capacità progettuali. In fondo la logica di rete è l'esatto contrario della competizione selvaggia di mercato. Infatti, anche nell'ottica dell'efficienza, sono i territori ben coesi a essere competitivi quando sanno 'fare rete', grazie alla combinazione di servizi, strutture, idee e valori. Questo vale anche per la scuola, come si vede bene studiando i differenziali tra i rendimenti scolastici degli allievi, tra i diversi territori e le nazioni stesse.

L'andar bene a scuola non è solo frutto di buone scuole o, meglio, le buone scuole sono anche frutto di buoni territori, del capitale sociale che si esprime in un mix di iniziativa, solidarietà, coesione sociale, innovazione. Anzi, gli studiosi più avvertiti ci parlano di tre 'T' (talento-creatività, tolleranza-apertura culturale, tecnologia-innovazione), cui l'Italia può a ben diritto aggiungere una quarta 'T' (come 'territorio') che le può riassumere, mettendo in evidenza le proprie radici e vocazioni storiche. Dunque, il movimento verso la rete (la comunità, il territorio) non è solo questione di natura amministrativa, gestionale, logistica, ma un possibile modo di essere delle istituzioni alla ricerca di nuovi equilibri e appigli (orizzontali) in

una società dove sembra essere venuta meno la sicurezza dei legami gerarchici (verticali) (1).

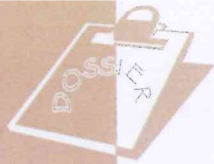
Ecco perché nel sistema educativo il concetto di rete lo vediamo nascere proprio all'interno dell'autonomia scolastica, nel regolamento del 1999 (d.P.R. 275/1999, art. 7), anche se si tratta di uno degli aspetti più negletti di quella stagione. Non è che manchino le reti, ma il fenomeno sembra essere circoscritto ad aspetti marginali della vita della scuola o comunque rispondere a un bisogno di natura strumentale. Si possono comunque 'tipologizzare' le reti e metterne in evidenza, di volta in volta, il carattere di servizio (accordarsi per gestire meglio determinati atti: acquisti, nomine, formazione, ecc.) o di rappresentanza (per interloquire e 'pesare' di più nelle concertazioni locali) o, infine, di moltiplicazione delle innovazioni (con obiettivi di missione che travalicano la stessa contiguità territoriale) (2).

Gli studiosi di *networking* (3), poi, segnalano anche la diversità dei contenuti che possono essere oggetto del lavoro di rete: dalle questioni di natura didattico-educativa (condividere pratiche e migliorare l'insegnamento) alle di-

*Le reti  
rispondono  
alla ricerca  
di nuovi  
fattori  
di sviluppo  
e di coesione  
sociale*

- 1) G. CERINI, *Fare rete per valorizzare il capitale sociale di ogni scuola*, in "Rivista dell'istruzione", n. 2, marzo-aprile 2006, Maggioli. Il fascicolo è quasi interamente dedicato a esplorare il fenomeno delle reti di scuole con interventi di G. CERINI, N. MASINI, I. SUMMA, L. PAOLUCCI, G.C. RATTAZZI, L. GIANFERRARI, R. PICCHI, C. CASADIO LORETI.
- 2) G. CERINI, *Beati i costruttori di rete*, in [www.notiziedellascuola.it](http://www.notiziedellascuola.it), luglio 2013. L'annuale Summer School di Tecnodid/formazione nel 2013 è stata dedicata al tema delle reti di scuola, con la presentazione di numerose esperienze.
- 3) A. PALETTA, *Le scuole dell'Emilia-Romagna di fronte alle sfide della network governance*, in Ufficio scolastico regionale per l'Emilia-Romagna, *La scuola e i suoi territori. Rapporto regionale 2008*, Tecnodid, Napoli, 2008.





*Le reti di scuole  
nella legge 107  
diventano  
strumenti  
per gestire  
e valorizzare  
le risorse  
professionali*

mensioni organizzativo-gestionali (dall'autovalutazione all'accesso ai finanziamenti), fino alle politiche sociali integrate (come nel caso di progetti contro la dispersione scolastica).

Non è solo un movimento dal basso a promuovere le reti, ma è la stessa amministrazione scolastica che vi fa ricorso per meglio gestire alcuni processi amministrativi od organizzativi. Il fenomeno, poi, è andato al di là delle ispirazioni originarie e ormai copre una gamma assai vasta di situazioni: basti pensare che l'art. 7 non prevede che gli enti locali partecipino alle reti di scuole, ma in oltre il 50% dei casi ciò avviene e i partenariati sono ormai molteplici. È stimabile che gli accordi di rete siano parecchie migliaia sul piano nazionale, ma a tutt'oggi non esiste un censimento o una banca-dati probante delle reti effettivamente funzionanti e delle loro caratteristiche. A fianco degli accordi di rete, in senso proprio (d.P.R. 275/1999, art. 7), dovrebbero poi essere censiti anche le 'convenzioni' (ad esempio, con le università) e i consorzi (aperti a una pluralità di soggetti).

#### La rete nella legge 107

Il testo della legge 107/2015 si sofferma in vari passaggi (commi 70, 71, 72) sull'idea di rete e sembra riassumere le diverse istanze che hanno connotato la storia delle reti di scuole.

**Co. 70.** *Gli Uffici scolastici regionali promuovono, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, la costituzione di reti tra istituzioni scolastiche del medesimo ambito territoriale. Le reti, costituite entro il 30 giugno 2016, sono finalizzate alla valorizzazione delle risorse professionali, alla gestione comune di funzioni e di attività amministrative, nonché alla realizzazione di progetti o di iniziative didattiche, educative, sportive o culturali di interesse territoriale, da definire sulla base di accordi tra autonomie scolastiche di un medesimo ambito territoriale, definiti 'accordi di rete'.*

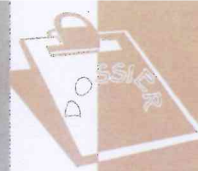
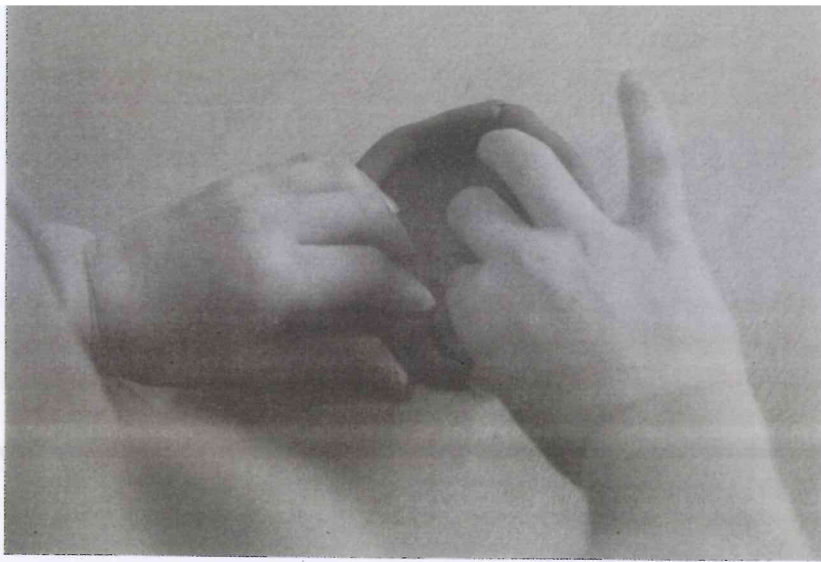
Troviamo qui citate sia l'idea di accordi di rete di scopo, finalizzati a cogestire determinati servizi amministrativi (specializzando scuole della rete su determinate attività gestionali del personale), sia l'idea di rappresentanza di interesse (quando, ad esempio si richiamano le concertazioni locali in materia di disabilità oppure l'esigenza di accordi per orientamento, dispersione, alternanza scuola-lavoro), sia la spinta verso l'innovazione (scuole ad alta tecnologia che possono diventare centri propulsivi per diffusione di buone pratiche). Tra le righe si coglie anche la funzione 'servente' nei confronti dell'amministrazione, ad esempio in materia di gestione del personale (già ora incarichi e supplenze sono conferiti sulla base di operazioni che avvengono a livello di rete e sono affidati a scuole capofila). Questa collaborazione avviene anche per la gestione di progetti di formazione del personale ad alta diffusione (come ad esempio l'anno di formazione obbligatoria per i docenti neo-assunti, la formazione CLIL, la formazione sulle nuove tecnologie, ecc.).

#### Co. 71. Gli accordi di rete individuano:

- i criteri e le modalità per l'utilizzo dei docenti nella rete, nel rispetto delle disposizioni legislative vigenti in materia di non discriminazione sul luogo di lavoro, nonché di assistenza e di integrazione sociale delle persone con disabilità, anche per insegnamenti opzionali, specialistici, di coordinamento e di progettazione funzionali ai piani triennali dell'offerta formativa di più istituzioni scolastiche inserite nella rete;*
- i piani di formazione del personale scolastico;*
- le risorse da destinare alla rete per il perseguimento delle proprie finalità;*
- le forme e le modalità per la trasparenza e la pubblicità delle decisioni e dei rendiconti delle attività svolte.*

#### Rete e gestione del personale

La gestione amministrativa del personale sembra essere una delle *mission*



fondamentali delle reti profilate dalla nuova legge. Uno specifico comma prefigura la possibilità di affidare alla rete (e per essa, immaginiamo scuole-polo dotate di particolari professionalità e competenze) numerosi adempimenti amministrativi, riferiti alle posizioni di stato giuridico del personale (carriere, pensioni, cessazioni, ecc.). Resta però da chiarire il modello organizzativo più adeguato allo svolgimento di compiti comuni alle scuole di rete.

**Co. 72.** *Al fine di razionalizzare gli adempimenti amministrativi a carico delle istituzioni scolastiche, l'istruttoria sugli atti relativi a cessazioni dal servizio, pratiche in materia di contributi e pensioni, progressioni e ricostruzioni di carriera, trattamento di fine rapporto del personale della scuola, nonché sugli ulteriori atti non strettamente connessi alla gestione della singola istituzione scolastica, può essere svolta dalla rete di scuole in base a specifici accordi.*

La rete sarà comunque investita della *mission* per il miglior utilizzo del personale. Anche in questo caso occorre approfondire. Ci si riferisce alle modalità delle nomine (con tutte le incognite degli ambiti territoriali, che non necessariamente coincidono con la dimensione delle costituende reti) o all'effettiva utilizzazione del personale nell'ambito della rete (attraverso scambi professionali, attivazione di laboratori a disposizione di più scuole, figure di sistema, ecc.)? Questa seconda più impegnativa ipotesi sembra avallata da alcuni passaggi legislativi che prefigurano una sorta di organico funzionale di re-

te, o meglio invitano gli Uffici scolastici regionali ad accantonare una quota di posti degli organici funzionali di scuola, per dirottarli verso progetti di rete.

Afferma il comma 65: "Il riparto... [della dotazione organica]... *considera altresì il fabbisogno per progetti e convenzioni di particolare rilevanza didattica e culturale espresso da reti di scuole o per progetti di valore nazionale*".

#### **La rete e la programmazione territoriale**

Il principio è di estrema rilevanza perché immagina che a livello territoriale si possano attivare iniziative che vanno oltre le specifiche esigenze di scuola in favore di una progettualità territoriale. Questa possibilità era prevista dalla legge 35/2012, che istituiva un doppio organico funzionale (di istituto e di rete) e finalizzava quest'ultimo alla:

*c) costituzione, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di reti territoriali tra istituzioni scolastiche, al fine di conseguire la gestione ottimale delle risorse umane, strumentali e finanziarie;*  
*d) definizione di un organico di rete per le finalità di cui alla lettera c), nonché per l'integrazione degli alunni diversamente abili, la prevenzione dell'abbandono e il contrasto dell'insuccesso scolastico e formativo, specie per le aree di massima corrispondenza tra povertà e dispersione scolastica.*

*Si fa strada,  
tra i commi  
della legge,  
l'idea  
di un organico  
di rete  
per sostenere  
una progettualità  
territoriale*



Dossier

*La rete  
è il migliore  
antidoto  
nei confronti  
di un'autonomia  
competitiva  
tra scuole*

Non era un caso che lo sviluppo delle reti fosse rimandato a linee guida di carattere nazionale da elaborarsi congiuntamente in sede di Conferenza Stato-Regioni-Autonomie, proprio per rimarcare la ricerca di sinergie e alleanze nel territorio. Poi quell'articolo si è arenato nelle secche dei ricambi governativi (e d'altra parte un occhuto Ministero del tesoro aveva cassato la previsione di un quantitativo di posti – stimabile in 10.000 – con cui avviare l'organico di rete) e la recente legge 107/15 al comma 199 ha provveduto a sopprimerlo definitivamente. Tuttavia occorre ripartire, nelle nuove condizioni date, da quell'intuizione per evitare che l'autonomia si trasformi in una competizione tra le scuole per accaparrarsi il maggior numero (e la miglior qualità) di risorse di personale. Ci è di aiuto una intelligente previsione normativa (anch'essa decaduta) che era contenuta nella legge finanziaria per il 2008 (legge 28.12.2007, n. 244, art. 2, commi 417-425) e che immaginava una diversa forma di *governance* dell'istruzione a livello territoriale (da sperimentare in alcune province e poi da generalizzare), con la chiamata in causa di un comitato paritetico rappresentativo dell'amministrazione scolastica, della rete degli enti locali e delle rappresentanze delle scuole autonome. Tale comitato avrebbe dovuto, sulla base di dati informativi e di studi specifici, elaborare la programmazione dell'offerta formativa (anche ai fini della costituzione delle classi), improntandola a criteri di funzionalità, razionalizzazione ed efficienza. I risparmi ottenuti sarebbero rientrati nello stesso territorio per promuovere azioni di innovazione del sistema educativo locale. Questa previsione è rimasta poi nel libro dei sogni e travolta poi dalle rigide misure di riduzione lineare della spesa per l'istruzione (legge 133/2008) e dalla crisi del 'federalismo scolastico'.

**Un'idea diversa di autonomia?**

Oggi molte speranze vengono riposte nel rilancio dell'autonomia scolastica,

di cui tutti a parole rimpiangono le inesprese virtù per la qualificazione della scuola pubblica. Si rende però necessaria una lettura un po' più approfondita del tema dell'autonomia, proprio per evitare che una sua malintesa interpretazione in senso liberista faccia venir meno le esigenze di solidarietà e la salvaguardia del carattere unitario del sistema educativo del nostro Paese.

Nella legge 107/2015 affiorano qua e là indizi di un modello istituzionale fortemente spinto nel senso dell'autonomia (basti pensare al nuovo dispositivo del Piano triennale dell'offerta formativa che definisce le caratteristiche del progetto di scuola, anche oltre i binari dell'ordinamento scolastico), ma con rigidi paletti di controllo (gli organici funzionali sono assegnati dal Miur e per esso dall'Usr, previa verifica della congruità del progetto di scuola).

Lo stesso rafforzamento del ruolo del dirigente scolastico <sup>(4)</sup> trova un contrappasso nella richiesta che gli viene posta di presidiare comunque i livelli unitari di fruizione del diritto all'educazione, al di là delle mere dinamiche localistiche, e la sua valutazione è sottoposta a criteri (standard) di carattere nazionale, tra i quali appare proprio la capacità di 'fare rete' nel territorio.

4) G. CERINI, *Il nuovo profilo del dirigente scolastico*, in [www.notiziedellascuola.it](http://www.notiziedellascuola.it). Viene analizzato il ruolo del dirigente scolastico come emerge dal testo della legge 107/2015, ritrovando molti elementi di continuità con quanto già previsto dal quadro normativo vigente, in particolare dall'art. 25 del d.lgs. 165/2001. Cfr. G. CERINI, *Dirigenti scolastici di nuova generazione*, Maggioli, Rimini, 2015.

**Giancarlo Cerini**  
Direttore di "Rivista dell'istruzione"  
[giancarlo.cerini@maggioli.it](mailto:giancarlo.cerini@maggioli.it)