

Reti di scuola: ragioni e problemi di Antonio Valentino

I riferimenti normativi

Fin oltre la metà degli anni '90 parlare reti di scuola era quasi un non senso.

Non se ne parla in modo esplicito neanche nell'art. 21 della Bassanini 1 che istituzionalizza l'autonomia scolastica. C'è un accenno al comma 10 dove si parla di "forme consorziate" come modalità - in aggiunta a quella che vede impegnate singolarmente le scuole - per realizzare ampliamenti dell'offerta formativa nell'esercizio dell'autonomia didattica e organizzativa. E al comma 12 dove un riferimento alle convenzioni tra istituzioni scolastiche e università - per favorire attività di aggiornamento, di ricerca e sperimentazione - fa intravedere la possibilità di accordi preliminari tra più soggetti interessati ai processi formativi.

Le reti costituiscono invece un elemento importante del profilo dell'autonomia scolastica nel Regolamento dell'autonomia. Già l'art. 1 vi accenna¹.

Ma è soprattutto l'articolo 7 che definisce opportunità e modi degli accordi di reti (v. scheda).

Anche l'art.9 fa riferimento, a proposito di ampliamento dell'offerta formativa, ai collegamenti in reti e ai consorzi².

REGOLAMENTO AUTONOMIA SCOLASTICA - DPR 275/99

Art. 7 - Reti di Scuole

1. Le istituzioni scolastiche possono promuovere **accordi di rete** o aderire ad essi per il raggiungimento delle proprie finalità istituzionali.
2. L'accordo può avere a **oggetto**
 - attività didattiche, di ricerca, sperimentazione e sviluppo, di formazione e aggiornamento;
 - di amministrazione e contabilità, ferma restando l'autonomia dei singoli bilanci;
 - di acquisto di beni e servizi, di organizzazione e di altre attività coerenti con le finalità istituzionali;
3. L'accordo **può prevedere lo scambio temporaneo di docenti**, che liberamente vi consentono, fra le istituzioni che partecipano alla rete i cui docenti abbiano uno stato giuridico omogeneo. ...

¹ "Le istituzioni scolastiche sono espressioni di autonomia funzionale e provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa nel rispetto delle funzioni delegate alle Regioni e dei compiti e funzioni trasferiti agli Enti locali, ai sensi degli articoli [138](#) e [139](#) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. A tal fine **interagiscono tra loro e con gli Enti locali** promuovendo il raccordo e la sintesi tra le esigenze e le potenzialità individuali e gli obiettivi nazionali del sistema di istruzione".

² (comma1)Le istituzioni scolastiche, singolarmente, **collegate in rete o tra loro consorziate**, realizzano **ampliamenti** dell'offerta formativa che tengano conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali. I predetti ampliamenti consistono in ogni iniziativa coerente con le proprie finalità, in favore dei propri alunni e, coordinandosi con eventuali iniziative promosse dagli *Enti locali*, in favore della popolazione giovanile e degli adulti. (comma2) I curricoli determinati a norma dell'articolo 8 possono essere arricchiti con **discipline e attività facoltative**, che per la realizzazione di percorsi formativi integrati le istituzioni scolastiche programmano sulla base di accordi con *le Regioni e gli Enti locali*.

(comma3) Le istituzioni scolastiche possono promuovere e aderire a convenzioni o accordi stipulati a livello nazionale, regionale o locale, anche per la realizzazione di specifici progetti.

4. L'accordo individua **l'organo responsabile** della gestione delle risorse e del raggiungimento delle finalità del progetto, la sua durata, le sue competenze e i suoi poteri, nonché le risorse professionali e finanziarie messe a disposizione della rete dalle singole istituzioni; l'accordo è depositato presso le segreterie delle scuole, ove gli interessati possono prenderne visione ed estrarne copia.

.....

6. Nell'ambito delle reti di scuole, **possono essere istituiti laboratori** finalizzati tra l'altro a:

- a) la ricerca didattica e la sperimentazione;
- b) la documentazione, (...);
- d) l'orientamento scolastico e professionale.

7. Quando sono istituite reti di scuole, gli organici funzionali di istituto possono essere definiti in modo da consentire **l'affidamento a personale dotato di specifiche esperienze e competenze di compiti organizzativi e di raccordo interistituzionale e di gestione dei laboratori**

8. Le scuole, sia singolarmente che collegate in rete, possono stipulare **convenzioni con Università statali o private, ovvero con istituzioni, enti, associazioni o agenzie**

.....

Le reti nel Regolamento: ambito dell'autonomia e antidoto al "fai da te"

Quello del Regolamento costituisce un arricchimento importante perché non solo individua un ambito ulteriore per l'esercizio dell'autonomia, ma, ritengo, offre una utile chiave di lettura per cogliere il senso dell'autonomia, che non è un "fai da te" come sinonimo di autarchia; gli accordi di rete costituiscono infatti da questo punto di vista un efficace antidoto contro le vecchie logiche dell'isolamento delle scuole e dell'autoreferenzialità.

Per quanto nel regolamento sia centrale, come si è visto, il tema degli accordi di reti molto ampie sono anche le possibilità delle scuole di definire collegamenti formali e accordi con altri soggetti pubblici e non, interessati ai problemi dell'Offerta formativa e del funzionamento delle scuole.

Qualche sperimentazione era stata tentata su quest'ultimo versante già dalla fine degli anni 80. Aperture significative si sono verificate con la partecipazione di non poche scuole a livello nazionale ai programmi europei di partenariato (al programma "Leonardo" soprattutto). Esperienze di collaborazione di EELL e Regioni con scuole o gruppi di scuole sono state realizzate da più di un decennio in molte realtà.

Dagli accordi di reti interscolastiche agli accordi interistituzionali

Ma negli ultimi tempi, con lo sviluppo delle autonomie locali legato alle tematiche del federalismo (DM 112 e LC n.3) si è fatto evidente la necessità di un rapporto più organico non solo sul piano dei servizi, ma anche su quello dell'offerta formativa. Lo stesso articolo 3 del DPR 275/99, al comma 4, parla esplicitamente della necessità di definire il pof attivando i necessari rapporti con gli EELL e con le varie realtà territoriali (culturali, sociali, produttive) e individua nel dirigente scolastico il soggetto a ciò deputato.

Va ancora osservato - nel quadro non sempre chiaro di rapporti che si va delineando - come i nuovi poteri in materia di istruzione e formazione affidate alle regioni e agli EELL, se non correttamente intesi, possono far sorgere equivoci circa le reciproche attribuzioni e determinare rischi e problemi per l'autonomia delle scuole.

Lo stesso processo di riforma che ha portato alla costituzione delle Direzioni scolastiche regionali e la cosiddetta Legge Frattini sulla Dirigenza Pubblica - costruita secondo la logica dello spoil system - possono determinare situazioni di potenziale dipendenza e ricattabilità - e quindi di allineamento e omologazione - del singolo dirigente scolastico (e quindi delle scuole) dai poteri sovraordinati (le Direzioni regionali), anche sui terreni propri dell'autonomia. Tende pertanto a svilupparsi nelle scuole certamente l'esigenza di processi associativi (reti di scuole),

a. per sviluppare, all'interno del sistema scolastico territoriale o nazionale, collaborazione e sinergie, uso integrato delle risorse (da cui: ottimizzazione, economicità, efficacia di processi), scambio di esperienze come spinta al miglioramento del servizio;

b. per stipulare accordi e convenzioni, per l'arricchimento dell'Offerta formativa, con gli Enti a cui competono responsabilità su istruzione e formazione).

Ma - contestualmente al diffondersi e al radicarsi di una cultura dell'autonomia - e quindi delle prerogative e delle competenze - e ai timori di rischi legati a situazioni di isolamento, cresce anche il bisogno di forme associative volte a sviluppare autotutela e a garantire rapporti non subordinati con gli altri poteri. E quindi di collegamenti in rete di scuole.

Le reti di rappresentanza

Uno strumento di autotutela

D'altra parte, le autonomie territoriali, a motivo delle nuove responsabilità attribuite loro dalla legislazione richiamata, hanno buone ragioni per chiedere alle scuole adeguate forme associative. Accordi di reti interscolastiche si rendono necessari per esprimere una rappresentanza che possa costituire

- risposta da parte delle scuole alla domanda degli EE.LL. di interlocuzione *coordinata, e diretta* (non burocratizzata e indebolita eventualmente dalla mediazione delle Direzioni Regionali), *permanente, stabile, rappresentativa*, sul terreno dell' Offerta formativa integrata e delle altre tematiche viste
- espressione organizzata delle scuole autonome per vincere la debolezza intrinseca di istituzioni scolastiche singole e isolate, nei confronti degli altri soggetti istituzionali (Direzioni regionali, EE.LL., Ente Regione...) e per diventare interlocutori alla pari.

I ragionamenti svolti e i richiami fatti permettono di distinguere le varie tipologie di reti in base alle finalità e quindi le diverse caratteristiche delle stesse.

I terreni dell'art. 7 postulano una certa idea di rete (temporanea, legata ad un obiettivo circoscritto, non necessariamente legata al territorio). Sulle tematiche degli articoli 7 e 9 le tipologie possono essere numerose e variegata e per ciascuna di esse le adesioni tendono ad essere generalmente limitate. Il numero limitato rinvia a modalità e strutture organizzative non complesse.

Le reti di rappresentanza politico-istituzionale hanno natura diversa (tendenzialmente stabili..., territoriali). Il numero tende a coincidere con la totalità delle scuole di un territorio. La struttura organizzativa è quindi generalmente più complessa (ovviamente molto dipende dalle aree geografiche e dalla popolazione) e i livelli di rappresentanza e gli organi interni vanno studiati con particolare attenzione.

Sono soprattutto le reti di quest'ultimo tipo che impediscono i rischi dell'isolamento e si trasformano in strumenti di tutela dei livelli di autonomia di ciascuna istituzione scolastica.

Gli ambiti e gli strumenti

Rispetto ad esse, i terreni e gli ambiti in cui risultano utili e proficue forme di interlocuzione, di interazione e di codecisione interistituzionale - per consentire un governo efficace dei bisogni e dell'OF (regia, sede di programmazione coordinata degli interventi) - sono sostanzialmente quelli che la normativa vigente indica come materie su cui si esercita la potestà legislativa o amministrativa della regione e degli enti locali, delle Direzioni scolastiche regionali e delle ASL. E cioè: i Servizi territoriali, il Diritto allo studio, il Dimensionamento e mappe della domanda e dei bisogni formativi, i Progetti territoriali, l'arricchimento e l'integrazione dell' Offerta formativa , l'Edilizia scolastica.

Ovviamente, per ciascuno degli ambiti, gli interlocutori sono diversi e gli strumenti e le forme di interazione cambiano in rapporto all'oggetto e alla sua consistenza.

Ma, per stare dentro una rete interistituzionale è opportuno funzionare bene in primo luogo come rete interscolastica. Ciò permette di elaborare meglio il proprio punto di vista, di sviluppare le competenze giuste, di rappresentarle con l'autorevolezza che deriva dalla forza numerica e dalla qualità della rappresentanza. La quale è sempre funzione di assetti organizzativi funzionanti e democratici e di lavoro istruttorio preliminare e di competenze adeguate ai compiti.

Ad esempio, fare rete sui temi dell'edilizia scolastica ha senso e credibilità se significa maturare in un confronto tra scuole un punto di vista fatto di attenzione ai problemi della sicurezza come si configurano in strutture destinate a ragazzi di una certa età e alla valenza educativa degli ambienti e di spazi e arredi (facilitazione della didattica, ...): è questa la condizione che permette alle scuole di contare nei confronti degli interlocutori istituzionali nelle sedi appropriate e di contribuire alla qualità dei processi di relazione e istruzione dentro la propria e le altre scuole.

Stare in rete: attenzioni e visione

Questo implica

- mettere in piedi un sistema di relazioni tra scuole fatto di regole, di assetti organizzativi ispirati a logiche coerenti con gli obiettivi associativi,
- costituire presidi interni alle scuole che permettano relazioni tra scuole basate sulla partnership ed evitino i rischi sia di assumere l'appartenenza ad una rete come evento burocratico (delega), a cui non si connettano responsabilità, sia di considerare le azioni previste dall'appartenenza come puri enunciati,
- mettere in forte evidenza le convenienze dell'appartenenza, del fare sistema facendo rete in vista di traguardi e risultati positivi per le scuole che vi aderiscono,
- selezionare i campi di intervento così da evitare incursioni in settori di non competenza quali quello sindacale o professionali in senso stretto. Andrebbero escluse, per esempio: la rappresentanza legale delle scuole aderenti nelle sedi contrattuali, giudiziali ed extragiudiziali; servizi di supporto e consulenza in materia sindacale, legale e assicurativa; politiche di formazione del personale (che sono altra cosa dall'organizzazione di corsi per un uso ottimale delle risorse e per favorire scambi); attività economiche anche solo per autofinanziamento.
- escludere logiche gerarchiche e di potere attraverso meccanismi operativi quali il coordinamento, la comunicazione e la valutazione periodica delle scelte e dei risultati (organi di verifica, controllo, decisioni, come articolazioni della struttura da configurare in rapporto ai bisogni, ai problemi e alle attese e alla consistenza delle reti in rapporto ai territori - urbani, metropolitani, montani...), e strutture organizzative agili e condivise, plurime, in rapporto agli interessi e agli scopi.

L'autonomia come orizzonte culturale e principio informatore

Una cultura delle reti soprattutto di quest'ultimo tipo si sviluppa e si alimenta con l'autonomia.

E' infatti l'autonomia che costituisce

- a. l'orizzonte culturale e istituzionale comune a EE.LL e IL.SS (per quanto il fondamento di queste autonomie è diverso sul piano della rappresentatività e della natura);
- b. il principio informatore delle relazioni e dei processi (di regolazione e di efficacia)

In relazione ad a. già si è detto sia dei degli autonomi poteri di Regioni, province e comuni declinati da D.Lvo 112 e delle potestà riconosciute dalla L.C. 3 (in base al principio della prossimità e della sussidiarietà); sia dei profili dell' autonomia scolastica come delineati dal DPR 275.

Rispetto poi all' autonomia come principio informatore delle relazioni e dei processi, ai fini dello sviluppo di una cultura adeguata su questo terreno, si tratta di praticare comportamenti e sviluppare consapevolezza e azioni volti a dargli gambe.

Il quadro che segue vuole essere a questo proposito un primo approssimativo contributo *sub specie* - diciamo così - scolastica.

	Comportamenti / Processi
Aspettative (cosa aspettarsi da - richiedere alle altre autonomie)	<ul style="list-style-type: none">- rispetto per le proprie prerogative vs sconfinamenti da parte degli Enti esterni negli spazi dell' autonomia scolastica- interlocuzione improntata a criteri di trasparenza e di valorizzazione di tutte le risorse delle scuole del territorio vs trattamenti clientelari o improntati a spirito di parte, a logiche di comodo- relazioni di reciprocità vs considerazione della scuola come ente subalterno, dipendente
Impegni (cosa richiedere a se stessi)	<ol style="list-style-type: none">1.1 Cultura della rete per tutto ciò che può favorire collaborazione, sinergie, mutuo soccorso, economicità, efficienza, qualità dell'offerta e dei processi (v. art. 8 del Regolamento) vs l' autonomia come "fai da te", come monadismo, gioco solitario,1.2 Cultura associativa, rapporti paritetici e di reciprocità e interazione con gli altri Enti, vs la considerazione dell'EE.LL come semplice destinatario di richieste o come controparte1.3 Cooperazione vs contrattazione1.4 sistema vs separatezza

Reti di scuola, non reti di dirigenti scolastici

Coerentemente con i ragionamenti prima sviluppati va approfondito sia il versante delle competenze necessarie (consapevolezza, continuità, cura e sviluppo delle relazioni con altri partner istituzionali), sia quello delle condizioni .

Tra queste ultime si richiamano in modo particolare le seguenti:

1. lo sviluppo dell'autonomia. Si tratta di consolidare, dare orizzonti più ampi ad un'idea di scuola come *ente locale a mission nazionale* e non solo organo istituzionale. E' un terreno non percorribile dalle scuole

- senza una cultura nuova che responsabilizzi le scuole rispetto all'offerta formativa e agli esiti di istruzione-formazione
- senza il superamento di una cultura impiegatizia (logica degli adempimenti e del mansionario)

2. Una dirigenza scolastica avvertita e capace di far stare le scuole dentro le reti delle relazioni territoriali, sviluppando le competenze necessarie allo scopo e rifuggendo da comportamenti che tendono a confondere la rete di scuole con il Collegio dei Dirigenti scolastici.

ASPETTI/ELEMENTI DI UN PERCORSO OPERATIVO	
Ambiti	Servizi territoriali (biblioteche, strutture di orientamento, spazio giovani...) Diritto allo studio e politiche di sostegno allo svantaggio culturale, Dimensionamento e mappe della domanda e dei bisogni formativi, Progetti integrati di interesse territoriale, Arricchimento e l'integrazione dell' Offerta formativa , Edilizia scolastica
Soggetti pilota	Dirigenti scolastici e o collaboratori, assessori all'istruzione e alla formazione e alla cultura, Organizzazioni sindacali e associazioni professionali, singole scuole, Uffici scolastici regionali
Leve	<ul style="list-style-type: none">• Struttura organizzativa della rete agile e snella , coordinata eventualmente da un dirigente scolastico e rappresentativa degli ordini di scuole e delle figure professionali, con una segreteria tecnico-amministrativa costituita da più persone messe a disposizione dalle scuole partecipanti e che preveda Organi di verifica, di controllo e decisionali• Programma e piani di interventi costruiti con attenzione ai problemi comuni e alle reciproche convenienze ben individuate, (sul piano della gestione - formazione,; risoluzione problemi comuni)• Integrazione dei servizi di scuola (spazi, strumenti,)
Strumenti	<ul style="list-style-type: none">• Conferenze territoriali EE.LL , rappresentanza scuole e altri soggetti come più comune forma di correlazione• accordi di programmi (particolari forme di contratti di diritto pubblico per coordinare l'azione di più soggetti pubblici di volta in volta coinvolti. Non richiedono strutture organizzative stabili. Definiscono impegni politici ed economici e destinazione delle risorse)• patti• protocolli di intesa• consorzi• convenzioni• tavoli di concertazione

L'impegno del Coordinamento Nazionale Unitario CGIL CISL UIL scuola Dirigenti scolastici

A proposito di soggetti pilota, si è costituito da qualche tempo un gruppo di lavoro temporaneo emanazione del Coordinamento Unitario CGIL CISL UIL scuola Dirigenti scolastici che ha un compito di promozione e di socializzazione delle esperienze ritenute più significative sulla base di orientamenti in parte suggerite dalle pratiche migliori (V. a tal fine il sito www.scuoleinrete.it) fin qui realizzate, in parte da alcuni punti fermi collegabili con i valori di riferimento delle tre organizzazioni (V. documento allegato). L'intento espresso è quello di contribuire a rendere più solide le gambe delle scuole autonome e rendere più produttive e gratificanti le interrelazioni con altri soggetti istituzionali.

Il Coordinamento Nazionale Unitario Dirigenti scolastici CGIL CISL UIL scuola

ravvisando la necessità di costituire anche reti di scuola come strumenti istituzionali di interazione per il migliore assolvimento dei compiti affidati alle autonomie funzionali, quali quelli dei servizi territoriali, del diritto allo studio, dell'offerta formativa integrata, dei progetti territoriali,

si impegna a dar vita ad un movimento volto, a seconda delle specifiche situazioni

1. a verificare, laddove reti o associazioni siano già costituite, la reale rappresentanza delle scuole autonome negli assetti organizzativi e la legittimità degli ambiti di interventi
2. a confermare e consolidare, con un rinnovato impegno, sempre in presenza di processi associativi positivamente avviati, esperienze e pratiche che hanno permesso di raggiungere buoni risultati,
3. a promuovere, laddove nessun processo è stato ancora avviato, la costruzione reti di associazioni su base volontaria.

In proposito, l'impegno sulle reti di scuola si ritiene vada sviluppato in modo

- che siano altra cosa rispetto a Collegi di Dirigenti Scolastici o a organismi sindacali o professionali, rispetto ai quali vanno nettamente distinti
- che siano espressione organizzata di attese e progetti territoriali di miglioramento del servizio scuola
- che esprimano rappresentanza per la gestione di servizi di comune interesse (biblioteca, mensa, ...)
- che rappresentino lo specifico punto di vista delle scuole autonome sulle questioni dell'offerta formativa integrata sul territorio promossa dall'ente locale o dall'ente Regione
- che definiscono intese quadro e assumono decisioni condivise su forme e modi di partecipazione delle scuole a iniziative e progetti formativi degli enti territoriali.
- che sui temi delle politiche scolastiche del territorio diventino interlocutori permanenti e rappresentativi.

Relazioni di reti versus associazione?

Un interrogativo per riproporre una questione non certo nominale: le scuole che si rapportano in modo coordinato, organizzato e permanente ad altri enti o organismi costituiscono, a rigor di termine, rete? In altri termini, ha senso parlare di reti nel caso di scuole che dovendosi rapportare in modo permanente e stabile agli Enti territoriali - con i quali sono chiamate istituzionalmente ad interagire - si aggregano e danno luogo ad una struttura più o meno articolata in rapporto ai compiti? O la rete non è piuttosto una struttura, articolata in tanti nuclei (le scuole), che fa capo ad un centro?

Penso si possa convenire sul fatto che la rete sia il risultato di una volontà e di un processo associativo; nel quale però le singole scuole assolvono a ruoli e compiti paritetici, per quanto coordinati da un centro. In quest'ottica, ha quindi senso parlare di reti di scuole che si coordinano con responsabilità diffuse e di pari peso per organizzare, ad esempio, aggiornamento in modo più efficace (e anche più economico), mettendo insieme risorse finanziarie, professionali, strumentali e individuando di volta in volta una scuola polo. Ha certamente senso parlare di rete anche nel caso di scuole dello stesso tipo (ordine e grado, come si diceva fino a qualche tempo fa) che, per salvaguardare e valorizzare la loro specificità (è il caso del Consorzio Nazionale delle Scuole Alberghiere), si aggregano dandosi uno stesso obiettivo strategico e compiti più o meno paritari e coordinandosi intorno ad un comune centro di riferimento.

Ma le scuole che si aggregano per rendere possibile e facilitare interazioni con enti ed organismi esterni costituiscono rete?

L'ANP (Associazione Nazionale Presidi) preferisce in proposito parlare di "associazione" e teorizza una forma associativa di livello addirittura nazionale, assumendo come modello di riferimento l'ANCI (FNASA).

Ora, l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni d'Italia) è una Associazione su base volontaria, regolarmente riconosciuta, che opera a livello nazionale, con una sua struttura articolata e piuttosto complessa, e sovraordinata rispetto ai singoli comuni.

Ha senso parlare anche per le scuole di un'associazione nazionale -, come fa l'ANP -, per quanto articolata territorialmente, con caratteristiche analoghe? Su quali terreni e con chi si svilupperebbe relazioni e interlocuzioni? Non c'è il rischio di scimmiettare forme associative che hanno altra natura e altri livelli di rappresentanza? Non c'è il rischio, pur di darsi un senso anche laddove non ce l'ha, di rubare spazi alle OOSS o alle associazionismo professionale (come si tenta di fare in qualche esperienza in via di realizzazione)? Con quale legittimità e con quale peso?

Sono interrogativi che rinviano a rischi reali.

Contro questi rischi vale piuttosto la pena di lavorare per lo sviluppo di reti di scopo. Ma riconoscendo però che, sia per funzionare in modo integrato sia quando devono venire a contatti con enti esterni, le scuole sono tenute a privilegiare una visione sistemica, propria delle associazioni; e quindi a prevedere una struttura di coordinamento che assicuri funzionalità e rappresentanza legittima ed efficace. Concretamente questo significa che a livello territoriale è opportuno, anzi necessario che si sviluppi, per iniziativa di "elementi piloti" (v. scheda "Aspetti ed elementi di un percorso operativo"), un'attività di coordinamento affidato ad una struttura agile, in grado di assicurare comunicazione e integrazione e renda possibile la costruzione di decisioni comuni ogni qual volta si rendano necessarie.

Perciò, più che di *associazione di scuole autonome*, preferirei parlare (ma evitiamo lotte sui nomi) di *coordinamento di scuole in rete*, lasciando da parte velleità di tipo federativo di livello nazionale. O no?