



Centro Studi per la Scuola Cattolica (CSCS)

Via Aurelia 468 - 00165 Roma

Tel. 0666398450 – Fax 0666398451

e-mail: cscs@chiesacattolica.it

sito: <http://www.scuolacattolica.it>

Atti del Seminario

**Fondazioni e reti formative
nella scuola della società civile**

Roma, 10 maggio 2007

A cura di

Guglielmo MALIZIA – Sergio CICALTELLI – Carlo M. FEDELI

ROMA 2007

Sommario

Atti del Seminario
Fondazioni e reti formative nella scuola della società civile
Roma, 10 maggio 2007

Presentazione

Prof. Don GUGLIELMO MALIZIA (Università Pontifica Salesiana, Roma; Direttore del CSSC)

Relazioni

Il progetto di riordino del sistema educativo nazionale

Dott. GIUSEPPE COSENTINO (Capo del Dipartimento per l'istruzione del Ministero della Pubblica Istruzione)

La prospettiva della rete e dei poli formativi come forma di impegno della società civile per la qualità dell'educazione e formazione

Prof. DARIO NICOLI (Università Cattolica di Brescia; esperto di processi formativi)

Il profilo giuridico della fondazione e le sue potenzialità nell'ambito educativo

Prof. GIAN MARIO COLOMBO (Dottore commercialista e Revisore contabile)

Fondazioni e reti formative nella scuola della società civile. Aspetti economici e gestionali

PROF. ANGELO PALETTA (Università di Bologna)

Tavola rotonda: Esperienze a confronto

Introduzione

Prof. GIUSEPPE ZANNIELLO (Università di Palermo)

La fondazione don Giovanni Brandolese. Istituto "Giacomo Leopardi" – Lecco

Dott.ssa MARIA GRAZIA COLOMBO – Presidente Nazionale AGESC

Il polo tecnologico-formativo grafico della capitale

Don FABIO BIANCHINI – Prof. FABRIZIO TOSTI (CNOS-FAP Regione Lazio)

L'esperienza del Polo formativo grafico in Lombardia

Fratel GUIDO BERTUZZI (Pavoniano)

La rete formativa delle scuole Fidae della Toscana

Prof. Don LUIGI ALLEGRI (FIDAE Toscana)

La rete dei salesiani e la Fidae in Toscana

Sr. CARMELA PRENCIPE (Presidente FIDAE Toscana)

Il coordinamento mediante reti di scuole nella FISM

Dott. DELIO VICENTINI (Segreteria Nazionale FISM)

La fondazione come gestore di attività educative: un'esperienza concreta

Dott. Roberto Zecca (Federazione Opere Educative – Centro Servizi)

Intervento

Un quadro di riferimento per l'attivazione di un'Agenzia autonoma di Servizi per la Scuola (Cattolica)

Prof. Don BRUNO BORDIGNON (Università Pontificia Salesiana, Roma)

Presentazione

Prof. Don GUGLIELMO MALIZIA (Università Pontificia Salesiana, Roma; Direttore del CSSC)

1. Un Centro Studi per la Scuola Cattolica

Il Centro Studi per la Scuola Cattolica (CSSC), costituito dalla Conferenza Episcopale Italiana, è espressione della responsabilità che i Vescovi assumono nei confronti di tutta la scuola cattolica in Italia – compresi la scuola materna autonoma di ispirazione cristiana e i centri di formazione professionale di ispirazione cristiana.

Scopo fondamentale del CSSC è quello di offrire alla comunità ecclesiale, a livello scientifico e operativo, un approfondimento dei problemi relativi alla *presenza* e all'*azione della scuola cattolica in Italia*. Questo intento si articola in rapporto alla sua identità e al progetto educativo, alla consapevolezza ecclesiale, alle strutture e ai servizi e al suo cammino verso le garanzie civili, giuridiche e politiche.

2. Gli obiettivi del seminario

Come si sa, in discontinuità con il recente passato, l'attuale Ministro della Pubblica Istruzione ha dichiarato di *non* avere in animo di elaborare *una riforma complessiva* del sistema. Questo significa che il quadro generale di riferimento rimane la riforma Moratti, anche se è intenzione dell'esecutivo di apportare il massimo di innovazioni consentite dal fatto di procedere mediante i decreti attuativi di una legge delega.

In particolare per il secondo ciclo, il Ministro ha affermato di avere bisogno di più tempo per realizzare il disegno delineato dalla legge 53/03, per cui ne è stata bloccata la sperimentazione; inoltre il Parlamento ha approvato una proroga di 18 mesi per i decreti legislativi non scaduti della riforma Moratti. Successivamente con un accordo contrattuale è stata disapplicata l'attuazione del tutor, mentre il portfolio, là ove si prevede di adottarlo, lo si realizzerà solo per i suoi aspetti formativi, didattici e di supporto ai processi di apprendimento degli allievi. Inoltre, è stato elevato di due anni l'obbligo di istruzione, cioè fino ai 16, (cfr. il comma 622 dell'art. 1 della legge 296/06) e con le disposizioni urgenti in materia di istruzione tecnico-professionale (legge 40/07) sono stati ripristinati gli istituti tecnici e gli istituti professionali che sono stati riportati all'interno del sistema dell'istruzione secondaria superiore. Da ultimo vanno ricordate sia l'introduzione dei poli tecnico-professionali tra gli istituti tecnici e gli istituti professionali, le strutture della formazione professionale accreditate e gli istituti tecnici superiori, sia l'agevolazione delle erogazioni liberali in favore degli istituti scolastici finalizzate all'innovazione tecnologica, all'edilizia scolastica e all'ampliamento dell'offerta formativa, sia la revisione delle indicazioni nazionali per la scuola dell'infanzia, la primaria e la secondaria di 1° grado. Naturalmente mi sono limitato a un elenco delle misure secondo me più importanti, mentre la loro valutazione dovrà essere uno dei risultati del presente incontro.

Sullo sfondo di queste faticose dinamiche normative, nell'ambito del sistema educativo si sta manifestando una *tendenza nuova*, rappresentata dalla creazione di reti formative che consentano di associare più soggetti nell'offerta formativa e nel suo sostegno anche finanziario, e dalla valorizzazione della forma giuridica della fondazione come strumento in grado di assecondare questa tendenza. Il nostro seminario si propone di approfondire soprattutto tali temi (senza dimenticare tuttavia le altre innovazioni), nella prospettiva della "*scuola della società civile*" espressione di un'intesa di tutti i soggetti che nel contesto territoriale – o nel settore economico di riferimento – hanno a cuore la qualità dell'educazione e formazione. L'obiettivo è lo studio e la ricerca: si vuole conoscere, interpretare e valutare le misure prese o solo proposte nel modo più completo e argomentato possi-

bile; invece, non è questo il luogo per assumere decisioni che spettano alle Federazioni, Associazione e Movimenti e al Consiglio Nazionale per la Scuola Cattolica.

3. Svolgimento del seminario

Il seminario si articola in due distinte sessioni di lavoro, una nella mattinata e una nel pomeriggio.

Al mattino, dopo il saluto di Mons. Bruno Stenco e questa mia presentazione del seminario, sono previste quattro brevi relazioni: la prima su *"Il progetto di riordino del sistema educativo nazionale"* a cura del prof. Giuseppe Cosentino; una seconda su *"La prospettiva della rete e dei poli formativi come forma di impegno della società civile per la qualità dell'educazione e formazione"* a cura del prof. Dario Nicoli; una terza su *"Il profilo giuridico della fondazione e le sue potenzialità nell'ambito educativo"* a cura del prof. Gian Mario Colombo; l'ultima su *"Aspetti economici e gestionali delle fondazioni nel settore educativo"* a cura del prof. Angelo Paletta. Al termine delle relazioni seguirà un dibattito, che sarà chiuso dall'intervento del sottoscritto nella veste di moderatore.

Al pomeriggio è prevista una tavola rotonda su *Esperienze a confronto*, moderata dal prof. Giuseppe Zanniello, che vedrà gli interventi della Sig.ra Maria Grazia Colombo su *"Genitori di scuola cattolica e fondazioni: il caso della Fondazione Don Giovanni Brandolese"*, dei proff. D. Fabio Bianchini e Fr. Guido Bertuzzi su *"Poli formativi nella FP: l'esperienza dei Poli Grafici del Lazio e della Lombardia"*, del Prof. Don Luigi Allegri e della Prof.ssa Sr. Carmela Prencipe su *"La rete formativa delle scuole Fidae della Toscana"*, del Dott. Delio Vicentini sul *"Coordinamento didattico mediante reti di scuole nella Fism"*, del Dott. Roberto Zecca su *"Un'esperienza di fondazione nella scuola cattolica"*. Anche in questo caso seguirà un dibattito che sarà chiuso dal moderatore, mentre Mons. Stenco offrirà al termine indicazioni conclusive di sintesi.

4. Quali prospettive: la scuola della società civile

Il punto di partenza è l'affermazione del card. Ruini all'Assemblea Nazionale sulla Scuola Cattolica che si è tenuta in Italia nel 1999. "Un tale rinnovamento [del nostro sistema formativo] può essere infatti sinteticamente rappresentato come il passaggio da una scuola sostanzialmente dello Stato a una scuola della società civile, certo con un perdurante ed irrinunciabile ruolo dello Stato, ma nella linea della sussidiarietà".

Come si sa, il riconoscimento reale e pieno della *libertà di educazione* si basa sul diritto di ogni persona, sancito dalla Costituzione, ad educarsi e ad essere educata secondo le proprie convinzioni, e sul correlativo diritto-dovere dei genitori di decidere dell'educazione e del tipo di orientamento valoriale da offrire ai propri figli minori. L'assunzione di questo principio e la rimozione degli ostacoli che ne limitano o che addirittura ne rendono impraticabile l'esercizio, danno luogo ad un profondo rinnovamento dell'attuale assetto del nostro sistema di istruzione e di formazione. Come è stato ricordato sopra, esso può infatti venire sinteticamente rappresentato come il passaggio da una scuola sostanzialmente dello Stato ad una scuola della società civile.

Il soggetto educante naturale di una scuola e quindi il soggetto promotore della stessa, è sempre la persona nel suo diritto naturale e nel suo vario e diversificato associarsi: questo soggetto vuole diventare anche responsabile e perciò "gestore" della scuola nel suo complesso. Nell'ottica dell'autonomia non solo delle istituzioni formative, ma anche delle persone che le scelgono e rispetto alle quali esse stesse sono sussidiarie, lo Stato si configura sempre più come garante dell'egualianza delle opportunità e della qualità del servizio e come promotore del bene comune. Solo così al principio della sussidiarietà si potrà correlare quello della responsabilità e della solidarietà nell'ambito del rispetto delle norme comuni.

Il punto nodale della scuola della società civile è costituito dalla necessità di dare vita a una scuola effettivamente adeguata alle esigenze dell'attuale società pluralistica, capace di dare risposta

al bisogno educativo, formativo e istruttivo delle persone mediante una sua riorganizzazione complessiva da attuarsi nell'ottica di un nuovo modello di sviluppo democratico, sociale ed economico.

Ma perché la scuola possa fare tutto questo deve essere dotata del fondamentale valore educativo che propone alle persone; deve, cioè, essa stessa essere "libera". Occorre che la scuola vada a scuola di libertà, che impari dalla libertà: occorre che diventi una comunità di apprendimento partendo dalla libertà creativa dei suoi soggetti; occorre che sappia ridistribuire responsabilità e creare competenze in un "nuovo" patto educativo tra soggetti; occorre soprattutto che sia posta in grado di esercitare effettivamente la libertà di educazione. Questo non significa certamente rinunciare al valore dell'equità che va realizzato nei confronti di tutti e in particolare dei genitori che scelgono la scuola paritaria, evitando ogni uniformità e cercando di coniugare l'eguaglianza con il rispetto delle differenze e delle identità di ciascuno.

In questo quadro, lo Stato non dovrebbe più svolgere un ruolo monopolistico nei confronti dell'istruzione e della formazione, ma nella linea della sussidiarietà la sua azione andrebbe completata dall'intervento del "privato sociale" e del mercato, cioè bisogna ipotizzare *una dinamica sociale a tre dimensioni*. In primo luogo, lo Stato dovrebbe conservare una funzione di regolazione e garanzia. In secondo luogo, il "privato sociale" comprende le iniziative che, pur promosse da privati, sono finalizzate a scopi pubblici: pertanto, esse dovrebbero essere sostenute dal denaro di tutti. In terzo luogo, si dovrebbe fare ricorso al mercato libero per utilizzare anche le sue grandi risorse a condizione che siano garantite la qualità del servizio e l'eguaglianza delle opportunità.

Il principio della scuola come espressione della società civile non è una posizione di parte ma è in linea con le tendenze internazionali più accreditate nella politica dell'educazione. È sufficiente menzionare la "*cit   educative*" del Rapporto Faure (cio   l'educazione come responsabilit   della societ   intera, comunit   e singoli, che sono chiamati a gestire democraticamente le iniziative formative) o la tesi del rapporto Delors in cui l'educazione    presentata come un qualcosa che riguarda tutti i cittadini, resi ormai attori da consumatori passivi che erano prima. In altre parole: la proposta educativa della Scuola Cattolica non rimane solo momento formativo dei propri soggetti, ma diviene elemento attivo nel processo di costruzione della societ   civile.

A nostro parere, alla base della scuola della societ   civile si trova un'impostazione *neo-umanistica e solidaristica* di questo tipo:

- *A livello pedagogico*, questa mantiene la priorit   della funzione educativa sull'istruttiva: in altre parole, l'educazione viene intesa come sviluppo globale della personalit  , tanto sul piano cognitivo che su quello emotivo e valoriale, tanto degli aspetti individuali che della dimensione sociale. Inoltre, le finalit   educative vengono individuate nei valori emergenti della solidariet  , dello sviluppo, della protezione dell'ambiente, della tutela dei diritti umani, della mondialit  .
- *A livello strutturale*, i punti di riferimento sono la politica dell'alternanza e il sistema integrato. L'innovazione viene perseguita mediante procedure democratiche e partecipative: in particolare la singola comunit   educativa diviene lo strumento per eccellenza di gestione del sistema formativo e di costruzione del tessuto educativo locale.
- *A livello di strategie*, tale impostazione implica la scelta della progettualit  , della flessibilit  , della collaborazione, della promozione del terzo settore, per ovviare alle inadeguatezze del gigantismo degli apparati amministrativi della scuola.

Credo che il modello della societ   civile possa offrire un valido quadro di riferimento per valutare le innovazioni, in atto o proposte, anche se certamente non rappresenta l'unico criterio da considerare.

Relazioni

Il progetto di riordino del sistema educativo nazionale

Dott. GIUSEPPE COSENTINO (Capo del Dipartimento per l'istruzione del Ministero della Pubblica Istruzione)

Il tema di questo seminario è molto interessante, preciso e mirato. Ho avuto modo di leggere le relazioni degli altri relatori e credo siano veramente una preziosa occasione di approfondimento.

A me tocca introdurre il quando dentro cui si colloca questo processo per aiutare a comprenderne le ragioni, anche al di là dei problemi legati alle fondazioni, partecipazioni ecc.. Da questo punto di vista, credo che, nonostante il cambio di maggioranza, nonostante le dichiarazioni di svolte copernicane ogni volta che cambia il ministro, in realtà c'è una sostanziale continuità da molti anni a questa parte sul tentativo di innovare l'organizzazione della didattica e l'organizzazione del sistema formativo e scolastico. C'è una sostanziale continuità che a mio avviso risale addirittura ai documenti europei.

Il dato più caratteristico e più significativo di questi anni è che il confronto (o lo scontro) non passa tanto sugli aspetti teorici dei processi di innovazione quanto sulla loro concreta soddisfazione. Se noi andiamo a vedere la legge 30/00 (Riforma Berlinguer) e la legge 53/03 (Riforma Moratti), a parte alcuni aspetti specifici, ci sono importanti elementi di continuità. Per quanto riguarda in particolare l'istruzione e il passaggio dai programmi agli obiettivi di apprendimento, o l'autonomia come percorso per arrivarci. Questa è una continuità che sta dentro tutto il dibattito europeo fino a Lisbona.

Ho avuto la fortuna di lavorare nel primo tentativo di introduzione dell'autonomia, quello fatto con la legge finanziaria del 1994 (la legge finanziaria è l'unico veicolo certo per arrivare a conclusione, anche se appare sempre curioso fare una riforma con una legge finanziaria). In quel caso il progetto non si realizzò perché, come tutti ricordano, il ministro D'Onofrio ne sospese l'attuazione e l'autonomia fu proposta successivamente solo con il ministro Berlinguer. L'impianto concepito dieci anni fa è ancora oggi attualissimo ma non è stato ancora pienamente applicato; ed io credo che il problema sia proprio l'applicazione, non la configurazione teorica, che ha immaginato un sistema di formazione pubblico nella responsabilità, ma pubblico e privato nella gestione. Questo impianto è stato conservato con la legge sulla parità e in tutte le riforme collegate, volte a delineare il profilo di un sistema pubblico che, attraverso il riconoscimento della parità, sia in grado di garantire un'offerta formativa articolata, con un'identità di progetto in cui la vicinanza della scuola all'utenza fosse il punto centrale; quindi con una sussidiarietà orizzontale fra scuole, reti di scuole, onlus ed altre associazioni, e una sussidiarietà verticale data dai diversi livelli di intervento, via via più astratti, più di quadro. La regione e gli enti locali devono garantire le condizioni di servizio e di gestione e poi lo Stato deve garantire la qualità, i parametri, i presupposti, le condizioni essenziali, sia in termini di indicazioni nazionali, sia in termini di personale (Contratto nazionale scuola), sia, soprattutto, in relazione al quadro di riferimento ordinamentale.

Però questo tipo di definizione si lega ad un secondo aspetto non meno rilevante: affinché ci sia una centralità della scuola nel proporre il suo progetto e una centralità regolativa del Ministero nel garantire le condizioni di realizzazione di quei progetti, è necessario che si modifichino in maniera significativa le modalità di organizzazione della didattica all'interno delle scuole. E qui cominciano le difficoltà e i problemi. Credo che la reazione dei docenti di scuola statale ai processi di riforma e anche la lettura che ne ha dato il Ministro con la metafora del cacciavite (cioè interventi non di sistema ma puntuali) stiano a indicare il fatto che i docenti non hanno colto il senso complessivo dell'operazione, cioè la complessità delle condizioni necessarie per rendere operativa l'autonomia, la complessità degli elementi di tipo normativo, regolamentare, contrattuale, che sono assolu-

tamente necessari perché si possa cominciare a vedere un esito. Il nodo centrale è in questa strategia di quadro, che il ministro Berlinguer spesso evocava con l'immagine del mosaico. I ritardi in questo campo sono stati l'elemento caratterizzante delle fasi successive e spiegano l'incomprensione, l'ostilità, le reazioni spesso gattopardesche per cui i processi di innovazione che puntavano alla personalizzazione sono stati tradotti in processi aggiuntivi rispetto alla didattica e non in elementi di flessibilità della didattica stessa, coerenti con il progetto complessivo. Un esempio tipico possono essere i famosi proiettifici, oggetto di tante critiche nella scuola statale, soprattutto nella scuola primaria: in realtà erano il risultato di una lettura distorta di un concetto di flessibilità del curriculum rispetto a utenze e problemi anche differenziati.

Tuttavia i problemi sottesi a questo quadro di riforma che da almeno 10 anni si cerca di sviluppare sono anche altri, e non solo persistenti ma via via aggravantisi. Ne ricordo un paio, prima di entrare nel merito dell'intervento che stiamo immaginando. Il primo problema è stato ricordato anche da Mons Stenco nella sua introduzione: noi abbiamo oggi tutti i giorni la scuola sui giornali con eventi spaventosi, dal bullismo ai casi di pedofilia. Non so se c'è una vena di pazzia crescente o i media hanno creato anche casi di emulazione. Ma questo rimane comunque un fattore limitatissimo, che non descrive il valore vero della scuola; e infatti il Ministro sta per lanciare una settimana di manifestazioni, che si concluderà il 25 maggio, in cui le scuole paritarie e statali presenteranno le loro attività le loro azioni per dimostrare che la vera realtà delle scuole non è data dai casi riportati dai giornali ma dalla quotidiana attività di tanti bravi insegnanti e alunni volenterosi.

Esiste però un problema di crisi del rapporto educativo fra famiglia e scuola nei rispettivi ruoli. In realtà la scuola, nei suoi obiettivi di apprendimento, nei suoi obiettivi formativi, ha attraversato per molti anni, per quanto riguarda le competenze professionali, una fase di enfaticizzazione della dimensione disciplinare e metodologico-didattica piuttosto che valoriale. Ricordo un bel testo di Maritain, che tornò dagli Stati Uniti e diceva di essere rimasto colpito dal fatto che negli Stati Uniti ci fosse un'enfaticizzazione addirittura esagerata sulla lingua, ma mancasse totalmente la dimensione valoriale, la dimensione sapienziale che deve caratterizzare il sistema scolastico e formativo.

A monte di tutto il dibattito metodologico, la questione fondamentale è che cosa debba fare la scuola. In un recente convegno mi è capitato di ascoltare il prof. Giorgio Chiosso, che ricordava le metafore del pedagogista francese Philippe Meirieu sui modelli educativi di Frankenstein e di Pinocchio. L'icona di Pinocchio era quella della progressiva umanizzazione, che assegna alla scuola il ruolo di umanizzare progressivamente e far crescere l'alunno nella sua identità cognitiva ma anche emotiva. Frankenstein, invece, è l'aggregazione di competenze in sé valide ma prive di un'identità comune, di una prospettiva unitaria.

Credo che il primo problema sia definire con chiarezza quale è il ruolo della scuola che, oltre ad avere quello di trasmettere i saperi (la trasmissione alle nuove generazioni del maturato di riflessione scientifica, storica, culturale, umanistica delle generazioni precedenti), deve avere per i ragazzi un ruolo di fondazione della propria identità, che è appartenenza ad una società, ad una cultura, ad una dimensione spirituale, ed anche appartenenza a se stessi, nello sviluppo equilibrato della propria identità.

Questo ruolo della scuola presuppone ovviamente una costruzione dei percorsi formativi che identifichi fra gli obiettivi formativi anche questi aspetti. Ricordo una mia bravissima insegnante con cui parlavamo di problemi nostri di ragazzi; quando finivamo di parlare diceva "torniamo a lavorare", perché lei era consapevole che quelle discussioni erano importantissime, molto più importanti delle nozioni scolastiche, ma era come se avesse la sensazione di aver perso tempo rispetto al programma di latino di greco. Nelle Indicazioni nazionali, invece, questi aspetti valoriali o di competenza in senso lato, ad esempio di educazione alla cittadinanza nel senso più complessivo, diventano un elemento importantissimo da gestire anche attraverso la condivisione di esperienze.

L'altro aspetto che volevo ricordare è quello specificamente cognitivo, che, anche a prescindere dagli aspetti valoriali di costruzione della identità, rimane un obiettivo primario. Noi viviamo oggi in una società in cui le informazioni provengono da molte fonti; quindi il ruolo della scuola

non è più quello tradizionale di trasmissione delle conoscenze ma diventa quello di aiutare a trovare o dare un senso nelle informazioni di apprendimento – formali e informali – che giungono dall'esterno (pensiamo a internet, alla televisione ecc.).

Anche questo, pur apparendo un ruolo più strettamente legato alla dimensione professionale dei docenti è però da giocare in maniera totalmente diversa dal passato. Una cosa era il docente che prendeva il libro di testo e più o meno ripeteva la lezione, altro è il docente che ha di fronte alunni che magari sulla disciplina ne sanno più di lui (pensiamo all'informatica) ma ai quali deve dare la chiave di lettura degli apprendimenti relativi a quella disciplina, il senso complessivo del sapere, in una logica unitaria, in cui le discipline vengano individuate come strumenti di conoscenza della realtà, strumenti il cui statuto deve essere sviluppato non solo per gli aspetti cognitivi ma anche per gli aspetti metodologici, linguistici, valoriali, ecc. In questo quadro si suppone una maturità professionale dei docenti molto più forte di quanto forse sia in realtà.

Su queste premesse credo che più o meno conveniamo tutti. Passiamo ora alla parte difficile del discorso, il che fare. In una situazione di forte incertezza del sistema scolastico, in una condizione di tensione o di stanchezza, possono prevalere facilmente le logiche gattopardesche per cui le riforme si traducono in qualche verbale in più, nel cambio del nome della scheda, per dire e fare le cose che si sono sempre dette e fatte. Il problema è, invece, assumere la centralità della persona – cioè a livello scolastico il progetto di istituto – come chiave per la costruzione del curriculum, in cui le committenze esterne, le indicazioni nazionali, le eventuali quote regionali, le domande della famiglia, le esigenze dei ragazzi si traducano in un percorso formativo che abbia la sua identità e la sua unità.

La responsabilità fondamentale dei docenti sta proprio in questo, che essi devono tradurre in un curriculum di scuola (con tutte le flessibilità necessarie a rispondere ai singoli ragazzi che si trovano dentro quella classe) una serie di domande che provengono da soggetti diversi, domande di disagio del territorio in cui si opera, indicazioni nazionali sulle competenze (che hanno sostituito le sole conoscenze). E proprio sulle competenze apro e chiudo una parentesi importante, perché le competenze si devono comunque acquisire con le discipline: una versione di latino, se fatta con consapevolezza, può essere un ottimo strumento per acquisire una competenza di *problem solving*. Contra il processo, non il risultato; conta la capacità di mettere in rapporto i dati conosciuti con quelli non conosciuti, ragionare sulla costruzione.

Richiamo a questo proposito anche l'intuizione di Gardner sulle intelligenze multiple e sul fatto che vanno tutte sviluppate per raggiungere le competenze corrispondenti attraverso specifici percorsi. Questo è l'unico modo per dare equivalenza formativa ai percorsi della Formazione Professionale e del liceo classico. Se la mettiamo sul piano dei contenuti, essi saranno necessariamente diversi, ma se la mettiamo sul piano delle competenze essenziali ci può essere anche una corrispondenza: si può partire dal laboratorio per arrivare alla sistematizzazione teorica, si può partire dal disegno teorico e poi scendere alla pratica (a dirlo è facile; a farlo è molto più complesso). Concettualmente, la questione dell'obbligo pone proprio il problema di un sistema di competenze equivalenti, che possano caratterizzare i requisiti di cittadinanza attiva di un ragazzo di quella fascia di età: deve saper fare alcune cose, deve anche conoscere delle cose, ma deve avere anche delle competenze di cittadinanza attiva che sono di tipo linguistico, matematico e trasversale.

Questo discorso pone però un problema grossissimo di formazione degli insegnanti, perché ci vuole un corpo docente con una motivazione molto forte per questo lavoro e quindi un sistema di formazione permanente e integrata fra tutti i soggetti che operano nel sistema scolastico-formativo. Occorre pensare a un ambiente permanente di formazione, fatto di reti fisiche o informatiche che consentano lo scambio delle esperienze migliori, cioè di socializzare un percorso in cui la soluzione del problema viene raggiunta attraverso i contributi di tutti. Altro poi è parlare di oggetti di apprendimento, magari di tipo trasversale, altro è realizzare una didattica legata ad oggetti di apprendimento di tipo informatico. Si è cominciato, ma ancora in maniera insufficiente, a creare reti di collaborazione, che devono portare ad una condivisione di esperienze e di punti di vista, anche perché ogni sistema formativo ha le proprie caratteristiche particolari. Chiaramente la scuola paritaria presta

maggior attenzione agli aspetti valoriali e agli aspetti formativi generali, normalmente più sentiti rispetto alla scuola statale che a volte è più legata agli aspetti metodologico didattici.

Che cosa si sta facendo in questa direzione? Io credo che anche se non c'è apparentemente una riforma di quadro, c'è però un'idea di quadro della riforma, come è giusto che sia. Mi sembra, cioè, che l'intento di muoversi per gradi presupponga un disegno complessivo che ha i suoi principali punti di riferimento nei valori che ricordavo prima, cioè la centralità della persona e la progettualità della scuola. In questo senso uno dei punti fondamentali è la valorizzazione dell'autonomia delle scuole e delle condizioni perché questa si realizzi.

Voglio quindi ricordare alcuni dati normativi di questi ultimi mesi.

La riforma degli esami di maturità, al di là del recupero di un carattere formativo e di un controllo sul percorso svolto, pone alcuni obiettivi importanti che stiamo per attuare, come per esempio il riconoscimento delle eccellenze attraverso premi in denaro, borse di studio per proseguire a livello universitario, per coloro che mediante forme di selezione e di confronto si siano collocati in questi livelli di eccellenza.

La valutazione dei crediti dell'ultimo triennio secondario per la selezione universitaria è un ulteriore intervento. Oggi non c'è nessun rapporto fra il voto conseguito alla fine della maturità e le prove di selezione alle università; va invece costruito un percorso che abbia una logica verticale – primo ciclo, secondo ciclo, università, post secondario – e quindi si è messa al lavoro una commissione mista tra il Ministero dell'università e quello della Pubblica Istruzione che lavora proprio in una logica di continuità.

Con la finanziaria e insieme alla finanziaria abbiamo messo mano alla ridefinizione dell'obbligo e alla stabilizzazione delle indicazioni nazionali per il primo ciclo. Inoltre, di fronte al perpetuarsi di una condizione di precarietà del personale abbiamo cercato di procedere alla sua stabilizzazione: abbiamo chiuso l'accesso in entrata alle graduatorie permanenti (e su questo abbiamo una tensione molto forte con i sindacati), però mi sembra assolutamente importante ritornare ai concorsi e a regolari procedure di selezione, come pure rivedere il percorso di formazione iniziale, quello universitario, su cui stiamo per aprire un tavolo, perché sicuramente ci deve essere un percorso selettivo che valorizzi la qualità e l'eccellenza e soprattutto che faccia entrare giovani nella scuola. Oggi con il meccanismo della graduatoria permanente si entra nella scuola in maniera stabile solo a 40 anni, mentre dobbiamo tornare ad avere docenti di 30 anni perché si crea così una maggiore vicinanza alle generazioni con cui uno si rapporta e si crea una migliore dialettica fra le varie fasce anagrafiche della docenza.

Tutto ciò costituisce anche la premessa per la continuità anche in una logica verticale, cioè tra primo ciclo e biennio: i punti di partenza del biennio, tra formazione e istruzione, devono essere ovviamente centrati sui punti di arrivo del primo ciclo, a partire dai quali costruire anche i punti di arrivo del biennio di completamento dell'obbligo. Oggi invece abbiamo i diversi segmenti dell'istruzione che non fanno capo in nessun caso ai punti di arrivo del segmento precedente: tra la scuola media attuale e la scuola elementare attuale non c'è continuità, così come non c'è continuità fra la scuola media e il liceo. Non c'è un percorso che consenta flessibilità o mobilità negli studenti. Sono tre segmenti che hanno storie diverse, cui riescono a collegarsi solo grazie alla buona volontà dei docenti. Nella mia carriera ho fatto il direttore generale nell'istruzione classica e scientifica e ricordo che negli ultimi anni i docenti dicevano che nelle loro scuole entravano alunni dal ciclo precedente che non sapevano nulla. Ed era vero, perché la riforma delle elementari aveva aperto lo spazio ad obiettivi valoriali e ad una certa logica, mentre sugli aspetti nozionistici le conoscenze avevano dei punti di arrivo inferiori rispetto alle medie e questo creava pericolose sfasature.

Tra gli interventi innovativi deve ancora essere ricordato un forte impegno per la riforma dell'Invalsi e dell'Indire, per attivare un sistema di valutazione e di supporto all'autonomia. Il sistema di valutazione non deve essere un giudizio sul singolo insegnante ma deve puntare alla valutazione della qualità sia sul piano degli apprendimenti complessivi di una scuola, sia sul piano dei modelli di organizzazione, per consentire la scelta ai genitori. Perché il genitore deve poter scegliere la scuola e deve poterlo fare anche disponendo di elementi di comparazione, come in Francia e in

Inghilterra. Ma naturalmente tutto questo va legato ad un sistema di autovalutazione interno che consenta di leggere gli esiti eventualmente negativi del sistema di valutazione esterna per migliorare ed innescare processi di riflessione e di sviluppo. Perché se non si avvia una riflessione e una valutazione sugli esiti diventa difficile far decollare l'autonomia. Nel momento in cui alleggeriamo il controllo sul percorso – perché il curriculum sarà sempre più leggero e ci saranno sempre più indicazioni nazionali di tipo finale piuttosto che di processo – o c'è un controllo sull'esito o finiamo per avere una situazione come quella della formazione professionale di molte regioni, in cui a fronte di un'etichetta ci può essere il raggiungimento di competenze reali o solo l'etichetta.

Occorre costruire un sistema in cui la libertà della scuola nello scegliere il percorso è correlata alla chiarezza delle indicazioni finali e del controllo sulla realizzazione di quelle indicazioni. Solo così la scuola è veramente libera e autonoma.

Poi c'è la riforma dell'istruzione tecnico-professionale e degli IFTS. C'è l'intenzione di avviare un grande dibattito sull'istruzione tecnico-professionale, anche per eventuali precisazioni e modifiche al testo della legge Bersani.

Di fronte alla soluzione offerta dalla riforma Moratti al problema dell'istruzione tecnica era emerso un giudizio perplesso da parte del mondo della scuola e dell'impresa, perché c'era solo l'alternativa tra il liceo e la formazione professionale di primo livello. Tutti pensavano al classico modello tedesco in cui esistono due livelli di formazione: quello alto, corrispondente al liceo, che conduce poi all'istruzione tecnica superiore o alla laurea; l'altro livello, corrispondente ai quadri di base, che solo qui possono trovare l'opportunità formativa adatta a chi non intende investire cinque anni nello studio dopo la scuola dell'obbligo.

Il problema fondamentale è quale sia la risposta giusta, a prescindere da chi gestisce concretamente l'indirizzo: potrà essere lo Stato o la Regione, ma non si devono confondere i due terreni di riflessione con confusioni pregiudiziali di tipo proprietario, come si è fatto finora in tema di istruzione professionale. Se si applica il Titolo V – a mio parere – la gestione dovrebbe essere delle Regioni anche per quanto riguarda i licei; non avrebbe senso avere due percorsi formativi, uno dello Stato e uno delle Regioni, perché non sarebbe possibile poi tutta l'attività di collegamento fra i percorsi. L'arroccarsi sul problema della difesa proprietaria del tipo di scuola non consente di cogliere il problema dell'esigenza di percorsi formativi differenziati anche all'interno della formazione professionale. Credo che su questo tema bisogna aprire un grande dibattito sereno; è una società civile che deve esprimere un sistema di formazione e bisogna che su questo si faccia un discorso non astratto da nessuna parte, che tenga conto della difesa degli alunni e che tenga conto della qualità dei sistemi e soprattutto di quello che c'è in questo momento. Per stemperare le tensioni si potrebbe fare un intervento a due velocità: in alcune regioni si parte in altre non si parte. Rimango perplesso, ma c'è questo problema.

Tra gli aspetti fondamentali dell'autonomia per le istituzioni scolastiche statali ci sono poi i famosi "capitoloni", ancora molto complicati ma importantissimi come messaggio: la scuola prende finanziamenti con un capitolo unico e se li gestisce come meglio crede, aggiungendovi fondi terzi e donazioni, senza quell'articolazione stretta per articoli e capitoli che rendeva di fatto impossibile – per via dei vincoli di destinazione – spostare i finanziamenti secondo le esigenze reali. In questo momento, per esempio, abbiamo sofferenza sulle supplenze e magari ci sono finanziamenti abbondanti, sulla formazione o su altre finalità, che non vengono spesi e rischiano di andare in economia. Bisogna che la scuola assuma una responsabilità rispetto a questo.

Un altro grosso problema è quello degli organi collegiali, che sarà oggetto di una difficile riflessione che giunga a un'intesa in grado di distinguere l'aspetto di indirizzo da quello di gestione, sviluppando anche il raccordo con i genitori.

Infine, proprio con riferimento al tema di oggi, trovo estremamente importanti le forme di connessione fra le varie scuole, questi poli tra istruzione professionale e istruzione tecnica, istruzione superiore ecc., che nella legge Bersani costituiscono un elemento di grande interesse. Ritengo che con l'istituto della fondazione, costruito sostanzialmente dalla dottrina e non chiaramente disciplinato, si possa raggiungere l'obiettivo (che finora è mancato) di mettere insieme all'interno di

un'unica struttura giuridica, soggetti pubblici e privati attraverso un meccanismo in cui concorrono soci fondatori, soci aggregati, partecipanti, sostenitori ecc., secondo una logica che, a differenza delle fondazioni tradizionali, privilegia la partecipazione di altri anche in itinere, in un quadro di finalità che sono predeterminate e sono di tipo sociale.

Un altro aspetto che andrebbe a mio avviso sviluppato è quello legato alla recente legge sugli enti di cooperazione di interesse sociale, che può consentirci di riflettere su una definizione più chiara di che cosa significa soggetto senza fini di lucro. La normativa precedente risulta piuttosto oscura, ma si potrebbe riflettere sull'eventualità che gli utili siano reinvestiti nella finalità sociale. Questa norma dell'*impresa sociale* è certamente da approfondire e potrebbe risolvere alcuni dei problemi finora avuti, perché l'impresa sociale consente di legare l'impegno economico ad un obiettivo di comune interesse. Se a questo aggiungiamo i poli formativi e colleghiamo addirittura strutture pubbliche e private secondo un obiettivo di razionalizzazione e di sistematizzazione di sinergie del sistema di formazione e di istruzione di primo e secondo ciclo, e soprattutto in prospettiva post secondaria, credo che si creerebbe una forma importante di sussidiarietà: una rete di offerta formativa organizzata, che dal punto di vista delle regioni si dispiegherebbe in maniera funzionale ma che vedrebbe il suo carattere centrale nella dimensione di governo di quegli obiettivi da parte delle istituzioni scolastiche.

La prospettiva della rete e dei poli formativi come forma di impegno della società civile per la qualità dell'educazione e formazione

Prof. DARIO NICOLI (Università Cattolica di Brescia; esperto di processi formativi)

1. Dinamica di rete: quali significati?

L'organizzazione a rete indica un insieme di relazioni di natura non gerarchica e interdipendente fra una serie di attori collettivi, ovvero di organizzazioni di carattere pubblico e privato, che hanno in comune interessi e/o norme e che si impegnano in processi di scambio per perseguire tali interessi comuni riconoscendo che la cooperazione costituisce il miglior modo per realizzare i propri obiettivi. (Pichierri 2004).

La dinamica di rete (*network*) rappresenta un elemento rilevante nell'attuale realtà sociale ed economica. Essa modifica l'assetto gerarchico, piramidale ed autocentrato delle organizzazioni e crea nuove forme di relazioni e di appartenenze che coinvolgono una grande parte della popolazione attiva.

Manuel Castell propone cinque tipologie principali di rete (1996, p. 191):

- a) *reti di fornitori*, tramite le quali ad ogni impresa partecipante viene affidata la realizzazione di una porzione del processo produttivo, dalla progettazione fino alla realizzazione di componenti;
- b) *reti di produttori*, cui aderiscono aziende che mettono in comune impianti produttivi, risorse finanziarie e umane per espandere il proprio portafoglio di beni e servizi, oltre che per ampliare il mercato al fine di ridurre le spese generali connesse all'investimento iniziale, riducendo in tal modo il rischio;
- c) *reti di clienti*, che riuniscono produttori, distributori, canali commerciali, rivenditori e utenti finali;
- d) *consorzi di standard*, che associano il maggior numero possibile di imprese presenti in un determinato settore allo scopo di vincolarle ad uno standard tecnico definito solitamente dal leader del settore;
- e) *reti di cooperazione tecnologica*, che permettono alle imprese che vi partecipano di condividere conoscenze ed esperienze fondamentali per la ricerca e lo sviluppo di nuove soluzioni produttive.

Dal punto di vista giuridico, va segnalato specie nel contesto dei servizi pubblici il frequente ricorso allo strumento dell'*organizzazione temporanea*. In tal senso, il progetto che ne risulta rappresenta uno sforzo temporaneo intrapreso per creare un prodotto o un servizio necessariamente circoscritto nel tempo e nello spazio. Ciò è reso possibile dalla diffusione della logica organizzativa per progetti che, nella loro prospettiva propria, evidenziano in effetti una intrinseca natura temporanea; ciò rende più facile decidere di condividere progetti con altri attori in una logica di temporaneità che concerne tutte le attività comuni ed in alcuni casi anche la stessa struttura creata ad hoc.

La comparsa delle reti sociali evidenzia tre aspetti che caratterizzano l'attuale assetto sociale:

- la crescente rilevanza del *capitale immateriale* ovvero della conoscenza ed in genere della cultura non solo nelle attività economiche, ma nell'intera organizzazione sociale (Rullani 2004);
- la tendenza delle organizzazioni a perdere di rigidità e di contorni definiti per assumere un *profilo sociale ed "ecologico"*, aperto al contesto e flessibile, in modo da coglierne le dinamiche e valorizzarne le opportunità;
- la comparsa sempre più forte di *molteplici forme di appartenenza* delle persone – organizzativa, territoriale, professionale – che inevitabilmente formano un reticolo complesso, non riducibile

alle forme semplici del passato, conducendo in tal modo ad una crescente *personalizzazione* dei ruoli e dei loro mondi di vita (Scieur 2005).

La formula organizzativa reticolare viene sempre più spesso indicata come la prospettiva di riferimento per attori organizzati che operano entro un mercato globale.

Jeremy Rifkin afferma che l'era attuale presenta una razionalità economica diametralmente opposta a quella propugnata da A. Smith che, nel suo testo fondamentale dal titolo *La ricchezza delle nazioni*, sosteneva la necessità della ricerca del vantaggio individuale contro quello collettivo; oggi, al contrario, è "integrando l'attività economica di ciascuno in un reticolo di relazioni reciproche, mutuamente vantaggiose, pensato per ottimizzare lo sforzo collettivo, che il successo di ogni impresa diviene più probabile" (Rifkin 2000, p. 26).

Anche Scott nota come, a differenza delle strategie di collegamento del passato, stanno comparando nell'attuale contesto forme di alleanze che non comportano cambiamenti di proprietà. Aderiscono a tali alleanze o network organizzazioni che rimangono indipendenti pur consentendo alle unità che vi partecipano di combinare molti vantaggi derivanti da un lato dall'indipendenza di ciascuno (è il caso della flessibilità) e dall'altro dalle sicurezze che derivano dal far parte di una lega con altri così da raggiungere una massa critica ragguardevole (Scott 1994, p. 249).

Le organizzazioni reticolari consentono di sviluppare una varietà di connessioni tra i componenti, così da generale una *nuova forma di azione sociale*, quella propria dell'agire cooperativo tra attori autonomi e indipendenti. Tali connessioni riguardano:

- la lettura del contesto e l'analisi delle opportunità,
- la comunicazione e la gestione delle informazioni,
- l'ideazione e la progettazione,
- la gestione dei processi amministrativi,
- le transazioni economiche,
- la produzione o parti di essa,
- la gestione della qualità o strategia di marchio,
- i processi decisionali,
- le alleanze e le dinamiche di accomunamento,
- la gestione del know-how e la formazione delle risorse umane.

In tal senso, la strategia di rete genera una nuova modalità di lavoro che è definita non più dall'appartenenza gerarchica, ma dalla partecipazione ad una *comunità professionale* "democratica" ovvero orizzontale, aperta e basata sulla reciprocità e sul mutuo aiuto.

Gli operatori di queste comunità, che troviamo sia all'interno di una specifica organizzazione sia nelle attività condivise tra organizzazioni diverse, manifestano una – anche se parziale – condivisione di obiettivi e significati, ma anche di valori. Essi esprimono un comune senso di partecipazione ed interessi mediati positivamente. Si afferma una nuova condizione che possiamo definire di "lealtà multiple": ai processi, alla professione, all'organizzazione di appartenenza, all'ambiente cooperativo condiviso tra componenti di diverse organizzazioni.

Solitamente la rete pone al centro la problematica della conoscenza rendendo possibile un flusso di condivisione e scambio tra le persone e l'organizzazione. Il *know how* cambia luogo di appartenenza: non è più monopolizzato dalla singola organizzazione, ma è situato negli spazi di interazione e di cooperazione, è un attributo delle comunità, è in grado di attivare molte tipologie di conoscenza, impegna i soggetti cooperanti ad un lavoro che in parte risulta indipendente dal potere gerarchico organizzativo, consente la ridondanza delle informazioni e delle competenze, nella logica della *learning organization*. Queste si basano sui seguenti principi:

- 1) inserire l'intero nelle singole parti (cultura aziendale, sistemi informativi, struttura, ruoli), puntando alla *ridondanza di funzioni*, spingendo gli individui ad *accettare le sfide* indipendentemente dalla loro natura ed origine;
- 2) perseguire la differenziazione (varietà) necessaria puntando a che le competenze e le capacità necessarie siano possedute dal gruppo e l'individuo sia multifunzionale;

- 3) tollerare il minimo di regole per garantire la libertà di auto-organizzazione, evitando che i dirigenti diventino "progettatori di tutto" per essere *guide*;
- 4) imparare ad apprendere, evitando le ricette ma promuovendo atteggiamenti mentali diversi.

L'elemento precipuo che consente alla rete di mantenere la propria configurazione multipla e di persistere nel tempo, perseguendo i propri scopi, è costituito dal *legame di fiducia* che consente di rendere stabile una realtà basata su virtualità.

Accanto a ciò servono meccanismi di integrazione che si distinguono in base alla funzione di controllo (*governance*) e di identificazione (*identity*). Va ricordato ancora che entrambi questi meccanismi sono basati sulla fiducia e non su legami forti di natura politica ed economica. In senso economico e sociale, la fiducia rappresenta l'aspettativa, che nasce all'interno di una comunità, di un comportamento prevedibile, corretto e cooperativo tra contraenti che mantengono una propria possibilità di azione autonoma e che preferiscono la *rinuncia al massimo vantaggio individuale per il massimo vantaggio condiviso*.

Si tratta quindi di un comportamento dal forte valore sociale che ricorda il legame mutualistico proprio del mondo cooperativo.

2. La rete nel contesto formativo

Anche le istituzioni formative stanno affrontando la stagione della qualità ponendosi seriamente il problema del rapporto tra le risorse affidate, i processi posti in atto ed i soggetti coinvolti ai cui bisogni intende dare risposta. Si tratta di una prospettiva che richiede un rovesciamento dei fattori, ovvero l'assunzione di una visione autenticamente di servizio, secondo cui l'interesse primario è quello dei cittadini, piuttosto che quello degli operatori intesi sia come istituzioni sia come risorse umane.

Da più parti si sollecita il perseguimento di una maggiore coerenza tra offerta formativa e territorio, così da valorizzare le sue potenzialità culturali, sociali ed economiche. Questo richiede il pieno coinvolgimento degli attori culturali, istituzionali, economici e professionali entro un impegno educativo di natura cooperativa. Inoltre, ciò rende necessaria la *governance* territoriale dei sistemi in grado di riconoscere la pluralità dei soggetti che operano nel campo formativo e di affermare nel contempo la responsabilità degli enti locali nella delineazione di un'offerta formativa autentica e di qualità, coerente con i livelli essenziali delle prestazioni previsti al fine di garantire i diritti civili e sociali dei cittadini su tutto il territorio nazionale. Inoltre, si impone il superamento dell'attuale configurazione disarticolata del sistema, per una visione di insieme che viene definita "integrata".

La creazione di un sistema formativo integrato si impone a tre livelli:

- superare la *frammentazione* del sistema che spezza i percorsi formativi, sviluppando intese che vadano nel senso della *continuità*;
- superare l'*autoreferenzialità* che struttura l'offerta in funzione delle necessità dell'organismo erogativo, proponendo un *servizio educativo personalizzato e contestualizzato*;
- superare lo *scolasticismo* che costruisce attività didattiche in un contesto "inerte", proponendo situazioni di apprendimento reali che coinvolgano le forze sociali ed istituzionali del contesto in una *visione compartecipata dell'opera educativa* a livello territoriale ma pure sovraterritoriale.

Sorgono pertanto reti formative, ovvero aggregazioni di organismi formativi su base consensuale, solitamente basate su una triplice formula: rete formativa, campus, polo.

Molte e differenti sono le soluzioni possibili: si va da semplici intese a patti formali che possono avere la forma dell'associazione temporanea oppure dell'intesa a medio-lungo termine. Molte di queste modalità di rete formativa sono fortemente sollecitate dagli enti locali, in primo luogo le regioni, ma anche province ed in alcuni casi i comuni. In questo senso, si potrebbe anche ritenere la strategia di rete come un tentativo dal basso di semplificare ed unificare un sistema che è troppo centrato sulla singola istituzione erogativa e che quindi non consente di poter affrontare in modo

unitario i diversi problemi emergenti, dalla gestione dei passaggi, al contrasto della dispersione, all'offerta formativa di eccellenza.

Non si deve neppure sottacere la presenza, talvolta, di un motivo politico-ideologico da parte delle istituzioni politiche che considerano le reti come l'occasione per differenziazioni di tipo discriminante nella ripartizione dei compiti educativo e formativo, tanto da condurre fatalmente alla costruzione di classi differenziali per soggetti che non raggiungono votazioni soddisfacenti nei percorsi scolastici considerati più impegnativi e di maggiore prestigio.

La politica di rete è quindi un fenomeno numericamente consolidato, anche se non è ancora provata la sua effettiva rispondenza alle finalità per cui è destinata, poiché in parte essa può rappresentare un fenomeno "cerimonialistico" ovvero un obbligo di presenza per attività che poco aggiungono circa la qualità dei servizi agli utenti finali, mentre potrebbero essere processi di gerarchizzazione dei sistemi formativi locali dove rilevante è la posizione di struttura dominante che, una volta conquistata, consente a chi la ricopre di esercitare un'influenza rilevante nelle decisioni e nel reperimento di risorse di valore.

Buona parte dei dubbi circa l'effettiva capacità delle politiche di rete nel fronteggiare le problematiche dei sistemi educativi consiste nella consapevolezza del fatto che, spesso, i problemi cruciali non sono di natura organizzativa e che, comunque, essi non si possono risolvere attraverso la creazione di un piccolo ceto di insegnanti/formatori che partecipano a questa condizione di "doppia fedeltà". Si tratta, al contrario, della necessità di un cambio delle metodologie del sistema, specie nel secondo ciclo, verso una prospettiva più propriamente educativa.

Vi è infatti un livello tacito che può rendere possibile la trasformazione delle criticità sopra indicate in valore, ed è rappresentato dalla presenza di una *tensione educativa* che crea una disposizione etico-culturale comune, mobilita il personale, suscita partecipazione ed impegno, contribuisce a rendere vitale l'intera attività educativa. Si tratta di una risorsa critica che non può essere reperita, una volta acquisita la sua necessità, attraverso la mera esortazione poiché ha a che fare con stili professionali consolidati che limitano l'attività scolastica alla mera istruzione.

La questione educativa, che appare sempre più il cuore dell'emergenza scuola nel nostro paese, si pone sotto tre profili differenti:

- il tema della *significatività* dell'esperienza scolastica, e ciò rimanda alla dimensione dei valori che fondano l'identità dei giovani che si intende perseguire e alla dimensione della comunità educativa che dovrebbe condividere tali valori rendendoli attuali nell'opera educativa e culturale;
- il tema dell'*utilità* delle acquisizioni impartite, che richiede sempre più il coinvolgimento della società civile e delle istituzioni locali nel compito educativo;
- il tema della *consistenza* degli apprendimenti, e ciò rimanda al tema della personalizzazione e del superamento della natura inerte dei saperi proposti per una loro dimensione autentica, attiva (è ciò che viene significato con il termine "competenza").

Tutto ciò rileva – circa il tema delle reti – mirando ad una logica d'azione unitaria e nel contempo differenziata, che persegua:

- a) da un lato l'integrazione del sistema di offerta, facendo convergere attività educative con interventi scolastici, formativi, orientativi e di supporto;
- b) dall'altro la creazione di patti e intese tra organismi diversi al fine di fornire un'offerta formativa organica e mirata (rete, campus, polo).

3. La nuova strategia istituzionale e il tema della *governance*

La varietà e vastità di riforme che si stanno realizzando in questo periodo in un campo che comprende le cosiddette politiche "promozionali" (assistenza, istruzione e formazione, cultura, comunità...) e che alcuni autori collocano nei più ampi processi di modernizzazione dello stato sociale si propone come una sorta di processo di vera e propria "trasformazione istituzionale" ovvero una spinta alla modificazione delle prospettive culturali ed organizzative che reggono gli apparati della

Pubblica amministrazione ed il modo stesso d'essere delle istituzioni che si fanno ad un tempo più leggere e più incidenti nel campo sociale di riferimento.

Sono infatti in atto forti dinamiche che tendono a costruire forme istituzionali innovative, capaci di affrontare in modo inedito le sfide provenienti dalla ridefinizione dei sistemi di *welfare* e dalla nuova cultura dei soggetti che operano a vario titolo nel contesto, tese a valorizzare le risorse diffuse nel tessuto sociale che a loro volta chiedono un pieno riconoscimento (Giaccardi C., Magatti M., 2003, pp. 158-164).

Si cercano nuovi equilibri tra dimensione istituzionale e territorio, in una logica partecipata del servizio pubblico. Le nuove forme istituzionali che si stanno configurando non seguono le dinamiche proprie della Pubblica amministrazione intesa in senso classico come conformità alle norme ed erogazione del servizio diretto all'utenza, ma si sviluppano entro contesti di tipo parzialmente normativo, con una struttura a "legami deboli" ovvero dove i vari soggetti – ognuno in relazione alla sua prospettiva – presentano una significativa discrezionalità d'azione su tematiche rilevanti:

- gli stessi utenti entrano nel processo decisionale circa il tipo di servizio cui accedere, richiedendo pertanto una varietà di opzioni che consenta la possibilità di scelta;
- diversi attori sociali organizzati si propongono come erogatori di servizi entrando nella logica della compartecipazione alle politiche connesse ai beni collettivi; essi manifestano una capacità di autoregolazione sia pure entro limiti stabiliti dalla normativa (accreditamento) ed una gestione dei vari aspetti manageriali e strategici anche tramite adesione a norme di carattere consensuale (certificazione dei sistemi di gestione della qualità).

Il modo in cui si trasformano i modelli delle politiche promozionali e gli approcci che stanno modificando il modo di essere delle istituzioni pubbliche rappresenta una realtà ancora poco studiata e rispetto alla quale l'analisi teorica appare tuttora carente di modelli a differenza delle imprese private, anche di servizio.

La questione di fondo può essere definita nel modo seguente: *com'è possibile che nel passaggio da una visione di programmazione interventista ad una che enfatizza l'autonoma iniziativa dei soggetti, si definisca una modalità di regolazione che consenta di razionalizzare le risorse e di valorizzare le capacità in riferimento alle necessità dei soggetti portatori di interessi?*

Da un lato occorre evitare di mortificare le risorse, e anzi, va svolta un'azione tesa al loro riconoscimento ed alla loro valorizzazione. Dall'altro va svolta un'azione di sostegno dei vari soggetti in modo da favorire la loro maturazione verso standard di servizio appropriato.

La risposta a questa domanda richiede l'utilizzo della categoria di "regolazione" che richiama a sua volta l'esistenza di una rete relazionale (Morzenti Pellegrini R., 2004, pp. 359-371).

Ma da qui sorge una seconda domanda: come si configura l'azione delle istituzioni pubbliche, con particolare riguardo alla Provincia, in una logica di regolazione sociale? E quale tipo di relazioni si possono instaurare tra i soggetti coinvolti?

La letteratura ci propone a questo proposito il concetto di "isomorfismo istituzionale", intendendo con ciò (Powell W., Di Maggio P., 2000) la naturale tendenza dei soggetti che appartengono ad un particolare campo organizzativo a definirsi entro una struttura di relazioni comuni e ad adottare comportamenti e modelli omogenei incorporando le regole istituzionali, e ciò avviene in forza di una varietà di pressioni: alcune sono di natura coercitiva, altre provengono dalla norma, ma diverse sono riconducibili alla logica imitativa (o mimetica) che si nota soprattutto quando è elevato il grado di incertezza del campo di riferimento.

Si precisa in tal modo il concetto di *governance* che viene sempre più utilizzato come categoria guida nell'ambito delle politiche pubbliche, intendendo con ciò la prevalenza di logiche di tipo negoziale e relazionale, coordinative, multiattore e multilivello, piuttosto di quelle di vero e proprio *government* basate esclusivamente sulla normazione e programmazione. Con tale espressione si intende quindi la capacità delle istituzioni di coordinare e orientare l'azione dei diversi attori del sistema sociale ed economico valorizzando le attività di regolazione e orientamento ed alleggerendo procedure e regole amministrative (Vergani A., 2005). Emerge in tal senso a livello territoriale il ruolo guida degli attori istituzionali, ma tale visione associa ad essi l'insieme dei vari attori sociali,

economici e di rappresentanza degli interessi, in un processo di costruzione delle condizioni che regolano una certa branca di servizi di carattere collettivo.

Si segnalano a questo proposito cinque dimensioni caratterizzanti il concetto di *governance*:

- la presenza nel campo organizzativo di una pluralità di attori coinvolti a vario titolo nella specifica politica;
- il processo di decentralizzazione/decentramento della politica stessa che si avvicina sempre più al territorio;
- la possibilità per i diversi attori di costruire propri percorsi all'interno della politica stessa, che a sua volta presuppone una discrezionalità di accesso e di condotta sancita anche sul piano normativo;
- la concezione ampia di processi ricompresi nell'attività di regolazione, non solo le fasi di implementazione ed attuazione della politica, ma anche l'ideazione come pure il disegno preventivo di pianificazione e programmazione, compresa l'analisi dei fabbisogni e la definizione delle linee di servizio;
- la presa in carico nell'attività di regolazione sia delle componenti endogene di una politica sia di quelle esogene.

4. Il sistema educativo "in cantiere"

La realtà italiana riflette un sistema educativo troppo schiacciato in senso "scuolacentrico"; su tale base, diversi autori hanno prospettato soluzioni di natura mista, per esempio auspicando un forte recupero della cultura del lavoro e della formazione professionale nonché il vigoroso rilancio di politiche sociali di sostegno alle famiglie e in favore della condizione giovanile (Bocca 1998). I fatti dimostrerebbero che è illusorio immaginare la scuola come luogo di compensazioni sociali. L'immaginarla in questo senso rischierebbe di produrre più danni che vantaggi, confinandola in un'area indistinta tra assistenza e socializzazione giovanile (Chiosso 2002, p. 16).

A fronte del mutamento decisivo della domanda, che non si accontenta più di una istruzione di massa ma richiede un più elevato livello culturale ed una forte dotazione di competenze, il grado di dispersione delle risorse umane presentato dall'attuale sistema educativo appare eccessivo, tanto da costituire uno dei fattori più rilevanti di freno delle dinamiche innovative del Paese entro il contesto europeo e mondiale.

Uno dei più gravi problemi – irrisolti – del nostro sistema educativo è costituito dalla frattura culturale che attraversa l'intera realtà nazionale e che ha generato non poche contraddizioni, con la conseguenza di aver creato barriere insormontabili che hanno nuociuto alla stessa scuola.

È convinzione diffusa che le conoscenze non possano essere ricondotte unicamente a materie, discipline o aree culturali. Da ciò consegue che compito della scuola non è trasmettere le nozioni, quanto consentire nell'alunno la formazione di un metodo che gli consenta una "conoscenza pertinente", quella capace di collocare ogni informazione nel proprio contesto e se possibile nell'insieme in cui si iscrive. Si può anche dire che la conoscenza progredisce principalmente non con la sofisticazione, la formalizzazione e l'astrazione, ma con la capacità di contestualizzare e di globalizzare.

Non vi è dubbio che, accanto a quella della modernizzazione ed all'unificazione culturale, la sfida più rilevante sia quella riferita alle nuove responsabilità delle Regioni e Province, soggetti fondamentali della Repubblica che, in questa fase, stanno affrontando il tema della delineazione del nuovo sistema sia pure con una incertezza circa le attribuzioni e le risorse disponibili.

La presenza nel sistema pluralistico di istruzione e formazione di una varietà di organismi (Istituzioni scolastiche ed istituzioni formative) sulla base di un ordinamento unitario, ma non unico (neppure nella versione "integrata"), attesta l'acquisizione in questo nuovo contesto delle caratteristiche tipiche dell'iniziativa delle Regioni e delle Province, che possono essere così precisate:

- forte distinzione tra funzione di programmazione (propria della Regione) e funzione di gestione (propria degli organismi erogativi);
- pluralismo formativo emergente "dal basso" ovvero dalla società civile;
- centralità del processo che attesta la legittimazione formale degli organismi ad operare, definito come "accreditamento" delle strutture erogative;
- processo di attribuzione degli incarichi gestionali mediante una procedura che garantisca l'apertura a tutti gli organismi aventi i requisiti posti (accreditati);
- erogazione del finanziamento pubblico in misura paritaria, entro parametri predefiniti.

In conseguenza a ciò, l'assunzione di tali criteri introduce nel sistema a pieno titolo il *principio pluralistico*, tramite il quale le strutture che erogano formazione – qualunque sia la loro natura giuridica – sono concepite come soggetti in grado di svolgere un servizio di pubblica utilità, ed inoltre il *principio di sussidiarietà* che attesta il primato della società civile rispetto agli organi della Repubblica nel delineare le risposte ai bisogni che la società stessa esprime. Tutti gli organismi quindi – anche gli Istituti scolastici – debbono garantire l'accreditamento, che, rispetto alla prima versione attuata nelle Regioni, richiede, specie per gli interventi connessi al diritto-dovere di istruzione e formazione, una maggiore connotazione educativa.

In tal modo, il passaggio *dalla scuola di Stato alla scuola della Repubblica*, e la responsabilità delle Regioni e delle Province nel sistema educativo, introduce un principio giuridico nuovo che fonda la piena legittimità dell'educazione come attività sviluppata da soggetti appartenenti alla società civile.

5. Rete sociale di servizi promozionali

Nell'ambito dei servizi di natura promozionale, è necessario cogliere i caratteri del "campo organizzativo" che si viene stabilendo, che risulta caratterizzato da una struttura a rete multipla connotata da almeno tre dinamiche di fondo:

A)	<p>LIVELLO DI COESIONE</p> <p>Tale campo può essere costituito fundamentalmente su due livelli:</p> <ul style="list-style-type: none"> - il primo di natura <i>essenziale</i>, che impegna i soggetti nella condivisione di un linguaggio comune e di un insieme minimo di regole condivise; - il secondo consiste in un livello più <i>evoluto</i> che prevede l'adozione di un "comportamento di rete" comune e condiviso (tramite procedure di cooperazione) che consenta di superare la logica autoreferenziale, quella concorrenziale di natura dequalificante¹ ed infine la logica di <i>trust</i>, e che permetta la valorizzazione dei soggetti e delle loro potenzialità nella prospettiva della reciprocità che contempla l'accettazione di una riduzione di sovranità in riferimento alla qualificazione del servizio a favore dei destinatari diretti ed indiretti.
B)	<p>INDIRIZZO DELL'OFFERTA</p> <p>Si tratta di una procedura che consente di delineare la mappa dei servizi effettivi, che non rappresenti semplicemente la mera somma delle offerte dei singoli organismi ma si definisca in forma condivisa.</p> <p>Ciò può essere svolto ad un livello minimo di criteri di riferimento alle necessità rilevate attraverso la lettura dei fabbisogni (copertura territoriale e delle tipologie di servizio, oppure in riferimento a criteri di qualità sostanziale. Questi ultimi possono prevedere, in particolare, l'urgenza di sviluppare servizi qualificati di eccellenza in rapporto ai poli di sviluppo del sistema socio-economico territoriale, in forma condivisa entro le micro-reti di attori in essi in-</p>

¹ È tale la concorrenza tra istituzioni formative che si basa non tanto sulla qualità dei fattori centrali del servizio, quanto sulla capacità di attrazione degli studenti in relazione alle "piacevolezze" rappresentate dallo scarso impegno di studio, dalle attività opzionali, dal clima giovanilistico, fino anche dalla presenza di locali di ritrovo e di ricreazione

	<p>teressati.</p> <p>Inoltre, il sistema dell'offerta "validato" dovrebbe favorire la creazione di stili di servizio a carattere flessibile e personalizzato, specie in relazione a quella componente di destinatari come pure a quei territori che, a causa della loro particolare condizione di disagio, fatalmente finiscono per non essere oggetto di attenzione.</p> <p>Infine, il sistema degli attori che costituiscono l'offerta dei servizi deve poter prevedere la presenza di una linea di intervento in forma di sussidiarietà là dove l'intervento primario non sia soddisfacente in rapporto ai livelli essenziali delle prestazioni previste.</p>
C)	<p>CONTROLLO E VALUTAZIONE DI EFFICACIA</p> <p>Si tratta di una attenzione che può svolgersi in forma leggera, oppure più impegnativa nella logica del monitoraggio e dell'accompagnamento. Ciò presuppone gradi progressivi di capacità: conoscenza dei fattori in gioco, creazione di modelli di relazione tra i servizi ed i bisogni; la capacità di agire in funzione della analisi, di utilizzare gli esiti del controllo e della valutazione in forma discrezionale in modo premiante/stigmatizzante in riferimento agli operatori.</p>

Ciò richiede la definizione di una strategia di riferimento che può essere collocata a livello formale entro la seguente tipologia di modelli così configurata, basata sull'intreccio di due fattori-chiave:

- l'enfasi della regolazione, che può essere mirata ad accentuare la conformità degli attori in rapporto ad un disegno "forte" dell'autorità pubblica, oppure all'eccellenza degli interventi in presenza di una varietà di stili di azione;
- l'intensità dell'intervento, che può essere leggero (mirato ad un livello minimo essenziale) oppure forte verso forme di regolazione più intense connesse ad obiettivi di qualità.

INTENSITÀ DELL'INTERVENTO

		INTERVENTO LEGGERO	INTERVENTO FORTE
ENFASI DELLA REGOLAZIONE	CONFORMITÀ	(1) REGOLE MINIME DI PARTECIPAZIONE	(2) REGOLE DI ASSOCIAZIONE
	ECCCELLENZA	(3) POLI DI SVILUPPO	(4) RETI EVOLUTE

Dallo schema elaborato emergono quattro modelli-tipo di regolazione:

MODELLI DI REGOLAZIONE	
1)	<p>REGOLE MINIME DI PARTECIPAZIONE.</p> <p>L'intervento è volto alla "amministrazione" del campo organizzativo ovvero alla definizione delle procedure essenziali</p> <ul style="list-style-type: none"> - di accesso alle risorse da parte dei diversi enti coinvolti nel servizio,

	<ul style="list-style-type: none"> - di attribuzione delle stesse agli vari enti, - di controllo e valutazione (essenziale). <p>Il processo regolativo avviene quindi in forma indiretta e leggera, privilegiando l'intervento ex post sia pure non in modo sistematico, ma centrato in particolare sulle problematiche. Il fattore omologante è dato dalla convenienza degli operatori ad assumere un profilo conforme ai criteri che sottostanno alle procedure con un effetto di livellamento sul livello minimo accettabile: l'eccellenza viene poco a poco abbandonata perché non razionale, specie se la logica della convenzione si basa soprattutto sul prezzo e sulla facilità nell'approntamento del servizio e sulla limitata problematicità dei fattori che lo connotano.</p>
2)	<p>REGOLE DI ASSOCIAZIONE.</p> <p>L'intervento è volto all'associazione dei vari attori alla Pubblica amministrazione tramite una logica centrata sull'adozione di procedure forti di convergenza degli stessi, in una forma che accentua l'assimilazione piuttosto che la differenziazione.</p> <p>L'autorità pubblica opera in modo da sviluppare una sorta di affiliazione forte degli operatori in una logica che mira ad una consistente "cessione di sovranità" degli stessi verso i pubblici poteri i quali si pongono pertanto nella prospettiva di intervenire in modo intenso e costante nel delineare una politica di servizi coerente con le prospettive della politica istituzionale.</p> <p>Uno degli strumenti che viene utilizzato in tal senso è la "carta dei servizi" che presuppone la definizione di una forte adesione ideologica e culturale e la formalizzazione dei vari processi che puntano alla definizione di un sistema di offerta di servizi coerente con standard di qualità specificati in indicatori e sistematicamente controllati con intenti non solo di accompagnamento ma anche di giudizio e sanzionamento (sia positivo che negativo).</p>
3)	<p>POLI DI SVILUPPO.</p> <p>Si tratta di un modello di regolazione che mira essenzialmente a creare punti di attrazione della qualità dei servizi intorno ai poli di sviluppo del contesto socio-economico territoriale. A tal fine, piuttosto che esaurire le energie proprie e degli attori coinvolti in una logica di "standard minimi" del servizio – logica che spesso conduce ad un effetto omologante verso il basso – l'attore istituzionale pubblico privilegia la creazione di micro-reti di eccellenza in modo da porre l'intero sistema in modo quasi-naturale in una tensione imitativa tale da creare un circolo virtuoso verso la qualità sostanziale e condivisa.</p> <p>I poli di sviluppo, associando i soggetti erogatori dei servizi con quelli portatori di interessi, danno vita ad una tensione che può favorire la qualità degli interventi o perlomeno il gradimento sociale verso gli stessi.</p>
4)	<p>RETI EVOLUTE.</p> <p>È un modello di regolazione che si pone l'obiettivo di dare vita ad una vera e propria comunità di attori che condividono una comune visione del servizio e tendono in forma autonoma allo sviluppo della qualità dello stesso. A differenza del modello definito "regole di associazione", questo vede l'istituzione pubblica in una funzione maieutica, volta a stimolare l'azione autonoma dei soggetti intorno ad una visione consistente delle necessità del contesto e quindi delle caratteristiche dei servizi.</p> <p>Va detto che solo in questa prospettiva è possibile superare la natura esclusivamente distributrice della leva pubblica, per poter procedere verso una compartecipazione multipla degli attori alla formazione del capitale necessario alla strutturazione degli interventi.</p> <p>È questa una questione rilevante specie in campo formativo, poiché non pare sostenibile una socializzazione delle responsabilità regolative a fronte del permanere di un esclusivo carattere pubblico delle fonti finanziarie.</p> <p>La compartecipazione dei vari attori al finanziamento dell'attività (le imprese, le associazioni, gli utenti, ma anche gli enti locali) comporta non solo un aumento delle risorse, ma anche una</p>

maggior valorizzazione del servizio, un controllo diretto e quindi una razionalizzazione degli interventi. Tale scelta può rappresentare quindi il passo decisivo delle politiche promozionali e disegna un ruolo delle istituzioni pubbliche che si evidenzia in due grandi fasi conseguenti: la prima di avvio e di volano, mentre la seconda di vero e proprio accompagnamento.

Naturalmente è possibile (e preferibile) un intervento misto che agisca di volta in volta facendo leva su una pluralità di strumenti d'azione a seconda del contesto e delle condizioni date.

Risultano particolarmente rilevanti, nel delineare una strategia di regolazione delle politiche promozionali, tre fattori di fondo:

- le scelte relative alla qualità,
- la natura delle aggregazioni che vengono favorite nel processo di attribuzione degli incarichi e delle risorse,
- la dotazione di competenze della pubblica amministrazione con particolare riferimento alle funzioni di lettura dei fabbisogni, scelta dei modelli, gestione dei processi ed accompagnamento dei soggetti.

L'organizzazione partecipa ad una dinamica di rete, ovvero un'entità sovraorganizzativa che consiste in un'intesa volontaria e reciproca di diversi organismi costituita al fine di perseguire obiettivi rilevanti che i singoli aderenti non sono in grado di assicurare isolatamente.

La rete non necessariamente necessita di una guida intesa come super-ente avente poteri particolari, ma certamente ha bisogno di un momento di coordinamento che sappia elaborare strategie e ottimizzare le risorse.

La rete richiede anche l'attivazione di un sistema informativo – al fine di raccogliere e diffondere le informazioni in tutte le entità aderenti – e di formazione del personale per garantire la presenza di atteggiamenti e competenze coerenti con i fini della rete stessa.

Le modalità di funzionamento della rete prevedono l'intesa tra i partner, la promozione, l'attivazione delle azioni previste, la valutazione e la possibilità di una nuova intesa sulla scorta dei dati provenienti dall'esperienza.

6. Tipologie di Reti formative

Circa il tema delle reti formative, appare indispensabile un lavoro di riflessione ed anche di sperimentazione intorno ad una tipologia possibile di aggregazioni tra organismi formativi.

Si ritiene di poter indicare tre tipologie di Reti formative:

TIPOLOGIE DI RETI FORMATIVE	SPECIFICAZIONE
<p>1. <i>Integrazione di sistema a livello territoriale</i> (Rete territoriale)</p>	<p><i>Per tutti gli organismi formativi, si propone di dare vita a reti territoriali composte da istituzioni erogative (scuole, centri di formazione, centri di orientamento...), anche d'intesa con Provincia e Comuni, sulla base della condivisione di un disegno di rinnovamento pedagogico attento al bene dei destinatari, nessuno escluso, con particolare riferimento a:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - orientamento e bilancio, - didattica della personalizzazione e Larsa, - valutazione tramite rubriche riferite a competenze chiave o essenziali, - gestione dei crediti formativi, - formazione del personale e comunità di pratiche, - progetti destrutturati per combattere la dispersione e il disagio giovanile.

<p>2. Offerta formativa organica</p> <p>(Campus)</p>	<p><i>Per gli organismi omogenei dal punto di vista culturale e strategico, che sono in grado di fornire a livello territoriale un'offerta formativa completa di opportunità, si propone di dare vita ad un'intesa gestionale e metodologica mirante a:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - valorizzare gli apporti delle singole offerte, - sostenere una proposta formativa omogenea, - creare sinergie organizzative e gestionali, - condividere servizi comuni quali l'orientamento, le attività di supporto, - unire le forze per sviluppare l'innovazione e l'eccellenza anche tramite progetti di rilievo nazionale ed europeo.
<p>3. Eccellenza formativa</p> <p>(Polo formativo)</p>	<p>Per gli organismi formativi che condividono lo stesso settore o area professionale e che mirano all'eccellenza in tale ambito, si propone di dare vita ad un'intesa comune, anche a livello sovra-territoriale (provinciale-regionale, nazionale ed europeo), coinvolgendo anche associazioni imprenditoriali e professionali, università e centri di ricerca e sviluppo, con l'intento di dare vita a iniziative stabili di formazione superiore, alta formazione, formazione continua e permanente, progetti di innovazione metodologica e tecnologica, ricerche ed elaborazioni, strutture di supporto alla formazione (es.: certificazioni specifiche, prove e collaudi...), qualificazione della alternanza formativa anche con esperienze stabili all'estero.</p>

La prima tipologia di Rete è più vicina al concetto di Campus e indica una *Integrazione di sistema a livello territoriale*, prevede in sostanza una rete di istituzioni a livello territoriale che presenti un'offerta di servizi e di azioni di sistema che vanno dall'orientamento alla gestione dei passaggi e dei Larsa. Queste reti, che si stanno sviluppando fortemente in vari territori, rappresentano il *livello necessario di partenariato* che ogni organismo formativo dovrebbe garantire. Ciò per uscire dal rischio della autoreferenzialità e per venire incontro alle necessità degli adolescenti e dei giovani, oltre che degli adulti, che sollecitano il passaggio dal riferimento al corso (unità omogenea di persone che perseguono un'identica meta entro un gruppo classe totalmente stabile) a quello del percorso personale, collocato necessariamente entro gruppi di soggetti in formazione, ma con una dinamica più attenta alle necessità di ciascuno. Infatti, il successo formativo si persegue superando la logica della selezione del gruppo omogeneo (condizione per certi versi impossibile nell'attuale realtà sociale e culturale) e scegliendo la logica della risposta a tutte le esigenze formative coerenti con le competenze della struttura erogatrice.

La seconda tipologia si riferisce ad una Rete che prevede una *Offerta formativa organica* e consiste in una rete tra organismi omogenei che presentano un'offerta formativa completa ed organica comprendete in particolare sia percorsi liceali sia percorsi di istruzione e formazione professionale. Tale partenariato – a differenza di quanto previsto nelle alte due tipologie di Campus – riguarda quindi l'offerta formativa in senso proprio. Le condizioni perché ciò si possa realizzare sono:

- condivisione da parte di tutti gli organismi partecipanti (scuole, centri di formazione professionale) di una visione educativa sostanziale;
- rispetto delle prerogative di ciascuno: ciò significa che l'offerta di istruzione e formazione professionale viene affidata all'Ente storico là dove questo esiste e comunque in ogni ambito in cui è possibile attivarne la presenza;
- definizione di un "governo di rete" del Campus che preveda una buona capacità di cooperazione.

Tale offerta formativa può realizzarsi all'interno di una Congregazione quando questa presenti su uno stesso territorio sia istituti di istruzione sia organismi di istruzione e formazione professionale; inoltre, può essere attivata da istituti e centri di formazione professionale diversi, quando sorga l'esigenza e l'opportunità di unire le forze per delineare un vero e proprio Campus di offerta formativa.

La *terza* tipologia indica una Rete di *Eccellenza formativa* e si riferisce non già ad una concezione in senso lato di eccellenza intesa come tensione costante a fare bene le cose ed a migliorarsi continuamente (in tal senso ogni organismo formativo deve mirare all'eccellenza), bensì ad una accezione specifica che indica una rete sovra-territoriale tra organismi vari coinvolti nella innovazione professionale, tecnologica e formativa entro uno specifico settore. Si pensi, ad esempio, all'ambito grafico, che richiede la creazione di una rete nazionale e sovranazionale di Centri e Istituti che condividono un progetto di innovazione professionale, culturale, metodologico, tecnologico ed organizzativo, assieme ad enti ed organismi interessati all'innovazione del settore, così da massimizzare gli sforzi, diffondere le buone prassi, rendere stabili i livelli di qualità raggiunti, realizzare centri pilota, dare evidenza alla propria proposta ed alla propria offerta. L'intero settore industriale, a causa dei processi di innovazione in atto che non possono essere presi in carico da una singola struttura, esige una strategia di centri pilota di tal genere, ma ciò vale anche per l'ambito del turismo, dei servizi alla persona ed alla comunità, dell'agricoltura e così via.

7. Fattori emergenti dalla realtà

A partire dalla conoscenza della realtà e da una recente indagine (Cnos-fap 2007), si nota innanzitutto la *ricchezza delle iniziative di collaborazione e di integrazione che si svolgono entro la realtà educativa salesiana e tra questa ed i soggetti del contesto esterno*.

Si tratta di interventi che paiono il risultato di un'attivazione non necessariamente recente, anche se negli ultimissimi tempi vi è stata certamente un'accelerazione in direzione delle politiche di rete dietro la sollecitazione soprattutto degli enti locali.

Siamo quindi di fronte – sia pure con modalità diverse e non immuni da limiti e problematiche – ad una prospettiva di apertura che assume due direzioni: quella interna e quella esterna.

Ciò significa che il riferimento alla centralità dell'utente, il superamento dell'autoreferenzialità della singola opera, l'apertura al contesto territoriale, una certa propensione progettuale (specie per i ragazzi in difficoltà) ed infine il perseguimento di uno stile cooperativo, sembrano elementi entrati a pieno titolo in molte pratiche delle istituzioni scolastiche e formative.

7.1. Reti interne alle realtà ecclesiali

Dal punto di vista *interno*, in riferimento alle opere educative ecclesiali, emergono tre dinamiche:

- una di mera razionalizzazione delle risorse,
- una di integrazione educativa,
- una di possibile polo formativo di area proprio della scuola cattolica.

La *razionalizzazione delle risorse* appare spesso il risultato di una strategia di ripiegamento a partire dalle difficoltà create solitamente dal disimpegno delle congregazioni religiose gestionali, spesso legate alla crisi vocazionale ed all'aumento dell'età dei componenti, e quindi dalla necessità di centralizzare le opere e di spostare l'attenzione dal servizio esterno al servizio interno al personale anziano. Vi è anche una razionalizzazione che comporta fusioni di scuole precedentemente distinte e mira a creare un aggregato più forte e completo delle differenti offerte, evitando sovrapposizioni e discontinuità.

Circa *l'integrazione educativa*, questa rappresenta – specie nel caso delle opere salesiane – l'evoluzione di una proposta educativa forte, esplicita, comprensiva e nel contempo duttile ovvero in grado di stimolare l'attivazione di differenti tipi di servizio rivolti ad utenze diversificate e con mo-

dalità molteplici. In altri termini, la presenza di una comune ispirazione educativa rende facile un'integrazione tra servizi diversi che non soffrono del pericolo di una autoreferenzialità totale essendo espressione di una comune matrice ideale ed anche metodologica. È questo il primo grado di valore aggiunto che, in tema di lavoro di rete, dovrebbe contraddistinguere la scuola cattolica in tutte le sue dimensioni.

Il *polo formativo proprio dell'area cattolica* è tale se supera la mera dinamica di razionalizzazione e si presenta come un disegno di offerta formativa organica e aperta al contesto territoriale nel suo insieme. Si tratta di un livello di lavoro di rete più impegnativo rispetto al coordinamento di interventi educativi, perché richiede la costruzione di un piano dell'offerta formativa (e orientativa) che a sua volta esige un coordinamento generale dei servizi e perlomeno l'integrazione di alcuni di loro (esempio: comunicazione, accoglienza, orientamento, gestione dei passaggi, integrazioni educative...). Spesso, questo esito risulta facilitato – più che dalla dinamica connessa alle pastorali scolastiche e dei coordinamenti tra strutture ed associazioni educative – dalla comune appartenenza dei gestori ad un'aggregazione o movimento ecclesiale, anche perché ciò avviene in presenza di un'autonomia gestionale e di una effettiva possibilità di elaborare liberamente e di attuare una strategia di intervento organica e di medio termine.

7.2 Reti esterne

La soluzione nettamente più diffusa è quella della *rete territoriale* che a sua volta presenta differenti sfaccettature: alternanza e inserimento lavorativo, coordinamento e accordi, integrazione "minima", integrazione "forte", rete per l'orientamento, progetti.

Questa varietà di articolazioni e la loro consistenza (si veda la limitatezza del caso dell'integrazione "forte") ci fa comprendere come la soluzione della rete territoriale, che presenta legami più "deboli" tra i componenti, risulta essere la modalità più diffusa di intervento che consente un ruolo di coordinamento se non di *governance* "morbida" e non intrusiva e permette ai vari attori di conoscersi, coordinarsi su alcuni punti e mettere in comune le proprie energie per progetti mirati e definiti. Forse questo è il livello iniziale necessario per creare le condizioni di un lavoro ulteriore che risulta maggiormente efficace e accumulativo nel tempo se in partenza si sono poste le basi del riconoscimento e della valorizzazione reciproca tra i soggetti, fuori da logiche di primazia e di dominio. La presenza dell'ente locale gioca in questo un ruolo importante e questo è già un punto su cui pare necessario l'approfondimento nei casi di studio.

I *poli formativi* sono la soluzione successiva, che indica un movimento piuttosto intenso sia delle amministrazioni locali sia degli organismi scolastici e formativi. Non si tratta di pochi esempi, anche se questi si manifestano solo in particolari condizioni di struttura territoriale e di cultura della pubblica amministrazione e dei servizi educativi e formativi. Colpisce quindi la volontà e l'energia che sembra essere profusa dai vari attori in questa formula di rete che risulta sicuramente impegnativa e che merita un approfondimento per almeno alcuni dei casi emblematici individuati.

I *campus* realizzati con l'esterno aprono la riflessione a soluzioni che possono entrare in rotta di collisione con il primato della *mission* educativa, ma che, se ben gestiti, possono anche risultare strumenti per diffondere il principio educativo ed una conseguente metodologia di lavoro concreta. Vanno quindi visti non già solo come strumenti per valorizzare apporti diversi entro un disegno unitario, ma anche come il luogo nel quale poter realizzare un salto di qualità circa il tono educativo delle opere intraprese, facendo leva sul lavoro comune e quindi sull' "imparare facendo".

Le *reti di settore*, ovvero aggregazioni tra organismi del sistema della formazione professionale, sono una novità assoluta e mettono in gioco da un lato le nuove entità associative cosiddette di "secondo livello", e dall'altro l'ingegneria delle amministrazioni locali che talvolta preferiscono un interlocutore unico ed associato piuttosto che la frammentazione dei vari enti. È evidente che siamo di fronte ad un'opportunità ma anche ad un rischio, visto che è sempre in agguato il pericolo di colonizzazione da parte dell'amministrazione pubblica, come pure della creazione di strutture spurie

dal punto di vista educativo, che però risultano potenti come attori in grado di determinare le scelte che influiscono direttamente sulla natura del servizio ma anche della stessa opera.

Le *associazioni temporanee* sono invece entità soprattutto a carattere strumentale, connesse alle opportunità finanziarie dei Fondi sociali europei, che nella gran parte dei casi terminano con la conclusione del progetto (e dei finanziamenti), ma possono anche essere – forse in casi limitati – il luogo dove maturano intese più convinte e durature.

8. Riflessioni e proposte

Dal punto di vista propositivo si impone innanzitutto una riflessione sul significato di questa novità: sembra trattarsi di una linea di innovazione che punta ad un triplice scopo:

- superare la frammentazione dell'offerta formativa che, nell'attuale sistema, si evidenzia con una struttura a canne d'organo, accentuata anche dall'assenza di veri standard di riferimento circa gli esiti in termini di apprendimenti;
- creare un luogo di incontro e di intesa dei vari attori del sistema educativo a livello territoriale così da responsabilizzarli in ordine alle problematiche del disorientamento, dell'apprendimento e quindi della dispersione, oltre che dello sviluppo locale specie nei territori più in difficoltà;
- sviluppare intese tra soggetti del mondo educativo, dell'economia, della ricerca e degli enti locali in grado di perseguire e consolidare innovazioni relative alle metodologie (con particolare riferimento alla progettazione per competenze, all'alternanza formativa, alla gestione dei crediti), alle tipologie formative con rilievo per la formazione superiore e l'alta formazione, all'orientamento.

In altri termini, la strategia delle reti formative tende a superare i limiti di una modalità di cambiamento del sistema che si appoggi unicamente sulle norme, poiché si è consapevoli da un lato che il processo normativo non risulta mai acquisito una volta per tutte a causa della rissosità del quadro politico nel quale prevale l'idea dell'alternanza come distruzione del lavoro svolto in precedenza dall'avversario, e dall'altro che buona parte dei problemi che si debbono fronteggiare per qualificare l'intero sistema non sono limitati alla questione dell'ingegnerismo normativo-istituzionale, ma riflettono strutture di comportamento personale ed organizzativo la cui modifica non può essere semplicemente evocata o sancita per legge, ma richiede una sorta di "apprendimento reale" realizzato sollecitando i soggetti ad affrontare le questioni a partire da una prassi nuova, quella appunto del lavoro di rete e della cooperazione che si desidera virtuosa.

Si presentano ora i suggerimenti emergenti dalle riflessioni finora svolte.

- La valenza fondamentale dell'azione propria delle scuole cattoliche sta nell'*ispirazione educativa* che ne rappresenta il valore peculiare e consente di delineare tutte le iniziative che in essa sono comprese attraverso un ethos educativo che coinvolge tutti i soggetti della comunità. È questa la *risorsa chiave delle opere cattoliche* che consente dinamiche di rete tra le diverse attività, costituita dall'ispirazione educativa, dallo stile di intervento, dalle prassi operative che facilitano la collaborazione e l'interazione. È possibile connotare in modo più chiaro e deciso le opere educative cattoliche anche attraverso un patto educativo di rete, un'offerta formativa integrata, una didattica personalizzata, una gestione organizzativa coerente.
- *Diversi modelli riscontrati sono positivi*; questi riguardano innanzitutto le intese territoriali, specie quelle promosse dall'ente locale, inoltre gli accordi liberi tra strutture scolastiche e formative, i poli formativi di settore, i progetti di sviluppo integrato che emergono nel Sud del Paese, mentre i campus costituiscono ancora un'ipotesi che necessita di ulteriori elementi di concretezza per essere valutata appieno. È in queste direzioni che dovrebbe essere diretta l'iniziativa di sostegno delle politiche di rete in campo formativo.
- La tematica dei *campus* risulta ancora in fase istruttoria. Il campus rappresenta un'intesa paritaria tra tutte le istituzioni scolastiche e formative del secondo ciclo che insistono in uno specifico territorio. È evidente che tale proposta richiede un impegno strutturale volto alla realizzazione di vere e proprie "città studio" collocate strategicamente nei territori e dotate di una grande varietà

di strumentazioni e di attrezzature. La stessa soluzione del campus deve peraltro muoversi da una visione nuova del sistema educativo, non più caratterizzato da iniziative formative separate tra di loro, ma collocate entro un disegno in cui si affermi una forte competenza comune in tema di orientamento, di gestione dei crediti, di personalizzazione dei percorsi, di integrazione delle risorse ed opportunità. L'elemento centrale è quindi posto sulla ispirazione educativa dell'intervento, che deve poter sostenere l'affermazione di uno stile nuovo di insegnamento e di formazione, ed un'intesa forte tra i soggetti della società civile e delle istituzioni.

- I *poli formativi*, a differenza dei campus, sono già in una fase consolidata, e consentono di riflettere in modo più pertinente sulle dinamiche che li caratterizzano e sulle potenzialità che manifestano concretamente. Queste mettono in luce l'importanza di un *patto di fondo tra gli attori in gioco* – formativi, economici, di ricerca, di governo locale – che indica un interesse comune a proporre e gestire percorsi formativi di filiera volti verso l'alto in direzione della formazione superiore e dell'alta formazione. Questo patto dovrebbe poter mobilitare le risorse rese disponibili dai partner, così da dar vita a percorsi formativi effettivamente rispondenti alle necessità del sistema economico, fortemente innovativi, in grado di produrre metodologie e risorse tali da sviluppare un effetto di stimolo e di innovazione dell'intera filiera dell'istruzione e formazione professionale a carattere non accademico. In tal modo possono essere superati i difetti del modello IFTS, che risulta fortemente frenato dalla "logica spartitoria" e dalla provvisorietà che lo connota, ed inoltre si può evitare di considerare i percorsi formativi come un prolungamento del ciclo secondario, come fossero una sorta di sesto anno di recupero di quanto non è stato possibile svolgere nel quinquennio. Il settore industriale è quello dove maggiori sono le possibilità di intervento in tale direzione, ma occorre ampliare la prospettiva anche in direzione degli altri ambienti.
- Risultano invece *critiche le pratiche di integrazione dei percorsi*, specie quelle "forti", che finiscono per negare alla formazione professionale la possibilità di essere titolare degli interventi e di mettere in campo in tal modo il suo potenziale educativo e formativo così come riscontrato nelle sperimentazioni. Inoltre, tali pratiche inducono la scuola alla creazione di classi differenziali, un esito deleterio ma non impreveduto di tale modello di intervento. Quando una pratica non risulta in grado di perseguire gli scopi per cui è stata pensata, occorre rivederla e superarla, mirando al sostegno di quei modelli che meglio rispondono agli obiettivi che ci si pone e che risultano più efficaci in tale direzione.
- Un particolare rilievo assume la *politica formativa nel contesto del Mezzogiorno d'Italia*, là dove, accanto a problematiche economiche vi sono anche debolezze del sistema educativo specie sul versante professionale e tecnico. Il caso dei progetti Policoro e Goel della regione Calabria rappresenta un modello di grande rilevanza, poiché essi consentono di collocare l'intervento educativo entro una dinamica ecclesiale e sociale sostenuta da una forte progettualità e da una logica di lavoro cooperativo che può davvero costituire un fattore di successo proprio perché è in grado di contrastare le tendenze critiche del contesto di riferimento. Risulta quindi preziosa in questo senso una pratica di rete che supera la logica della "cittadella educativa", che risulta scarsamente in grado di delineare patti significativi e stabili con gli attori del territorio. Questa formula può rappresentare la base di una *nuova proposta formativa nel Sud Italia*, svolta entro una rete di promozione etica, culturale, sociale ed economica, in grado di dare vita ad esperienze di eccellenza, in cui la formazione rappresenta una leva importante, integrata con le altre volte ad una promozione globale del contesto.
- È pure positiva la pratica delle reti in tema di *orientamento*, che consentono di dare vita ad un reale servizio in grado di rappresentare ai destinatari tutte le differenti opportunità formative nella loro reale configurazione, quindi lontano da stereotipi e pregiudizi ancora diffusi specie in riferimento alla formazione professionale. Là dove sono praticate, queste intese sono molto utili e consentono di sviluppare competenze orientative di rete, e di riscontrare di anno in anno gli esiti dell'intervento così da correggere il tiro e migliorare le pratiche in relazione agli indicatori emergenti.

- Progetti innovativi volti alla *prevenzione dell'insuccesso e della dispersione* agendo sulle pratiche didattiche rappresentano una strada importante per il futuro, su cui investire con molta decisione. Si tratta di creare occasioni di formazione, di studio e di approfondimento di pratiche reali orientate alle migliori pratiche di personalizzazione e di didattica preventiva, in modo però stabile e con una dinamica di reale servizio rispetto alle scuole ed ai centri di formazione, quindi tramite azioni di laboratorio, di guida e di accompagnamento. La provvisorietà di tali interventi e la loro concezione "accessoria" rispetto all'attività delle singole istituzioni scolastiche e formative non sono fattori tali da consentire questo esito. Si potrebbero pertanto realizzare *intese tra organismi educativi, orientativi e di innovazione didattica* per dare vita a laboratori di cultura della personalizzazione e di innovazione della didattica in senso attivo e coinvolgente, collocati strategicamente sul territorio e connotati da stabilità e da un'azione di supporto innanzitutto ai docenti ed ai genitori, ma che potrebbero funzionare anche come "centri di seconda chance" per gli stessi ragazzi quando si trovino in difficoltà nei loro percorsi di studio.
- La strategia delle reti formative deve però in generale *poggiare su una nuova idealità e progettualità educativa*. Infatti, buona parte dei problemi che presenta il sistema educativo non sono di natura organizzativa; più precisamente, non si possono risolvere creando un piccolo ceto di "operatori delle reti", ma richiedono un cambio delle metodologie specie del secondo ciclo, verso una prospettiva più propriamente educativa. È su questo punto cruciale che è necessario caratterizzare la presenza del soggetto salesiano, che presenta una competenza peculiare proprio nella natura educativa delle attività di istruzione e formazione. Ciò significa che le nuove dinamiche organizzative del sistema educativo hanno una reale possibilità di successo solo se si accompagnano ad una nuova spinta ideale che sostenga la figura dell'insegnante e del formatore come una professione di natura educativa, basata su una valenza vocazionale.

Bibliografia

- BERTELLI B. (a cura di), *La pianificazione sociale. Teoria, metodi e campi di applicazione*, F. Angeli, Milano 1998.
- BOCCA G., *Pedagogia del lavoro. Itinerari*, La Scuola, Brescia 1998.
- BOLDIZZONI D.; MANZOLINI L. (a cura di), *Creare valore con le risorse umane. La forma dei nuovi paradigmi nella direzione del personale*, Guerini & Associati, Milano 2000.
- CASTELL M., *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Blackwell Publishers, Cambridge, Mass, 1996, vol. I.
- CHIOSSO G., *Personalizzazione dei percorsi e qualità della scuola*, «Nuova Secondaria», 7, 2002, 13-18.
- CNOS-FAP, *La rete formativa nella pratica educativa della Federazione Cnos-fap*, paper, Roma 2007.
- DI NICOLA P., *La rete: metafora dell'appartenenza. Analisi strutturale e paradigma di rete*, F. Angeli, Milano 1998.
- GIACCARDI C., MAGATTI M., *L'io globale. Dinamiche della socialità contemporanea*, Laterza, Bari 2003.
- HILL C., HAM M., *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna 1995.
- MORGAN G., *Images. Le metafore dell'organizzazione*, F. Angeli, Milano 1999.
- MORIN E., *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2000.
- MORZENTI PELLEGRINI R., *Istruzione e formazione nella nuova amministrazione decentrata della Repubblica*, Giuffrè, Milano 2004.
- MUTTI A., *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, Il Mulino, Bologna 1998.
- NICOLI D. (a cura di), *Riconoscere e certificare gli apprendimenti*, Vita e Pensiero, Milano 2004.

- PISELLI F. (a cura di), *Reti. L'analisi di network nelle scienze sociali*, Donzelli, Roma 1995.
- POWELL W., DI MAGGIO P. (a cura di), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Comunità, Milano 2000.
- REYNERI E., *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna 2002.
- RIFKIN J., *L'era dell'accesso*, Mondadori, Milano 2000.
- ROMEI P., *La scuola come organizzazione*, F. Angeli, Milano 1990.
- RULLANI E., *Economia della conoscenza*, Carocci, Roma 2004.
- SCIEUR P., *Sociologia delle organizzazioni*, Armando, Roma 2005.
- SCOTT W.R., *Le organizzazioni*, Il Mulino, Bologna 1994.
- SIZA R., *Progettare nel sociale*, F. Angeli, Milano 2003.
- TRIGILIA C., *Sociologia economica*, Il Mulino, Bologna 2002.
- VERGANI A., *Linee-guida per un modello di governo di un sistema territoriale di istruzione e formazione professionale*, in AGENZIA FORMAZIONE LAVORO, *Ricerca sui modelli di governance per lo sviluppo del sistema di Istruzione-Formazione-Lavoro*, paper in stampa, 2005.
- WILSON F., *Lavoro e organizzazioni*, Il Mulino, Bologna 2004.

Il profilo giuridico della fondazione e le sue potenzialità nell'ambito educativo

Prof. GIAN MARIO COLOMBO (Dottore commercialista e Revisore contabile)

Premessa

Mai come in questo momento di crisi dei valori, delle istituzioni, delle certezze di qualunque tipo si rende necessaria una riflessione sulla situazione e sul significato della presenza delle opere sociali degli Enti e Istituti Religiosi nel nostro Paese e sulla possibilità che il patrimonio storico e ideale che queste realtà hanno rappresentato possa continuare ad esistere e, se possibile, a svilupparsi, magari cambiato nelle forme ma immutato nella sostanza. Si ha l'impressione che siamo giunti a un punto di svolta che mette in dubbio la sopravvivenza, almeno nelle tradizionali forme, delle opere stesse e delle attività sociali che in esse vengono svolte.

A tali situazioni occorre far fronte mediante azioni di razionalizzazione del sistema nonché della ricerca di nuove alleanze strategiche.

Nell'ambito del sistema educativo si sta manifestando una tendenza nuova rappresentata dalla *creazione di reti formative* che consentano di associare più soggetti nell'offerta formativa e nel sostegno anche finanziario e dalla *valorizzazione della fondazione di partecipazione* come strumento in grado di assecondare questa tendenza.

Le tipologie di reti formative sinora sperimentate, caratterizzate dalla creazione di patti e intese tra organismi diversi al fine di fornire un'offerta formativa organica e mirata (rete, campus, polo formativo) sono apparse piuttosto deboli sotto il profilo dei legami tra i soggetti partecipanti e della *governance*. Di norma, per regolare i rapporti tra i soggetti della rete, si adottano strutture leggere (es. associazioni temporanee di scopo, accordi di programma, convenzioni per la realizzazione di un singolo progetto); ora, invece, se si vogliono ottenere risultati duraturi e, quindi, strutturali, occorre istituzionalizzare queste sperimentazioni e creare un luogo di intesa e di incontro dei vari attori del sistema educativo a livello territoriale allo scopo di sviluppare intese permanenti tra soggetti del mondo educativo, dell'economia, della ricerca e degli enti locali in grado di perseguire e consolidare innovazioni relative alle metodologie e alle diverse tipologie formative.

I mutamenti del quadro normativo che ci interessano da vicino riguardano la riorganizzazione del sistema dell'IFTS, prevista dalla legge finanziaria 2007 (art. 1, c. 631), e quanto previsto dal decreto legge n. 7/07 contenente, all'art. 13, "Disposizioni urgenti in materia di istruzione tecnico professionale e di valorizzazione dell'autonomia scolastica".

Il comma 631 della legge finanziaria stabilisce che a decorrere dall'anno 2007, il sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) è riorganizzato nel quadro del potenziamento dell'alta formazione professionale e delle misure per valorizzare la filiera tecnico-scientifica. In tale prospettiva, il decreto legge n. 7/07 s'inserisce nel processo di ridefinizione del secondo ciclo¹ e prevede che gli attuali percorsi IFTS siano riorganizzati presso sedi stabili denominate "istituti tecnici superiori"². In particolare, la norma, fatta salva "l'autonomia delle istituzioni scolastiche e nel rispetto delle competenze delle regioni e degli enti locali in materia di programmazione dell'offerta formativa", prevede la possibilità di costituire "poli tecnico professionali" al fine di promuovere in

¹ Decreto Legislativo 17 ottobre 2005, n. 226.

² I percorsi ISTS oggi sono realizzati in attuazione del regolamento adottato con D.I. n. 436/00, ma saranno ridefiniti ai sensi della legge n. 296/2006, articolo 1 – comma 631, con linee guida, da adottare con DPCM, su proposta del Ministero della pubblica istruzione formulata di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e con il Ministro per lo sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

modo stabile e organico la diffusione della cultura scientifica e tecnica e le misure per lo sviluppo economico e produttivo del Paese³.

Se si entra nell'ordine di idee di aderire a nuove forme di aggregazione delle attività formative (reti formative) svolte da enti religiosi mediante un ente gestore autonomo, si tratta di definire quale forma giuridica tale ente debba assumere.

1. Quale tipo di ente gestore per le reti formative della scuola paritaria gestita da un ente non profit?

Rimanendo nel campo degli enti non lucrativi la scelta è essenzialmente istituzionale tra associazione e fondazione.

Il Codice Civile del 1942 colloca gli enti senza scopo di lucro all'interno del Libro Primo e configura l'associazione come un insieme di persone aventi finalità di carattere ideale, con valori etici e sociali, da perseguire e da promuovere, mentre le fondazioni vengono considerate come un insieme di beni vincolati a uno scopo, con le cui rendite l'ente persegue le proprie finalità sociali, mentre colloca gli enti lucrativi (vedi art. 2247) all'interno del Libro Quinto.

Questa divisione, che rispecchiava la realtà del tempo, è andata evolvendosi, nel senso che spesso anche gli enti di cui al Libro Primo del C.C., sia per ragioni interne collegate alla concreta attuazione delle finalità istituzionali, sia per ragioni esterne legate alla crisi dello stato sociale, hanno esercitato una funzione di supplenza nei confronti dell'ente pubblico nella gestione di servizi sociali essenziali. Questi, da una parte necessitano di adeguate strutture per essere svolti efficacemente, dall'altra richiedono l'impiego di sempre maggiori risorse.

Ci chiediamo ora: le associazioni che erano state pensate come depositarie di un patrimonio ideale da conservare e da diffondere, sono "attrezzate" sotto il profilo civilistico per la gestione dei patrimoni e di attività economiche rilevanti? I tentativi di riforma di questa parte del Libro Primo del codice (vedi Commissione Cassese e Commissione Rescigno) hanno dimostrato che la disciplina attuale è assai carente sotto molti punti di vista (soci, responsabilità degli amministratori, bilanci, procedure in caso di insolvenza, devoluzione del patrimonio residuo in caso di scioglimento dell'ente, ecc.).

A ciò si aggiunga che la legislazione fiscale (art. 148 del TUIR), ma anche la legislazione solidaristica più recente (es. L. 266/91 sulle organizzazioni di volontariato; piuttosto che l'art. 5 della L. 383/00, concernente le associazioni di promozione sociale), insiste, con riferimento agli enti di tipo associativo, in chiave antielusiva, soprattutto per godere delle agevolazioni fiscali, sul requisito della democraticità della struttura. La democraticità, come si è già detto, è sicuramente un valore e serve per veicolare le idee all'interno dell'associazione.

Di fronte a queste difficoltà, vi è chi arriva a chiedersi se lo strumento associativo sia idoneo a supportare sul piano civilistico e fiscale la complessa attività di servizi che in alcuni casi viene svolta e che inevitabilmente comporta l'impiego e la gestione di risorse finanziarie rilevanti, o se non sia meglio pensare a un *ente di gestione*, collegato all'ente ecclesiastico, il quale abbia le caratteristiche più idonee sotto ogni profilo per gestire l'attività, rimanendo nell'ambito del settore non profit. Ma vi è anche chi, sulla scorta di ormai consolidati orientamenti della dottrina e della giurisprudenza, ritiene che lo strumento fondazionale non sia adatto solo alla conservazione dei patrimoni, dalle cui rendite trarre le risorse per il raggiungimento delle proprie finalità istituzionali.

La fondazione, cioè, non è più considerata solo un insieme di beni, ma la giurisprudenza e la dottrina ritengono che può anche esercitare un'attività (generalmente di carattere sociale). Può finanziare progetti altamente innovativi e/o sperimentali senza i vincoli dell'ente pubblico, ma anche senza i rischi dell'associazione – che è, per definizione, una struttura aperta – in ordine al controllo delle risorse impiegate dal fondatore e allo sviluppo dei programmi prefissati.

³ Sul punto si veda la relazione di Angelo Paletta in questo stesso Seminario.

2. Fondazioni di partecipazione. Aspetti generali

Una "variante" molto interessante della fondazione "tradizionale", di cui sono già stati descritti alcuni tratti salienti, sono le c.d. fondazioni di partecipazione⁴, le quali, pur conservando le regole previste dal Codice Civile, si configurano come soggetti caratterizzati, a fianco della struttura essenziale (patrimonio, enti fondatori, consiglio di amministrazione) prevista dal Codice Civile, dalla partecipazione di altri soggetti (sostenitori o partecipanti o simili) i quali condividono gli scopi originari dell'ente e intendono contribuire alla loro realizzazione mediante l'apporto di operatività e anche di capitali.

Rimane fermo il principio secondo il quale la continuità dello scopo è assicurata dagli organi statutari previsti dal codice civile. Ogni forma partecipativa (p. es. assemblea dei partecipanti) ha semplicemente carattere consultivo. Si tratta, tuttavia, di aprire ad altri soggetti pubblici e privati non tanto la gestione della fondazione quanto piuttosto l'organizzazione o l'attività della fondazione.

Il nuovo istituto appare applicabile in tutti i settori in cui si intende *favorire la collaborazione tra soggetti pubblici e privati*, mobilitando finanziamenti privati anche consistenti per fini di pubblica utilità.

Specularmente, tale tipo di fondazione è stata anche utilizzata per *favorire la partecipazione di soggetti pubblici a fondazioni* promosse su impulso di privati, assicurando loro un ruolo nell'istituzione a fronte di apporti finanziari non eccessivamente impegnativi, e comunque non vincolati nel tempo.

La peculiarità della fondazione di partecipazione consiste nel fatto che essa si costituisce grazie ad un *patrimonio di destinazione a struttura aperta*, che potrà accrescersi nel tempo.

Gli statuti prevedono infatti la possibilità di ammettere nuovi fondatori nel corso della vita della fondazione dietro un idoneo apporto finanziario al fondo di dotazione, determinato dai fondatori originari oppure dal Consiglio di Amministrazione dell'ente.

Altro elemento che caratterizza la struttura di questa fondazione è la *rappresentanza negli organi di altri soggetti* (di volta in volta denominati partecipanti, aderenti o sostenitori) che contribuiscono alle spese di esercizio e alle attività dell'ente attraverso erogazioni finanziarie, donazioni di beni materiali e immateriali, prestazione di lavoro volontario.

Tali soggetti si riuniscono in un organo assembleare, che in certi casi prevede anche la presenza dei fondatori.

Tale ultimo organo ha un rilievo essenziale nella vita della fondazione; formula, infatti, proposte e pareri sui programmi di attività dell'ente e, in certi casi, esprime anche pareri consultivi sui bilanci e nomina i propri rappresentanti nell'organo di gestione e nell'organo di controllo della Fondazione.

Le caratteristiche principali dell'istituto possono così riassumersi:

- possibilità di aderire, anche successivamente, data a soggetti pubblici e privati apportando beni mobili, immobili, denaro, servizi;
- presenza di diverse categorie di soci, con differenti ipotesi di rappresentatività in Consiglio di Amministrazione;
- presenza di un organo di tipo assembleare, che ha però solo potere di indirizzo e talvolta di nomina di alcuni componenti negli organi;
- assenza di centralità assembleare, per cui la *governance* è assicurata dall'immutabilità dello scopo e dalla gestione dell'organo direttivo;

⁴ Sul punto si è seguita l'ottima sintesi di R. GIACINTI – D. CADONI, *Un modello di fondazione atipico: la fondazione di partecipazione*, in "Enti non Profit", n. 1/2005, p. 11 ss.; *Le fondazioni di partecipazione: tipologie ed esemplificazioni*, in "Enti non Profit" n. 3/2005, p. 177 ss. Con riferimento agli enti lirici si può vedere G. IUDICA, *Privatizzazione degli enti lirici e fondazioni aperte*, in "Terzo settore", n. 5/2001, p. 93 ss. Cfr anche E. BELLEZZA – F. FLORIAN, *Le fondazioni del terzo millennio*, Firenze, 1998.

- i fondatori rimangono sempre i detentori dei poteri di indirizzo e di nomina degli organi di direzione gestionale, a cui possono affiancarsi i partecipanti, aderenti e assimilati, che partecipano operativamente alla vita dell'ente ma sono sostanzialmente privi di poteri gestionali.

3. La fondazione di partecipazione e le reti formative

Faccio presente che, come si è già visto per la scuola statale, la fondazione di partecipazione è utile strumento anche per la "razionalizzazione" in prospettiva sistemica, delle scuole paritarie mediante l'applicazione di criteri comuni, tuttavia rispettosi della tradizione e della identità delle singole istituzioni, finalizzate a porre in essere aggregazioni territoriali e/o servizi sulla base di criteri condivisi, ad esempio, in ordine alla predisposizione del progetto educativo, alla programmazione didattica, all'aggiornamento e alla formazione di personale docente e non docente, alla creazione di una rete di servizi di consulenza, animazione e coordinamento sul territorio, ecc. Ma di questo si parlerà in un successivo articolo.

Il DPR 24 maggio 2001 n. 254 (Regolamento recante criteri e modalità per la costituzione di fondazioni universitarie di diritto privato a norma dell'art. 59, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388) all'art. 1 così si esprime: "In applicazione di quanto previsto all'art. 59, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e in luogo delle aggregazioni di cui alla lettera c) del comma 2 dello stesso articolo, le università statali, di seguito denominate enti di riferimento, al fine di realizzare l'acquisizione di beni e servizi alle migliori condizioni di mercato, nonché per lo svolgimento delle attività strumentali e di supporto alla didattica e alla ricerca, possono costituire singolarmente o in forma associata, fondazioni di diritto privato". Due, pertanto, sono le finalità fondamentali delle Fondazioni Universitarie: realizzare *l'acquisizione di beni e servizi* alle migliori condizioni del mercato; *lo svolgimento delle attività strumentali* e di supporto alla didattica e alla ricerca.

Le categorie di soggetti che costituiscono le Fondazioni in parola sono i seguenti:

- *Fondatori*: partecipano alla costituzione della fondazione e sono gli enti, le amministrazioni pubbliche e i soggetti privati individuati dagli enti di riferimento, che abbiano accettato di contribuire al fondo di dotazione iniziale e al fondo di gestione della fondazione mediante contributi in denaro, in attività o in beni materiali e immateriali.
- *Partecipanti istituzionali*: sono, previo gradimento della fondazione e dell'ente di riferimento, gli enti, amministrazioni pubbliche e soggetti privati che, condividendo le finalità della fondazione, contribuiscono alla realizzazione dei suoi scopi, mediante contributi in denaro annuali o pluriennali, in attività o beni materiali e immateriali, in misura non inferiore a quella all'uopo stabilita annualmente dal CdA della fondazione.
- *Partecipanti*: sono gli enti, amministrazioni pubbliche e soggetti privati che contribuiscono in via non continuativa agli scopi della fondazione con mezzi e risorse in misura non inferiore a quella all'uopo stabilita dal CdA della fondazione.

All'art. 2, comma 3, si precisa che: "Le fondazioni agevolano la partecipazione alla propria attività di enti e amministrazioni pubbliche e di soggetti privati sviluppando ed incrementando la necessaria rete di relazioni nazionali ed internazionali funzionali al raggiungimento dei propri fini". In tal modo si codifica la interazione tra soggetti pubblici e privati.

La Fondazione di partecipazione, oltre che costituire un modello efficace per la gestione di reti formative, si può anche applicare alla gestione di scuole paritarie, di cui alla L. 62/2000, cioè di scuole chiamate a svolgere una "funzione pubblica" nell'ambito del sistema nazionale unitario dell'istruzione e della formazione su un piano di parità rispetto alle scuole gestite dallo stato.

A titolo esemplificativo, valga il seguente caso concreto. Trattasi di un istituto di eccellenza, con utenti molto particolari, che unisce l'attività didattica vera e propria all'attività socio-assistenziale nei confronti di studenti affetti da sordità. I costi di gestione sono evidentemente maggiori (attesa, appunto, la duplice funzione esercitata dalla scuola) di quelli di una normale scuola paritaria senza scopo di lucro non statale. Il concorso delle famiglie degli alunni, tramite il pagamento della retta scolastica, e il contributo economico dell'ente gestore che anche in questo modo concre-

tizza il perseguimento delle proprie finalità educative, non sono più in grado di assicurare nel tempo la sopravvivenza stessa della scuola, stanti le perduranti, cospicue perdite di gestione. I ricavi non coprono nemmeno i costi della gestione ordinaria: non vi sono, quindi, minimamente le risorse per gli investimenti e per l'innovazione.

Si è pensato, pertanto, ad un maggiore coinvolgimento nella gestione sia delle diverse componenti della comunità scolastica (personale docente e non docente, genitori) ma anche di proporre ad altri potenziali interlocutori privilegiati (Amministrazione Pubblica, in particolare provincia e comuni; imprese, tra cui alcune aziende fornitrici; fondazioni bancarie, particolarmente sensibili ai problemi sociali; volontariato) non solo di dare un contributo economico, ma di partecipare anche con il proprio *know-how* agli indirizzi gestionali (anche tramite la partecipazione al Consiglio di amministrazione) nel rispetto, ovviamente, dei principi originari che hanno ispirato la costituzione della scuola.

Si ritiene che l'apertura dell'istituzione scolastica al territorio, mediante una rete relazionale nella quale ognuno è chiamato a dare ciò che può, e a fare ciò che è in grado di fare, per una scuola che non è più, in via esclusiva, di un singolo ente gestore, sia pure altamente meritorio e qualificato, ma di tutta la comunità che partecipa all'educazione dei propri figli, sembra essere l'unico modo per assicurare la continuità della scuola e il suo successo educativo.

4. Inquadramento fiscale dell'ente giuridico privato (nel caso specifico, fondazione)

Allo scopo di chiarire questo aspetto, cercheremo di dare risposta a due interrogativi concernenti l'ente privatizzato:

1. ente commerciale o ente non commerciale?
2. è possibile, per le fondazioni scolastiche, diventare Onlus?

4.1. Ente commerciale o ente non commerciale?

In questa ottica, il primo interrogativo che ci si deve porre riguarda la natura dell'ente, senza dare per scontato che per il solo fatto che ci si trova di fronte ad un soggetto senza scopo di lucro si tratti senz'altro di un ente non commerciale. In realtà, dal punto di vista fiscale, per la qualificazione di ente commerciale o non commerciale non rilevano le finalità, bensì l'oggetto. Ci dobbiamo dunque domandare: siamo di fronte ad un ente commerciale o non commerciale?

Ora, stabilito che è necessaria un'analisi preventiva volta a verificare la non commercialità dell'ente, occorre fare riferimento soprattutto agli articoli 73 e 149 del TUIR.

Nel testo dell'art. 87, c. 4, del DPR 917/86, previgente rispetto alle modifiche introdotte dal DLgs 460/97, venivano offerti due diversi criteri di determinazione dell'oggetto: quello *formale*, attinente al contenuto dell'atto costitutivo e dello Statuto; quello *sostanziale*, fondato invece sul confronto con l'attività effettiva.

In tal modo, "non erano a priori vincolanti né la qualificazione statutaria né il contenuto della dichiarazione programmatica"⁵.

Dal canto suo l'art. 3, comma 187, della Legge n. 662/96 informa il riordino della disciplina degli enti non commerciali alla individuazione di una definizione di questi che conferisca "rilevanza ad elementi di natura obiettiva connessi all'attività effettivamente esercitata".

Infine, l'art. 1 del DLgs 460/97, attuativo della delega, ha modificato l'articolo 87, c. 4 del TUIR precisando che "per oggetto principale si intende *l'attività essenziale per realizzare direttamente gli scopi primari* indicati dalla legge, dall'atto costitutivo o dallo statuto". Pertanto un ente può definirsi non commerciale quando l'attività commerciale non è essenziale, cioè quando realizza non lo scopo istituzionale dell'ente, ma uno scopo intermedio; tale attività deve dunque essere strumentale all'attività principale, cioè all'attività che realizza direttamente lo scopo istituzionale. Ne

⁵ Cfr. v. FICARI, *Disciplina fiscale degli enti non commerciali*, in *Commento agli interventi di riforma tributaria*, a cura di A. MICCINESI, Cedam. Padova 1999, p. 659.

conseguo, anzitutto, che *sullo statuto* sia prevista come attività essenziale per realizzare direttamente gli scopi istituzionali dell'ente un'attività non qualificabile come commerciale ai sensi dell'art. 51 del DPR. 917/86. Accanto a questo criterio formale ve ne è uno fattuale, introdotto dall'art. 111 bis del TUIR (Perdita della qualifica di ente non commerciale), che ha condizionato la conservazione della natura non commerciale dell'ente *anche* alla circostanza che l'esercizio dell'attività commerciale non risulti quantitativamente prevalente rispetto all'attività istituzionale.

È chiaro che siamo di fronte a due criteri distinti e, nel momento in cui essi non si sovrappongono (cioè in tutti i casi in cui non vi sia perfetta coincidenza tra quanto previsto nello Statuto e quanto rilevato nell'attività effettivamente svolta), occorre stabilire il rapporto che lega i due criteri e quale di essi debba prevalere.

Se si dovesse fare riferimento solo al criterio qualitativo (legge, statuto) senza tenere conto di quello quantitativo (attività di fatto svolta), si potrebbe arrivare al paradosso di qualificare come enti non commerciali organismi che, pur avendo indicato nello statuto di svolgere attività non commerciale, in realtà esercitano un'impresa. In questo senso si esprime anche la CM n. 124/E del 12-05-1998: "se l'attività essenziale per realizzare direttamente gli scopi primari è non commerciale l'ente deve annoverarsi fra quelli non commerciali, sia ai fini delle imposte sui redditi che sull'imposta sul valore aggiunto e, conseguentemente, deve essere rispettivamente assoggettato alla disciplina recata dal Titolo II Capo III del TUIR e dall'art. 4 del DPR 633/72, nonché alla disciplina contabile prevista per tali categorie di enti. Diversamente, l'ente, ancorché dichiarati finalità non lucrative, è considerato ente commerciale quando l'attività essenziale per la realizzazione degli scopi tipici è di natura commerciale".

4.2. Scuole paritarie costituite sotto forma di fondazione ed equiparazione al trattamento fiscale delle Onlus⁶

In questa sede vorremmo richiamare l'attenzione su un aspetto singolare contenuto nella legge sulla scuola paritaria, riguardante la possibilità per detti enti di qualificarsi come Onlus.

Come è noto, a seguito dell'entrata in vigore del DLgs 460/97, istitutivo delle Onlus, si è aperto il problema della ammissibilità delle scuole non statali gestite da enti non profit a godere della disciplina agevolativa prevista per le Onlus.

In particolare, si trattava di verificare il possesso da parte di questi enti dei requisiti soggettivi e oggettivi previsti dall'art. 10 del DLgs 460/97, già citato. Il punto di maggiore criticità riguarda la norma che prevede l'esercizio dell'attività a favore di soggetti svantaggiati. Ciò è talmente vero che il Ministero delle Finanze, anche in risposta a numerose richieste di chiarimenti pervenute dagli interessati, si è sentito in dovere di emanare la circolare 82/E del 1998, nella quale si precisa che "relativamente ai settori della formazione e dell'istruzione, la riconducibilità tra le Onlus è subordinata ai sensi dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo n. 460 del 1997, alla condizione che l'attività sia diretta ad arrecare benefici esclusivamente a: a) persone svantaggiate in ragione di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari; b) componenti collettività estere, limitatamente agli aiuti umanitari".

In sede di discussione della proposta di legge n. 6270 recante "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione", con un Ordine del giorno, accolto dal governo, la Camera "impegna il governo ad interpretare il comma 8 dell'articolo 1 nel senso che tra i requisiti di cui all'art. 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, richiesti alle scuole paritarie senza fini di lucro per godere dei benefici fiscali dallo stesso introdotti, non sono compresi quelli che contrastano con la stessa definizione di scuola paritaria e, segnatamente, non è compreso il requisito di cui all'articolo 10, comma 1 lettera b), come precisato dai successivi commi 2 e 3".

Il comma 8 dell'art. 1, definitivamente approvato dal Parlamento (L. 10 marzo 2000, n. 62), che è stato riportato all'inizio di questo lavoro, non è formulato in modo da togliere le incertezze

⁶ Cfr. sul punto G. M. COLOMBO – M. SETTI, *Contabilità e bilancio degli enti non profit*, IPSOA, IV ed., 2007, p. 309 ss.

circa il problema della ammissibilità delle scuole paritarie a ricoprire la qualifica di Onlus, indipendentemente dalla verifica delle condizioni di svantaggio di cui all'art. 10, c. 2, lett. a) e b) del DLgs 460/97, essendo ovviamente scontato che tutti gli altri requisiti devono essere osservati dalle scuole paritarie che intendono essere Onlus.

Si tratta di un testo lapidario e, letteralmente inteso, quasi pleonastico, visto che non si fa altro che ribadire il contenuto di una norma già esistente. La prima considerazione che viene da fare, leggendo i testi riportati sopra, è che vi è una notevole resistenza, a livello legislativo, al superamento della normativa-quadro, tracciata con il DLgs 460/97, sia pure per un caso di particolare rilevanza sociale, come è quello della scuola paritaria.

A ciò si deve tuttavia aggiungere che è necessario salvaguardare il principio della conservazione della norma e, quindi, della sua significatività. Una interessante presa di posizione in questo senso si è avuta in un recente documento dell'Ufficio Nazionale per l'educazione, la scuola e l'università della CEI. L'argomentazione essenziale è così sintetizzata: "Poiché le scuole paritarie stanno svolgendo un servizio pubblico, devono accogliere, accettandone il progetto educativo, chiunque richieda di iscriversi; non può ritenersi compreso, tra i requisiti di cui al predetto art. 10 del D. Lgs. 460/97, quello che limita l'attività di istruzione a favore di persone svantaggiate o, limitatamente agli aiuti umanitari, di stranieri, perché sarebbe in contrasto con la nozione stessa di scuola paritaria. In tal senso si è espresso anche lo specifico ordine del giorno "legislativo", presentato alla Camera dei Deputati, formulato in senso impegnativo per il Governo e da questo accettato in sede di approvazione della legge 62/2000".

5. Conclusioni

1) In un'ottica di razionalizzazione del sistema, da tempo si è pensato, da parte di molti, sia per motivi di ordine fiscale che gestionale-organizzativo, anche alla gestione indiretta dei servizi sociali mediante la costituzione di strutture collegate, sia che si tratti di enti non profit (fondazioni o associazioni), sia che si tratti di partecipazioni in società di capitali (s.r.l. o s.p.a.) o di una cooperativa, anche nella prospettiva di coinvolgere altri soggetti esterni all'ente religioso in grado di apportare lavoro e capitali.

Diciamo subito che questa ipotesi deve essere attentamente valutata in primo luogo in rapporto ad un tema delicato che è quello del controllo della gestione (inteso come possibilità di indirizzo/coordinamento) da parte dell'ente fondatore:

- a) ove vi è una base associativa o assembleare (sia che si tratti di associazione che di cooperativa) vige il principio della democraticità della struttura (ogni testa, un voto). Questo principio favorisce la partecipazione (che è un valore importante), ma, allorché si tratta di gestire attività economiche di grande rilevanza (servizi sociali), potrebbe creare seri problemi in rapporto sia ad una carenza civilistica sulla disciplina delle associazioni, per quanto attiene agli aspetti patrimoniali, sia alla difficoltà di controllo sulla gestione da parte della casa madre. Diverso è il caso della società ove l'assemblea (e, di conseguenza, il Consiglio di Amministrazione) potrebbe essere facilmente controllata dal soggetto proprietario.
- b) a differenza di quanto accade per i gruppi di società, ove i rapporti tra casa madre e società collegate-controllate è regolamentato, negli enti non profit manca qualsiasi disciplina giuridica in proposito. Il problema del controllo è uno degli aspetti su cui riflettere maggiormente, tenendo conto che gli enti collegati (lucrativi o non lucrativi che siano) sono comunque soggetti giuridici autonomi che operano nel civile, secondo le norme stabilite dall'ordinamento.

2) La scelta istituzionale, rimanendo nel campo degli enti non lucrativi, è tra associazione e fondazione. Nel momento in cui vi è esercizio di una attività economica, la preferenza va al soggetto fondativo. La forma associativa talvolta alimenta attraverso il gioco delle maggioranze, le contrapposizioni e i contrasti che certo non giovano alla stabilità del governo dell'ente.

3) Una variante sul tema è data dalla fondazione di partecipazione quale strumento per gestire l'attività scolastica, mediante una struttura aperta, e per contribuire ad una razionalizzazione del

sistema delle scuole cattoliche favorendo una organizzazione a rete. Questa forma consente non solo di unire il valore della partecipazione (associazione) con la tutela dei patrimoni (fondazione), ma è, inoltre, strumento per favorire la presenza dell'istituzione sul territorio mediante la mobilitazione degli *stakeholders*, nonché la collaborazione tra pubblico e privato.

4) *L'aspetto fiscale* può influire sulle scelte che si intendono effettuare. La fondazione scolastica è ente commerciale o ente non commerciale?

Ai sensi dell'art. 73, c. 1, del TUIR la distinzione tra le due tipologie di enti sta nel fatto che un ente abbia (o non abbia) per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale.

In questo senso, sotto il profilo fiscale, l'attività scolastica è da ritenersi, anche se gestita da un ente non profit, un'attività commerciale. Se è attività "essenziale" dell'ente (vedi art. 73, c. 4, del TUIR) questo diventa ente commerciale. Unica eccezione è l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto che è ente non commerciale ex lege (art. 149, c. 4, del TUIR).

Per quanto riguarda le reti formative gestite da fondazioni di partecipazione, occorre vedere l'oggetto, cioè le attività svolte. Lo schema di ragionamento da applicare è quello esposto al punto 4.1.

La fondazione scolastica può essere Onlus? Ai sensi dell'art. 10 del DLgs 460/97 l'attività di istruzione richiede, per essere ammessa quale Onlus, che venga rivolta a soggetti svantaggiati. Ora, siccome generalmente nelle scuole normali gli allievi sono soggetti normodotati, è da escludere che le fondazioni scolastiche, di norma, possano assumere la qualifica di Onlus.

La valutazione dell'inquadramento fiscale è importante ai fini della scelta se gestire direttamente l'attività scolastica da parte dell'ente ecclesiastico o, indirettamente, tramite un ente strumentale.

5) Nella valutazione degli aspetti fiscali concernenti la costituzione di una fondazione scolastica faccio notare, da ultimo, che l'art. 13, c. 3, della L. 40/07, andando a modificare l'art. 15, comma 1, e l'art. 100, comma 2, del TUIR, ha introdotto interessanti agevolazioni fiscali concernenti le erogazioni liberali a favore degli istituti scolastici di vario ordine e grado statali e paritari senza scopo di lucro appartenenti al sistema nazionale di istruzione di cui alla legge 10-3-2000, n. 62, e successive modificazioni, finalizzate all'innovazione tecnologica, all'edilizia scolastica e all'ampliamento dell'offerta formativa.

Data di entrata in vigore della norma è il 1° gennaio 2007. In pratica:

- detrazioni IRPEF del 19%. Costituiscono oneri detraibili le erogazioni liberali, effettuate, tramite i canali bancari, dalle persone fisiche (e dagli enti non commerciali) ai soggetti di cui sopra per le finalità ivi indicate.
- sono deducibili le erogazioni liberali effettuate secondo le modalità e le finalità, ai soggetti di cui sopra dalle imprese nel limite del 2% del reddito di impresa dichiarato e, comunque, nella misura massima di €70.000 annui.

Maggiori chiarimenti circa l'interpretazione da dare alla norma sia per quanto riguarda l'ambito soggettivo che quello oggettivo, verranno dalla circolare esplicativa.

Per quanto concerne il nostro argomento, si può certamente dire che, almeno stando al tenore letterale della norma, anche le scuole direttamente gestite dagli enti ecclesiastici possono rivestire la qualifica di scuole paritarie, ma, come è già successo per quanto riguarda la pubblicità del bilancio della scuola paritaria, richiesto dalla L. 62/00, si fa sempre maggiore l'esigenza di avere una gestione trasparente ed autonoma delle attività scolastiche e istituzionali separate rispetto a quelle dell'Istituto religioso che ha esigenze proprie di riservatezza.

Fondazioni e reti formative nella scuola della società civile. Aspetti economici e gestionali

Prof. ANGELO PALETTA (Università di Bologna)

1. La governance dei sistemi educativi tra stato, mercato e società civile

In generale, rendere disponibile un insieme di beni o di servizi implica lo svolgimento di differenti funzioni che non necessariamente devono essere realizzate dallo stesso soggetto economico. L'organizzazione economica del bene istruzione implica l'assunzione di scelte almeno relativamente ai due punti seguenti (Bradley e altri 2000; Paletta, Vidoni 2006):

- il *finanziamento* del servizio può essere sostenuto direttamente dallo stato oppure dagli utilizzatori o con forme miste;
- l'*erogazione* del servizio può essere riservata ad attori che rientrano giuridicamente nella sfera della pubblica amministrazione, può essere affidata ad attori privati dai quali si acquisisce il servizio attraverso gare pubbliche o altre forme competitive, oppure l'erogazione privata può essere riconosciuta come diritto/dovere originario dell'individuo e delle sue formazioni sociali.

L'organizzazione economica di queste funzioni pone un problema di efficienza allocativa: ciascuna funzione deve essere riconosciuta o attribuita agli attori che possiedono le competenze e le capacità per realizzarle al meglio, tenuto conto delle possibili sinergie conseguibili dal processo di allocazione.

Se proviamo a rappresentare i due ordini di scelte, se ne possono trarre implicazioni su diversi modelli di governance dei sistemi educativi:

Finanziamento	Erogazione	
	Pubblica	Privata
Pubblico	I "Welfare State" tradizionale	II Finanziamento pubblico della fornitura privata del servizio
Privato	III Tariffe a carico degli utenti, contributi, donazioni	IV Mercato puro

Sulla base dei dati disponibili è possibile ricercare alcune evidenze empiriche a sostegno dei quattro quadranti.

Nei paesi OECD (OECD 2006), il finanziamento pubblico è dominante a tutti i livelli, ma particolarmente nel settore primario, secondario e post-secondario (in prevalenza, istituti tecnici superiori diversi dalle università) dove raggiunge in media il 93%. Ciò a conferma che la situazione prospettata nel quarto quadrante è in contraddizione con la stessa natura del bene istruzione, in considerazione delle esternalità positive ad esso associate (Hanushek, 2005).

Invero, il dato medio nasconde differenze anche sensibili tra i paesi. La proporzione di finanziamenti privati eccede il 13% in Australia, Germania, Korea, Messico, Svizzera e Regno Unito.

Nella maggior parte dei paesi, si tratta di tariffe a carico degli studenti corrisposte direttamente dalle famiglie, ma in Germania e Svizzera la maggior parte del contributo proviene dal settore delle imprese a sostegno del sistema duale di apprendistato a livello di secondarie superiori e post secondarie.

La schematizzazione precedente non dà ragione della complessità delle situazioni reali che "attraversano" i quadranti e portano alla luce situazioni ibride. Tra queste trovano posto situazioni che meritano maggiori approfondimenti come quella che prevede il finanziamento prevalente con risorse pubbliche dell'erogazione, su un piano di parità, di soggetti pubblici e privati.

Ed è proprio con riferimento a questa ultima soluzione che ci si riferisce quando si parla di "quasi mercati" (Matteuzzi Mazzoni, Paletta, 2006):

- quasi mercati regolati dal lato della domanda, in cui l'ente pubblico finanzia direttamente la domanda, nella forma di *vouchers*, borse di studio, sgravi fiscali ed altri aiuti diretti. Gli utenti acquistano il servizio da un insieme di fornitori "accreditati", pubblici e privati, che devono rispondere a certi requisiti strutturali e di funzionamento definiti dall'ente pubblico regolatore del quasi mercato;
- quasi mercati regolati dal lato dell'offerta, in cui l'ente pubblico regolatore (normalmente attraverso un'agenzia), svolge funzioni di acquirente del servizio nell'interesse dei cittadini, disciplinando gli standard minimi di prestazione, le condizioni di offerta, il finanziamento diretto degli operatori (pubblici e privati), la valutazione della performance e le ispezioni. In certi casi, la creazione di quasi mercati avviene stipulando veri e propri contratti di fornitura con soggetti privati (appalto di scuole).

Per cercare evidenze empiriche a sostegno dei quasi mercati, comparativamente ad altri modelli di governance, è utile riferirsi al modo in cui sono distribuiti i finanziamenti pubblici tra operatori pubblici e privati (tabella 1.1).

Nei paesi OECD, la stragrande maggioranza di fondi pubblici – in media l'86,7% – è diretta ad istituzioni pubbliche (prima colonna), ma in un numero rilevante di paesi un ammontare significativo di fondi pubblici è destinato al settore privato sia direttamente (finanziamenti pubblici di istituzioni private) sia indirettamente, attraverso la concessione di sussidi di vario genere alle famiglie che possono spendere come meglio credono nelle istituzioni che preferiscono. Più del 20% dei fondi pubblici è distribuito (direttamente o indirettamente) al settore privato in Danimarca, Nuova Zelanda, Norvegia, Regno Unito. Sono da segnalare, per la loro particolarità, i casi di Belgio e Olanda, dove la maggioranza dei fondi pubblici è destinata ad istituzioni gestite da privati. Se si guarda ai paesi europei dell'OECD (EU19), in media il 13,5% dei fondi pubblici è destinato direttamente alle istituzioni private, mentre in Italia è al di sotto del 3%.

Con specifico riguardo all'Italia, questo dato deve essere letto insieme ad altri elementi utili all'analisi dei modelli di governance:

- il settore non statale, esclusa la scuola dell'infanzia, comprende solo il 5% di utenti;
- il settore statale comprende oltre un milione e centomila addetti tra docenti (825 mila) e altro personale (273 mila amministrativi e bidelli);
- il ministero ha 10 mila dipendenti amministrativi di cui l'80% negli uffici periferici. Ispettori e "distaccati" sono soltanto l'8,2%.

Da tutti questi elementi emerge che il processo di sussidiarietà orizzontale è in ritardo. Il nostro sistema rimane un monopolio statale che si sta decentrando soltanto in termini amministrativi.

Tabella 1.1 – Distribuzione della spesa pubblica per l'istruzione (esclusa istruzione terziaria)

	Finanziamento pubblico dell'offerta: istituzioni pubbliche	Finanziamento pubblico dell'offerta: istituzioni private	Finanziamento pubblico della domanda
Australia	77.1	19.7	3.1
Austria	98.4	0.3	1.3
Belgio	44.8	52.7	2.5
Canada	98.1	1.9	n.d.
Repubblica Ceca	91.5	3.6	4.9
Danimarca	79.3	6.4	14.3
Finlandia	90.8	5.9	3.3
Francia	84.3	12.6	3.1
Germania	83.2	12.0	4.8
Grecia	99.7	n.d.	0.3
Ungheria	85.1	9.2	6.7
Islanda	95.0	1.4	3.6
Irlanda	95.6	n.d.	4.4
Italia	95.2	2.8	2.0
Giappone	96.3	3.5	0.2
Korea	82.8	15.4	1.8
Lussemburgo	97.7	n.d.	2.3
Messico	94.6	n.d.	5.3
Olanda	22.9	70.6	6.5
Nuova Zelanda	89.0	3.7	7.3
Norvegia	88.0	6.4	5.6
Polonia	n.d.	n.d.	n.d.
Portogallo	92.5	6.1	1.4
Slovacchia	93.8	4.2	2.0
Spagna	84.6	14.1	1.3
Svezia	87.3	6.4	6.3
Svizzera	90.5	7.3	2.2
Turchia	99.2	n.d.	0.8
Regno Unito	76.7	23.2	0.2
Stati Uniti	99.8	0.2	n.d.
Media OECD	86.7	10.7	3.4
Media EU 19	83.5	13.5	3.7

Fonte: OECD (www.oecd.org/edu/eag2006)

2. Competizione e cooperazione nei sistemi educativi

Il concetto di "quasi mercato" si basa sull'assunto che l'organizzazione economica dell'offerta di un servizio è governata attraverso surrogati dei prezzi (finanziamento e valutazione dell'offerta basati sulla performance; voucher e sussidi diretti alla domanda, ecc.) che hanno lo scopo di mettere in competizione i soggetti economici nell'attrazione delle risorse, ampiamente intese: studenti e personale qualificato, risorse finanziarie provenienti da enti pubblici, donors, imprese, ecc.

La competizione basata sulle risorse è l'elemento caratterizzante dei quasi mercati perché è sulla base degli esiti della competizione che viene ridefinito il patrimonio di risorse di cui gli attori dispongono per configurare l'offerta del servizio ed essere autosufficienti (Hanushek, Rivkin, 2003).

La domanda è lasciata libera di muoversi tra offerte alternative, mettendo a confronto scuole e progetti educativi che tendono ad essere sufficientemente differenziati per favorire la più efficiente allocazione delle risorse. In effetti, ciascun operatore economico esibisce un elevato controllo su tutte le risorse di cui ha bisogno per competere, ed utilizza le leve di controllo a disposizione per vincere in un confronto competitivo. Tale confronto può anche risolversi in un "gioco a somma ze-

ro", dove la supremazia di uno o più attori si traduce in una perdita di risorse per gli altri attori coinvolti nella competizione.

Un sistema di quasi mercato tende ad accentuare le differenze tra gli operatori economici, veicolando crescenti risorse verso quelli di maggiore qualità, ma distanziandoli dai soggetti involuppati dentro una spirale di basse performance, bassa domanda, penuria di risorse. Se gli studenti e le loro famiglie, non sono in possesso di informazioni qualificate sulla diversità delle offerte, oppure se le loro scelte sono vincolate da fattori non strettamente connessi a considerazioni di qualità del servizio (come ad esempio elevati costi di spostamento verso una scuola più lontana o la presenza di restrizioni di accesso), allora la libertà di scelta è soltanto potenziale. Con la conseguenza che la parte di domanda più debole, per motivi economici, sociali e culturali, continuerà a non "approfittare" delle opportunità del sistema educativo, accrescendo di fatto l'inequità e la segregazione sociale nei confronti degli studenti appartenenti alle famiglie meno abbienti o, più semplicemente, meno attente. Si tratta di veri e propri "fallimenti" del mercato che rafforzano la necessità di interventi regolativi da parte dello Stato per correggere le distorsioni sul fronte dell'equità e della giustizia sociale.

D'altra parte, il concetto di quasi mercato delinea un assetto organizzativo della domanda e dell'offerta del servizio educativo nel quale la competizione non esclude la cooperazione tra gli operatori economici (Bastia, 1989).

Nel quasi mercato possono trovare posto vere e proprie "reti" di diversa natura: reti costituite tra operatori potenzialmente concorrenti (reti di scuole, analoghe per tipologia istituzionale, operanti nello stesso bacino di utenza), reti di operatori integrati verticalmente (reti di scuole appartenenti ai diversi ordini e gradi), reti costituite tra scuole e altri soggetti. In questa ultima fattispecie si è in presenza di reti interistituzionali caratterizzate dal fatto che un insieme di soggetti, pubblici e privati, profit e non profit, per diversi motivi, danno vita a strutture e meccanismi di cooperazione in forza dei quali ciascun attore rimane autonomo, ma mette a disposizione risorse e svolge attività complementari che sono necessarie per realizzare una missione condivisa, in tutto od in parte, con gli altri partner.

In una "rete" operante all'interno di un assetto di quasi mercato, ciascuna unità operativa non si trova in una posizione gerarchicamente subordinata ad altri partner. Gode di un livello di autonomia che non è solo giuridica, ma di governo economico in ordine a cosa fare, come e perché (Palletta, Vidoni, 2006). L'aspetto caratteristico di queste reti è che i partner scelgono di cooperare, a tutto campo o su particolari ambiti di attività, intravedendo la possibilità di conseguire vantaggi reciproci in un gioco cooperativo a somma diversa da zero. Di fatto, scelgono di rinunciare, in qualche grado ed aspetto, alla loro autonomia, condividendo risorse e attività su basi fiduciarie di reciproca conoscenza e convenienza. Per contro, se le relazioni fossero improntate soltanto su basi di competizione, i rapporti tra gli offerenti il servizio sarebbero spersonalizzati. Certamente, ci sarebbe conoscenza reciproca per meglio configurare la propria proposta di valore agli utenti e differenziarsi, ma tale conoscenza sarebbe soltanto strumentale a migliorare la propria posizione competitiva (O'Toole, 1997).

Diverso dal caso fin qui considerato dei quasi mercati è un assetto di governo dei sistemi educativi dove la cooperazione delle scuole con altri soggetti non è il frutto di autonomi calcoli di convenienza o, per meglio dire, di strategie di collaborazione che cercano di valorizzare al meglio l'autonomia scolastica. In modo esattamente contrario, la cooperazione diviene una strada obbligata proprio a causa della mancanza di autonomia e di un sistema amministrativo decentrato in cui la dipendenza della scuola da altri soggetti è istituzionalizzata attraverso un'articolata ripartizione delle competenze amministrative tra stato, regioni ed enti locali.

La mancanza di autonomia determina una sistematica carenza di controllo sulle risorse di cui la scuola avrebbe bisogno per realizzare la propria missione istituzionale. Le risorse sono controllate da altri centri di spesa (lo stato controlla il personale, gli enti locali controllano gli spazi, ecc.) e questo rende la scuola dipendente da scelte altrui oppure può obbligarla a mettersi in rete più per compensare la mancanza di risorse che per una reale scelta strategica. Ad esempio, una scuola decide di partecipare ad una rete per attrarre risorse finanziarie dallo Stato sulla formazione del personale, anche se il tipo di formazione oggetto della rete non corrisponde alle reali esigenze di quella scuola. La debole autonomia riconosciuta alla scuola la espone ad ingerenze esterne. A stretto rigore non si dovrebbe parlare di relazioni costruite su basi cooperative, ma di controllo gerarchico delle attività della scuola.

In Italia, il nuovo art. 117 della Costituzione assegna alle regioni una competenza legislativa concorrente con lo Stato, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Anche le competenze degli Enti locali sono disegnate per renderli artefici delle politiche dell'istruzione secondo un modello di "poli-centrismo decisionale" costruito intorno all'autonomia della scuola. Spettano a province e comuni, rispettivamente per la scuola secondaria superiore e per gli altri gradi inferiori di scuola, una serie di compiti che un tempo afferivano direttamente ai Provveditorati agli studi (d.lgs. 112/98). Gli Enti locali hanno un ruolo chiave di supporto all'autonomia scolastica che si esplica attraverso decisioni in materia di aggregazione, fusione, istituzione di scuole, definizione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche, l'edilizia scolastica e i piani di utilizzazione degli edifici, la dotazione di attrezzature, il supporto al diritto allo studio, l'integrazione delle risorse finanziarie a favore delle scuole con risorse proprie.

In questo modello di decentramento amministrativo, gli enti locali e l'organizzazione periferica dello Stato, non svolgono semplicemente deboli funzioni di servizio alle istituzioni scolastiche del territorio, ma le loro decisioni tendono ad incidere pesantemente sul funzionamento delle scuole, penetrando nella sfera dell'autonomia e di fatto orientandola in vari modi. In altri termini, è la debole autonomia riconosciuta alla scuola che espone la scuola stessa ad ingerenze dirette, e spesso indirette, nella sua gestione. Ad esempio, alcuni comuni e province elaborano un "piano dell'offerta formativa territoriale" (Poft) che di fronte alla debolezza negoziale delle scuole del territorio, porta ad allocare le risorse su progetti ed attività educative che sono decisi anche senza la condivisione con la scuola. Ciò rappresenta una differenza fondamentale rispetto ad un sistema di quasi mercato dove le relazioni di interdipendenza tra scuole e tra scuole ed enti territoriali (stato, regioni, enti locali) sono veicolate all'interno di rapporti paritari, volontari e fiduciari.

3. Potenzialità delle reti nel settore educativo

In ambito scolastico il termine rete è usato per significare cose diverse. Sono reti anzitutto le associazioni tra scuole¹, ma anche le forme di partenariato che le stesse formano, singolarmente e più spesso in rete, con istituzioni pubbliche locali (comprese le municipalità e le università), imprese (e loro associazioni e rappresentanze) e altri soggetti del privato sociale. La rete può essere fondata su legami temporanei come è il caso di una rete costituita intorno ad uno specifico progetto, oppure può assumere maggiore stabilità e diventare generalista, lavorando ad ampio spettro e su un orizzonte temporale indefinito (Paletta, 2007).

¹ Le reti di scuole trovano fondamento normativo nelle disposizioni riguardanti l'autonomia scolastica, in particolare nel D.Lgs. 275/99, che non solo prevede un intero articolo, il n. 7, intitolato *Reti di scuole*, ma riporta nel testo numerosi altri riferimenti a intese, accordi, convenzioni, consorzi.

I network in cui sono coinvolte le scuole possono operare a differenti livelli e con differenti scopi (Hopkins, 2003):

- ad un livello base, la rete può essere costituita per facilitare la condivisione di buone pratiche professionali tra i docenti;
- ad un livello più ambizioso di cooperazione, la rete può coinvolgere gruppi di insegnanti e scuole che lavorano insieme con l'esplicito scopo di migliorare le condizioni di insegnamento e organizzative e non solo per condividere buone pratiche già esistenti;
- oltre che per scopi di trasferimento di conoscenze e di costruzione di nuova conoscenza, una rete può mettere insieme gruppi di stakeholder per implementare specifiche politiche su base territoriale, come è il caso della prevenzione della dispersione scolastica o l'integrazione degli studenti stranieri;
- un'ulteriore estensione di questo tipo di network si ha quando gruppi di reti, all'interno e al di fuori del settore educativo, lavorano insieme per il miglioramento dei sistemi in termini di giustizia sociale, inclusione ecc..

Le reti di scuole possono essere istituzionalizzate oppure costituirsi a livello informale attraverso alleanze più o meno trasparenti e socialmente accettabili². In ogni caso, la rete, come modello di governo dei servizi educativi, persegue obiettivi integrati attraverso l'utilizzo di risorse prevalentemente comunicative che alimentano relazioni fiduciarie e di mutuo adattamento. Pertanto, non è importante soltanto la struttura (quanti nodi e connessioni), ma anche la qualità del funzionamento, determinato dalla qualità degli attori, delle comunicazioni e dalla ripetitività delle interazioni.

Mettere in pratica la "gestione di rete" può produrre importanti vantaggi:

- mette al centro lo studente visto unitariamente come cellula ultima di destinazione di numerosi servizi interdipendenti per la produzione degli apprendimenti (supporto della famiglia, servizi ricreativi, aiuti e sussidi, trasporti, mensa, pre-post scuola, aule, laboratori, ecc.);
- apre la prospettiva dei "silos organizzativi" e mette insieme competenze preziose, ma spesso frammentate tra soggetti giuridicamente indipendenti;
- contribuisce a costruire "capitale sociale" tra i partecipanti alla rete per effetto delle interazioni e della formazione, e sperimentazione sul campo, di fiducia reciproca;
- permette di fare scala e di accrescere il potere negoziale per l'attrazione di risorse finanziarie, umane e materiali pertinenti;
- condivide risorse e riduce i costi per effetto dell'assorbimento di costi fissi di allestimento di capacità erogative.

Ma i vantaggi devono essere costruiti sul campo affrontando problemi di:

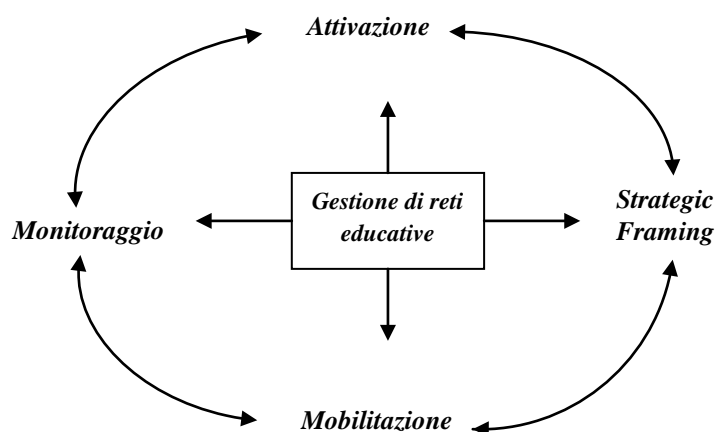
- ridondanza organizzativa (quali sono i partner giusti?) soprattutto nelle fasi iniziali del ciclo di vita del network;
- difficoltà di coordinamento (chi fa che cosa?) che causano sovrapposizioni di interventi o, peggio, vuoti di attività e servizi a causa di deboli processi di informazione e comunicazione;
- enorme dispendio di energie per la costruzione della rete, il suo indirizzo strategico ed il coordinamento operativo, senza un adeguato ritorno di immagine e riconoscimento sociale (prima ancora che economico e finanziario) nei confronti dei partner e dell'opinione pubblica;
- trasparenza dell'azione organizzativa e *accountability* (chi porta la responsabilità per i risultati?) in considerazione dell'intervento di soggetti autonomi, ma interdipendenti nel loro agire;
- derive di ricerca dell'interesse dei singoli partner.

² Ad esempio, due o più scuole si accordano tacitamente per la selezione degli studenti – quelli bravi orientandoli verso certe scuole e quelli deboli verso altre – creando di fatto una situazione di segregazione sociale.

Dai pro e contro, emerge che la rete non può essere considerata una panacea per risolvere automaticamente i problemi di qualità e di efficienza dei sistemi educativi. Le reti richiedono operatori economici capaci di attuare una gestione consapevole delle interdipendenze. La presenza all'interno di un network di soggetti interdipendenti, ma autonomi, rende non applicabili gli strumenti di coordinamento e controllo impiegati dalle gerarchie organizzative. La gestione dei servizi educativi all'interno di un network deve rivedere le tradizionali categorie di analisi, costruite sul presupposto dell'esistenza di una catena di comando e controllo che tiene unita l'organizzazione verso il perseguimento degli scopi istituzionali. La letteratura si è soffermata sulle funzioni manageriali all'interno dei network, ma ciò è avvenuto soprattutto con riguardo alle imprese, mentre poco sviluppata è l'analisi teorica riguardo alle reti educative. Cercando di sintetizzare alcuni dei contributi sull'argomento (Agranoff, McGuire, 2003; Goldsmith e William, 2004; Provan e altri, 2005), in figura 1.1 viene presentato il circuito di "management della rete" nelle sue quattro principali funzioni:

1. *l'attivazione* del network è la prima fase del ciclo con cui viene specificata la mission e identificati i partecipanti e gli altri stakeholder del network. Questa funzione è cruciale per definire la più efficace architettura sociale della rete, ovvero per individuare i partner giusti in considerazione dei valori culturali, delle risorse, delle abilità e delle competenze che possono mettere in campo per il perseguimento della visione di sviluppo della rete;

Figura 1.1 – La gestione delle reti educative



2. l'attività che viene chiamata di "*strategic framing*" supporta la definizione della mappa cognitiva del network in riferimento alla quale gli amministratori ed i leader educativi cercano di raggiungere una visione condivisa intorno agli obiettivi strategici della rete, alle interrelazioni tra obiettivi strategici ed alla più efficiente allocazione degli stessi obiettivi tra i vari partner in funzione delle loro competenze. Si tratta di un'attività con la quale, in assenza di potere gerarchico, il soggetto economico promotore della rete cerca di costruire insieme ai partner un percorso strategico per dare senso organizzativo alle motivazioni che hanno spinto alla formazione del network;
3. la terza funzione consiste nella *mobilitazione* delle risorse e dell'impegno dei partecipanti al network in modo coordinato e coerente con la mappa strategica. Partecipazione e coinvolgimento non possono essere lasciati al caso, ma richiedono un'attenta progettazione dei meccanismi di governance per mobilitare i partner. La scelta degli assetti istituzionali è l'elemento cruciale di questa fase (Paletta, 1999). Gli assetti istituzionali, intesi come insieme di regole e norme, defi-

niscono l'ambiente giuridico ed organizzativo entro il quale i partner sono chiamati a coordinarsi nel perseguimento dei propri obiettivi e degli scopi istituzionali della rete. La decisione degli assetti istituzionali implica la scelta tra un ampio ventaglio di opzioni che vanno da strutture stabili ed "istituzionalizzate" come la creazione di entità giuridiche autonome (consorzi, società di capitali) a schemi di collaborazione molto più fluidi e adattabili come tavoli tematici, consulte territoriali, forum, piani strutturali di urbanistica partecipata, laboratori, e numerose altre modalità di partecipazione e cooperazione (Provan e altri, 2005);

4. la funzione di "monitoraggio" chiude concettualmente il circuito della gestione delle reti educative. Un nervo scoperto per l'efficacia delle reti è la mancanza di informazioni condivisibili dai partner sui risultati che il network sta producendo in connessione alle risorse dispiegate (spesso frammentate nei bilanci di entità giuridiche distinte), ed alle attività, ai progetti o alle altre iniziative promosse dai partner. Misurare il valore prodotto dalla rete in quanto tale, e non semplicemente il valore prodotto isolatamente dai partner, è la vera sfida del lavorare in rete. La bontà di una rete deve essere dimostrata alla luce dei risultati che è in grado di produrre e questo è tanto più importante quanto più difficile si presenta la definizione degli stessi risultati. Nel settore educativo, infatti, siamo in presenza di complessi "outcome" di capitale umano (degli studenti, ma anche dei docenti e del personale tutto) e di capitale sociale (della scuola, dei territori e dell'intera collettività) che richiedono tempo per essere apprezzati e, soprattutto, metodologie non convenzionali di misurazione (Paletta, 2007).

4. Alcune evidenze empiriche sulla diffusione delle reti in Italia

La ricerca empirica sulla propensione a lavorare in rete non offre ancora metodologie consolidate e dati sufficientemente approfonditi per arrivare a conclusioni esaustive sull'efficacia della rete rispetto ad altre forme istituzionali. Tuttavia, alcune evidenze generali esistono ed è a queste che facciamo riferimento.

Secondo le indagini Invalsi, le reti in ambito educativo mostrano di avere un certo successo di partecipazione. Tra il 2004 e il 2006, le scuole che non partecipano a reti sono diminuite dal 26,3% al 19%. La situazione, tuttavia, si presenta differenziata.

Con riguardo al primo ciclo (tabella 1.2), nel 2006, una percentuale intorno all'85% delle scuole statali dichiara di aver partecipato almeno ad una rete di scuole. La partecipazione è molto alta anche nelle scuole non statali dell'infanzia, mentre il 43,4% delle scuole non statali, diverse da quelle dell'infanzia, dichiara di non aver partecipato a reti di scuole.

Nel secondo ciclo le scuole non statali che dichiarano di non partecipare a reti sono il 34% a fronte dell'11% di quelle statali. In questo caso l'universo di riferimento non si riferisce alla totalità delle scuole del secondo ciclo (5.287), ma soltanto alle istituzioni che hanno aderito volontariamente all'indagine (1.123 istituti).

È interessante notare che quasi il 14% delle scuole dell'infanzia non statali dichiara di aver aderito almeno a cinque differenti reti. Esiste un nucleo di scuole (263 istituti) che manifesta una forte propensione a lavorare contemporaneamente in numerose reti, con forti implicazioni in termini di impegno e capacità di coordinamento. Dai dati a disposizione non si possono approfondire le implicazioni gestionali di queste particolari strutture a "reti multiple", ma appaiono evidenti i limiti di quelle istituzioni scolastiche che concepiscono la rete in modo semplicistico come un "voler esserci", riducendo la propria partecipazione a quello che può essere definito un comportamento da "presta nome", spesso per aumentare la probabilità di accesso ad un finanziamento da parte dell'ammini-

Tabella 1.2 – Partecipazione a reti di scuole (primo ciclo)

A quante reti di scuole partecipa l'Istituzione scolastica?	Tipologia scolastica					
	Statale		Non statale		Solo Infanzia non statale	
	N.Istituti	%	N.Istituti	%	N.Istituti	%
1 rete	1669	26,9%	340	32,4%	814	42,9%
2 reti	1277	20,6%	143	13,6%	301	15,9%
3 reti	1012	16,3%	62	5,9%	81	4,3%
4 reti	547	8,8%	21	2,0%	48	2,5%
5 o più di 5 reti	759	12,2%	39	3,7%	263	13,9%
Istituti che partecipano a reti di scuole	5264	84,8%	605	57,6%	1507	79,4%
Istituti che non partecipano a reti di scuole	946	15,2%	446	42,4%	391	20,6%
Totale	6210	100,0%	1051	100,0%	1898	100,0%

Rispondenti per Istituto (tutte le tipologie): 9159 su 9579 (95,6%)

Totale Istituti che partecipano a reti di scuole (tutte le tipologie): 7376

strazione statale.

Per quanto concerne i casi di scarsa partecipazione, le regioni che mostrano percentuali molto al di sopra della media includono tutte quelle del Sud, con punte superiori ai due terzi nelle isole, ma anche in Campania. Nelle altre regioni spiccano per percentuali superiori alla media l'Umbria e la Liguria. Per contro, un'elevatissima partecipazione fanno registrare le scuole non statali di Veneto ed Emilia Romagna, regioni tradizionalmente portatrici di una elevata dose di capitale sociale.

Un indicatore di un certo interesse sulla visibilità sociale e sulle capacità organizzative è rappresentato dalla circostanza che una scuola venga designata dall'amministrazione come "scuola polo" oppure sia "scuola capofila" di una rete locale. Nel 2006, nel primo ciclo di istruzione, su tutto il territorio nazionale, soltanto 14 scuole non statali, comprese 10 scuole dell'infanzia, hanno avuto il ruolo di "scuola polo" e soltanto il 13,8% quello di "scuola capofila".

La tabella 1.3 mostra le attività svolte attraverso le reti di scuole. In tutte le scuole, il motivo prevalente è indicato nella formazione e aggiornamento del personale. Il nucleo più strettamente didattico-pedagogico rappresenta lo scopo principale nelle scuole statali e non statali, ma riguarda soprattutto attività di routine, mentre meno diffuse sono le reti di scuole che si costituiscono per condurre attività di ricerca e sperimentazione o per affrontare insieme problemi particolari come l'orientamento, l'integrazione dei disabili e degli studenti stranieri. Le scuole non statali dimostrano una certa vivacità, comparativamente, nell'affrontare insieme questioni più strettamente organizzative come monitoraggio valutazione e autovalutazione, ma esiste ancora scarsa sensibilità su altre questioni, come la gestione dei servizi in comune, che pure racchiudono un notevole potenziale di miglioramento per la riduzione dei costi e l'efficacia dei servizi amministrativi e di supporto.

Tabella 1.3 – Attività svolte dalle reti di scuole (primo ciclo)

	Tipologia scolastica					
	Statale		Non statale		Solo Infanzia non statale	
	N. Istituti	%	N. Istituti	%	N. Istituti	%
Progettazione didattica	2290	43,5	298	49,3	860	57,1
Formazione e aggiornamento	3752	71,3	410	67,8	1269	84,2
Scambio temporaneo di docenti	212	4,0	32	5,3	141	9,4
Attività didattiche	2002	38,0	222	36,7	483	32,1
Ricerca e sperimentazione	1128	21,4	102	16,9	320	21,2
Monitoraggio, valutazione, autovalutazione	1208	22,9	160	26,4	546	36,2
Orientamento	1280	24,3	106	17,5	0	0,0
Integrazione allievi disabili	1903	36,2	59	9,8	106	7,0
Integrazione allievi stranieri	1704	32,4	20	3,3	103	6,8
Gestione di servizi in comune	1130	21,5	91	15,0	151	10,0
Altre attività	348	6,6	26	4,3	66	4,4

Rispondenti per Istituto (tutte le tipologie): 7286 su 7376 che partecipano a reti di scuole (98,8%)

Le reti di scuole hanno la caratteristica di essere strumenti di condivisione e coordinamento tra soggetti giuridici autonomi, ma relativamente omogenei in quanto a strutture istituzionali e culture organizzative.

A differenza delle reti di scuole, le partnership e le reti interistituzionali sono strumenti di governance che si formano tra soggetti indipendenti e tra loro eterogenei come università, enti di formazione, Asl, enti locali, associazioni e fondazioni.

Dalla tabella 1.4 è desumibile l'insieme degli stakeholder con i quali le scuole avviano accordi e stipulano convenzioni in vista di collaborazioni formali.

Nell'ambito della scuola statale del primo ciclo un numero esiguo di scuole (196 su tutto il territorio nazionale) dichiara di non aver stipulato accordi e convenzioni. Il peso cresce sopra il 15% per le scuole non statali.

I soggetti con i quali la scuola collabora comprendono tutte le tipologie. Le scuole statali sono particolarmente attive nel cercare collaborazioni formali con enti pubblici e università. Se si esclude il dato relativo alle collaborazioni delle scuole dell'infanzia con gli enti locali, mediamente le scuole non statali sono meno attive.

Queste conclusioni sono confermate dai dati disponibili sul secondo ciclo, dove però emerge un minore distacco tra scuola statale e non statale relativamente a ciascuna categoria di stakeholder. Nel secondo ciclo, le scuole non statali si dimostrano maggiormente attive nello stabilire accordi formali soprattutto nei confronti di istituzioni e imprese private (44,6%), università (40,6%) ed enti pubblici (37,7%).

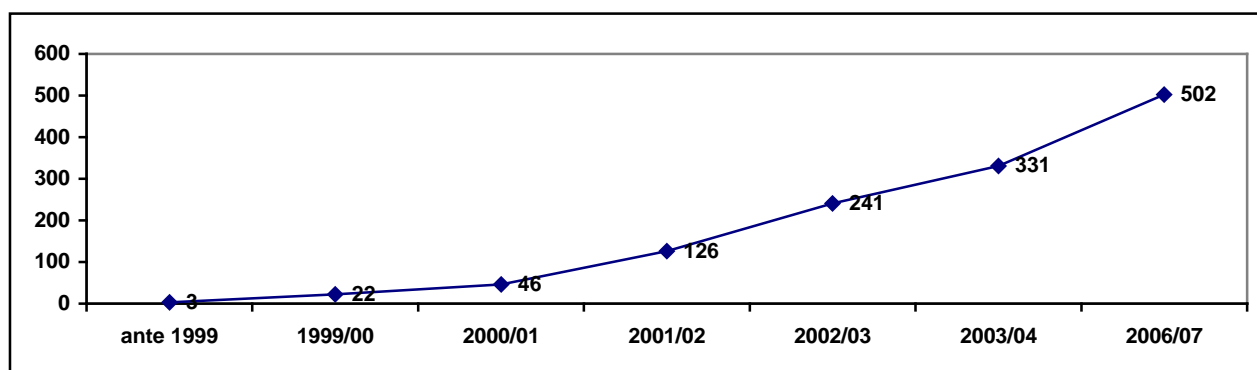
Tabella n. 1.4 Convenzioni e accordi formali stipulati con enti esterni (primo ciclo)

	Tipologia scolastica					
	Statale		Non statale		Solo Infanzia non statale	
	N. Istituti	%	N. Istituti	%	N. Istituti	%
Università pubbliche o private	2657	41,4%	190	16,8%	149	7,3%
Enti di formazione professionale	1153	18,0%	108	9,5%	142	7,0%
Amministrazione MIUR, Uffici Scolastici Regionali	1086	16,9%	242	21,4%	200	9,9%
Associazioni sportive	2628	40,9%	240	21,2%	145	7,1%
Associazioni culturali	2294	35,7%	251	22,2%	315	15,5%
Enti pubblici (enti locali, Asl, forze dell'ordine, ecc.)	3970	61,9%	298	26,3%	919	45,3%
Istituzioni e imprese private	1623	25,3%	222	19,6%	378	18,6%
Non sono stati stipulati convenzioni e/o accordi	196	3,1%	177	15,6%	311	15,3%
Altre convenzioni	99	1,5%	28	2,5%	157	7,7%

Rispondenti per Istituto (tutte le tipologie): 8864 su 9579 (92,5%)

Peraltro occorre tenere presente che l'approccio a fare rete della scuola italiana non è statico, ma in continua evoluzione. Alcuni dati disponibili sulle scuole dell'Emilia Romagna permettono di aprire uno spiraglio tra queste tendenze (Gianferrari, 2007):

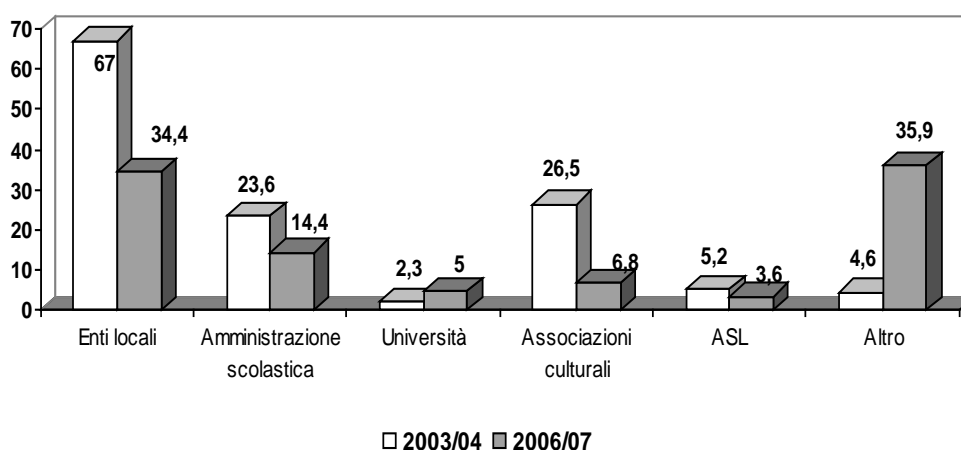
Grafico 1.1. – Numero di reti in Emilia Romagna



Il grafico mostra una rapida crescita del numero delle reti che raggiungono quota 502 nel 2006/07, coinvolgendo 402 istituti della regione, pari al 71,6% di tutte le istituzioni scolastiche. Non solo è cresciuto il numero delle reti e delle istituzioni scolastiche in rete, ma è cambiata sostanzialmente la stessa architettura sociale delle reti. Facendo una comparazione tra le due rilevazioni nel periodo compreso tra il 2003/04 e il 2006/07, le reti hanno subito un processo di trasformazione da "reti di scuole" a "reti interistituzionali". Nel 2003/04 il 48% delle scuole aveva come partner

esclusivamente altre scuole, mentre nel 2006/07 la stessa percentuale si è ridotta sensibilmente al 13%.

Grafico 1.2 – Mutamenti nell'architettura sociale delle reti



D'altra parte, come risulta chiaramente dal grafico 1.2, nello stesso periodo è andata diminuendo la presenza di partner tradizionali con i quali le scuole hanno instaurato inizialmente relazioni più o meno strutturate di collaborazione. In particolare, si è sensibilmente ridotta la tipologia di reti con "enti locali" e "amministrazione scolastica", segnalando una maggiore apertura alle risorse ed alle competenze disponibili nel territorio.

In conclusione, l'evidenza empirica suggerisce che la "rete" sembra designare un assetto di governance rispondente alla tradizione ed ai cambiamenti che stanno interessando la scuola italiana. Rispetto ai modelli anglosassoni, una semplificazione delle diverse condizioni di contesto porta a rilevare uno spostamento dei fattori critici di successo: se nel "quasi mercato" la parola d'ordine è competizione tra scuole e competitività della scuola attraverso l'uso più efficace ed efficiente dell'autonomia, nella "rete" il successo della scuola non dipende dal controllo gerarchico delle risorse, ma dalla capacità di cooperare all'interno di network operativi a diversi livelli di complessità. Si tratta certamente di una semplificazione perché competizione e cooperazione sono entrambe presenti nei due modelli, ma non è semplicemente questione di misura e di peso dei due meccanismi. Una scuola anglosassone gestisce tutte le leve per operare in un quasi mercato: sceglie il personale, ha un budget unico da gestire, decide discrezionalmente come allocare le risorse (se destinarle alla assunzione di persone, di spazi o di computer), valuta, incentiva e remunera il proprio personale.

La scuola italiana è una scuola che invece dal proprio bilancio vede passare pochissimo, e questo vale certamente per la scuola statale (per la quale il costo del personale di ruolo transita per il bilancio dello stato ed i costi di immobili e servizi dai bilanci degli enti locali), ma il fenomeno investe anche la scuola paritaria per effetto della presenza di soggetti istituzionali (regione ed enti locali) che governano ambiti di intervento e risorse chiave delle quali anche le scuole paritarie non possono disinteressarsi.

Le scuole statali godono di uno scarso livello di autonomia nella gestione delle principali risorse (persone, denaro e spazi) e come contrappeso c'è da attendersi una maggiore propensione a mettersi in rete, per condividere risorse e competenze. L'analisi condotta sembra dimostrare elementi a sostegno di questa tendenza.

Le scuole non statali godono di maggiore autonomia e dimostrano una minore propensione sia a costituirsi in reti di scuole sia a stipulare accordi e convenzioni formali di collaborazione con altri soggetti, pubblici e privati. Questo però non significa che le scuole non statali siano chiuse in se stesse e si dimostrino più autoreferenziali di quelle statali. Invero, nel nostro sistema, le scuole statali sono esposte a dinamiche competitive meno pressanti delle scuole paritarie le quali, per contro, essendo sostenute principalmente con fondi privati, sono "incentivate" ad aprirsi per intercettare le esigenze particolari dei segmenti della domanda di servizi educativi. Tuttavia, l'apertura all'esterno spesso è limitata agli utenti del servizio o ai propri "pari", ovvero altre scuole con le quali si condividono gli stessi valori e l'appartenenza ad associazioni di categoria. L'indagine condotta suggerisce che esistono ampie potenzialità di sviluppo della rete di soggetti istituzionali con i quali intraprendere alleanze strategiche a carattere stabile e duraturo. Il problema di fondo rimane capire quali strumenti le scuole paritarie dovrebbero attivare per consolidare relazioni fiduciarie multistakeholder.

Nel prossimo paragrafo tali questioni sono indirizzate all'interno dei partenariati pubblico-privato che si formeranno per la gestione dei poli tecnico professionali.

5. I partenariati pubblico-privato per l'integrazione dei sistemi di istruzione e formazione professionale

In generale, i partenariati pubblico-privato (PPP) rappresentano uno strumento di coinvolgimento del settore privato, profit e non profit, nella fornitura di servizi pubblici. Le partnership sono promosse con l'obiettivo di utilizzare e mettere insieme i vantaggi degli operatori privati e pubblici per fornire un servizio con minori costi e con un più elevato livello quali-quantitativo (Broadbent and Laughlin, 2003). Con questo strumento, un'amministrazione pubblica promuove un nuovo modello istituzionale per servire i cittadini, in modo alternativo sia alla propria organizzazione interna (utilizzo di un ente pubblico o di un dipartimento) sia ad altre forme come l'outsourcing e la privatizzazione (Savas, 2000; Grimsey and Lewis, 2004).

In un Libro Verde dedicato all'argomento, la Commissione Europea pone una distinzione nell'ambito delle partnership pubblico-privato tra:

- quelle di tipo puramente contrattuale, nelle quali il partenariato tra settore pubblico e settore privato si fonda su legami esclusivamente convenzionali;
- quelle di tipo istituzionalizzato, che implicano una cooperazione tra il settore pubblico ed il settore privato in seno ad un'entità giuridica distinta, detenuta congiuntamente dai partner.

Nelle due forme indicate, le Partnership pubblico-privato sono state impiegate in Europa per gestire diverse tipologie di servizi³. In termini numerici, la maggior parte dei progetti ha riguardato edifici adibiti a scuole, ospedali, prigioni, ecc. Ma in tutti questi casi, l'accordo non si estende alla gestione del servizio (sanitario, educativo, ecc.), essendo limitato al finanziamento, alla progettazione, costruzione, manutenzione e gestione dell'immobile.

Come risulta dall'indagine condotta nel precedente paragrafo, in ambito educativo l'utilizzo di partnership pubblico-privato è avvenuto con modalità differenti da quelle indicate sopra, mantenendo la duplice veste di tipo "contrattuale" e di tipo "istituzionalizzato".

³ In Portogallo, il programma per le strade nazionali, con investimenti per 5 bilioni di euro, impiega una partnership pubblico-privato. Lo strumento è spesso utilizzato per le infrastrutture di trasporto, come aeroporti e ferrovie. In Olanda, i collegamenti ferroviari veloci sono stati realizzati in questo modo. Il nuovo aeroporto di Atene è frutto di una partnership.

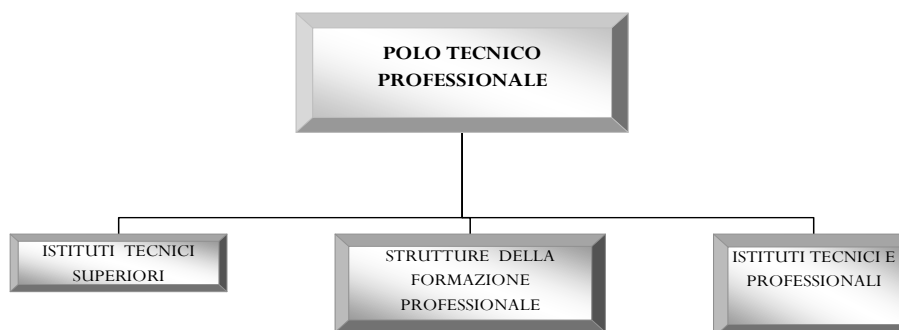
In particolare, in Italia, entrambe queste modalità si possono rinvenire nella nuova disciplina dei "poli tecnico professionali" e degli "istituti tecnici superiori".

I mutamenti del quadro normativo riguardano la riorganizzazione del sistema dell'IFTS, prevista dalla legge finanziaria 2007 e quanto previsto dal decreto legge n. 7/07 contenente, all'art. 13, "*Disposizioni urgenti in materia di istruzione tecnico professionale e di valorizzazione dell'autonomia scolastica*".

Il comma 631 della legge finanziaria stabilisce che a decorrere dall'anno 2007, il sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) è riorganizzato nel quadro del potenziamento dell'alta formazione professionale e delle misure per valorizzare la filiera tecnico-scientifica. In tale prospettiva, il decreto legge n.7/07 s'inserisce nel processo di ridefinizione del secondo ciclo⁴ e prevede che gli attuali percorsi IFTS siano riorganizzati presso sedi stabili denominate "istituti tecnici superiori"⁵. In particolare, la norma, fatta salva "l'autonomia delle istituzioni scolastiche e nel rispetto delle competenze delle regioni e degli enti locali in materia di programmazione dell'offerta formativa", prevede la possibilità di costituire «poli tecnico professionali» al fine di promuovere in modo stabile e organico la diffusione della cultura scientifica e tecnica e le misure per lo sviluppo economico e produttivo del Paese.

I poli, dotati di propri organi da prevedersi nelle relative convenzioni, integrano diversi soggetti: gli istituti tecnici e gli istituti professionali facenti parte del sistema nazionale di istruzione, i nuovi "istituti tecnici superiori" e le strutture formative accreditate per l'istruzione e la formazione professionale, comprese quelle dove può essere assolto l'obbligo di istruzione:

Figura 1.2 – La struttura istituzionale dei poli tecnico professionali



La costituzione e la gestione dei poli tecnico professionali genera complessi network interistituzionali che vedono l'intervento, su un piano di autonomia ma di interdipendenza, di soggetti pubblici e privati, espressione dello stato, del mercato e della società civile.

La natura giuridica del polo è quella di un consorzio costituito con apposita convenzione tra i soggetti che decidono, di propria iniziativa, di prendervi parte. Il bacino di operatività dipende dalla programmazione regionale dell'offerta formativa che può avvenire su base provinciale o sub provinciale.

La struttura sociale dei poli ed in particolare il grado di apertura e coinvolgimento degli stakeholder locali (enti locali, imprese, parti sociali, università e centri di ricerca, associazioni e sog-

⁴ Decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226.

⁵ I percorsi IFTS oggi sono realizzati in attuazione del regolamento adottato con D.I. n.436/00, ma saranno ridefiniti ai sensi della legge n. 296/2006, articolo 1 – comma 631, con linee guida, da adottare con DPCM, su proposta del Ministro della pubblica istruzione formulata di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e con il Ministro per lo sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

getti non profit), dipenderà principalmente dalla configurazione giuridica ed organizzativa dei nuovi "istituti tecnici superiori".

Gli istituti tecnici superiori, il cui scopo istituzionale è quello di sostenere le misure dello sviluppo economico e l'innovazione scientifico-tecnologica, hanno una loro autonoma personalità giuridica e possono funzionare anche al di fuori dei poli tecnico professionali. Ma non solo è opportuno che gli istituendi "ITS" abbiano sede stabile presso i poli, ma gli stessi istituti dovrebbero avere una configurazione sociale che assicuri la partecipazione istituzionalizzata agli interlocutori direttamente interessati al potenziamento dell'alta formazione professionale.

Gli istituti tecnici superiori sono espressione di un partenariato pubblico-privato, al quale possono partecipare: gli istituti tecnico professionali, le strutture della formazione professionale accreditate, le università, le imprese, i centri di ricerca, gli enti territoriali, i ministeri interessati ed altri soggetti pubblici e privati.

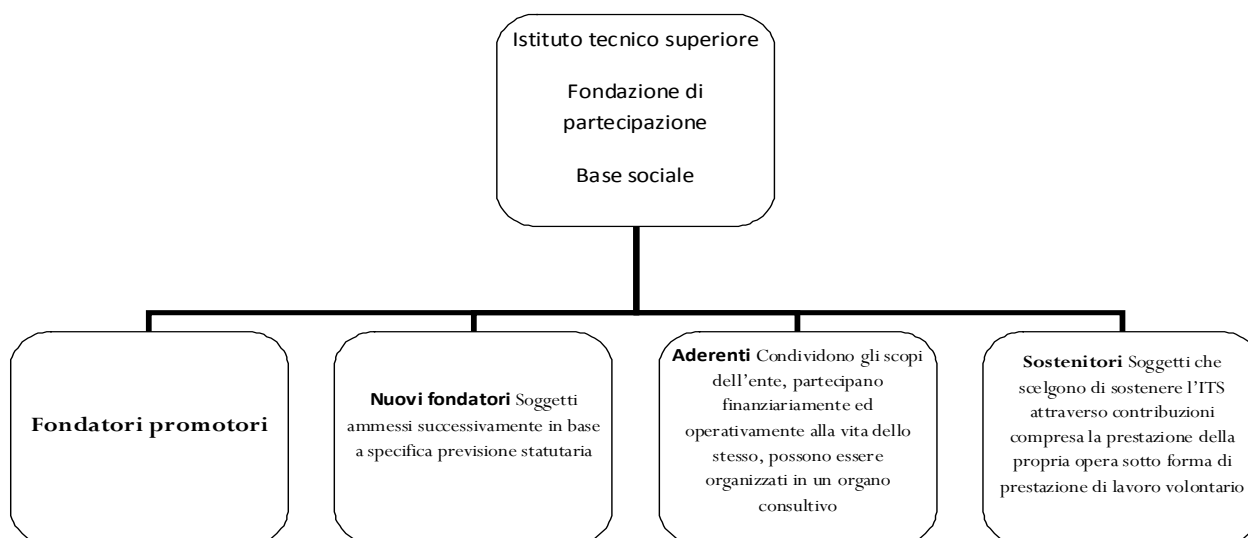
In tale prospettiva s'inserisce la proposta di riorganizzare il sistema dell'IFTS configurando gli istituti tecnici superiori come "Fondazioni di partecipazione".

La Fondazione di partecipazione è un istituto giuridico di diritto privato che favorisce la stabile collaborazione fra soggetti pubblici e privati, riducendo le incertezze e le difficoltà di coordinamento implicite in forme meno stabili e strutturate di cooperazione. È un'entità senza scopo di lucro, sintesi dell'elemento personale delle associazioni e dell'elemento patrimoniale caratteristico delle fondazioni, alla quale si può aderire apportando denaro, beni materiali o immateriali, ma anche professionalità e servizi in genere, come il lavoro volontario.

La fondazione di partecipazione ha avuto un certo interesse in Italia soltanto di recente, soprattutto per iniziative in ambito sanitario, culturale, della ricerca scientifica, dell'ambiente, ma in ogni caso di natura non lucrativa e di utilità sociale.

Tale configurazione giuridica coniuga caratteristiche di pluralismo, stabilità di controllo, duttilità di partecipazione, potendo prevedere la presenza di diversi soggetti con un ruolo differenziato nel perseguimento delle finalità istituzionali in termini di tipologia dell'impegno richiesto, contributo ai processi di indirizzo, gestione e controllo della fondazione.

Figura 1.3 – Gli istituti tecnici superiori come fondazioni di partecipazione



Con specifico riguardo alla riorganizzazione del sistema dell'IFTS, il ricorso a questo strumento presenta alcuni elementi di attrazione che rispecchiano in parte quelli già discussi in prece-

denza per i network in generale, ma ai quali si associano altri aspetti legati allo specifico assetto istituzionale che può essere previsto per gli istituti tecnici superiori:

- soprattutto se inseriti nei poli tecnico professionali, la presenza degli istituti tecnici superiori crea strutture stabili e visibili, non solo a livello locale, per l'alta formazione in campo tecnico-scientifico, con il superamento di quello che può considerarsi il principale punto debole del precedente sistema, ovvero la precarietà dei percorsi dell'IFTS e la provvisorietà dei collegamenti tra i soggetti del partenariato IFTS. La governance dell'alta formazione tecnica ne risulterebbe rafforzata grazie alla riconoscibilità dei percorsi IFTS anche sotto il profilo giuridico e delle responsabilità di indirizzo strategico, gestionali e finanziarie;
- in considerazione dei legami molto stretti che esistono tra formazione, ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico, le nuove strutture possono rappresentare un importante punto di riferimento per le piccole e medie imprese che formano l'ossatura economica e produttiva del nostro paese. I poli e gli istituti tecnici superiori, possono realizzare uno stretto collegamento con l'apprendistato e rappresentano un concreto supporto alle esigenze di formazione continua dell'impresa. Ma vi è di più. Tali strutture possono offrire percorsi privilegiati di sperimentazione e apprendimento diffuso su iniziative e programmi di ricerca che spesso accomunano le esigenze di sostegno all'innovazione di un intero distretto industriale. In questi termini, la piccola dimensione di impresa, e quindi la minore possibilità di accedere a servizi di formazione-ricerca qualificati, trova un correttivo nelle economie di scala dei poli inseriti stabilmente nei distretti industriali,
- i poli e gli istituti tecnici superiori, possono rappresentare una sede per affrontare i problemi di frammentarietà degli interventi nel campo dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro attuati dagli enti territoriali e dai ministeri (Pubblica Istruzione, Lavoro, Sviluppo Economico, Agricoltura, Infrastrutture e trasporti, ecc.) che a vario titolo e con diverse modalità, agiscono in questo settore;
- infine, i nuovi assetti istituzionali offrono alle scuole paritarie, soprattutto a quella parte delle scuole cattoliche che vantano una consolidata esperienza ed una riconosciuta eccellenza nell'istruzione tecnica e professionale, la possibilità di proporsi come artefici di un nuovo modello gestionale, facendo leva sulla capacità di integrare attorno ad un "progetto educativo della persona" le risorse finanziarie, logistiche e strumentali provenienti da partner pubblici e privati.

I nuovi assetti che si vanno prefigurando per il secondo ciclo e soprattutto per l'alta formazione tecnica, possono rappresentare un importante volano di sviluppo per la scuola della società civile, per costruire sui valori culturali che stanno a suo fondamento un tessuto di relazioni fiduciarie destinato ad accrescere la cooperazione, il capitale sociale dei territori, la ricerca del bene comune.

Riferimenti bibliografici

- AGRANOFF R., MCGUIRE M. (2003), *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*, Washington DC, Georgetown University Press.
- BAGIN D. GALLAGHER D.R. (2001), *The School and Community Relations*, Seventh edition (first 1957), Boston, Allyn and Bacon.
- BENADUSI L., CONSOLI, F. (2004), *La scuola italiana alla prova dell'autonomia*, in L. BENADUSI E F. CONSOLI (a cura di), *La governance della scuola. Istituzioni e soggetti alla prova dell'autonomia*, Bologna, Il Mulino.

- BOTTANI N. (2002) *Insegnanti al timone? Fatti e parole dell'autonomia scolastica*, Bologna, Il Mulino.
- BRADLEY S., CROUCHLEY R., MILLINGTON J., TAYLOR J. (2000), *Testing for Quasi-Market Forces in Secondary Education*, «Oxford Bulletin of Economic and Statistics», 62 (3).
- BRADLEY S., TAYLOR J. (2002), *The effect of the Quasi-Market on the Efficiency-Equity Trade-Off in the Secondary School Sector*, «Bulletin of Economic Research», 54 (3).
- CASTELLS M. (1996), *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. I., Oxford, UK, Blackwell.
- COLEMAN J.S. (1988), *Social Capital in the Creation of Human Capital*, «American Journal of Sociology», 94, 95-120.
- GIANFERRARI I. (2007), *Quando la scuola si mette in rete: primi esiti di una indagine interregionale*, paper presentato a Docet, Roma, 30 marzo 2007.
- GRIMALDI E., SERPIERI R., STAIBANO M. (2006), *Governance scolastica: modelli di regolazione e architetture della conoscenza*, VII Workshop dei docenti e ricercatori di organizzazione aziendale, Università degli Studi di Salerno, Fisciano, 2-3 febbraio.
- GOLDSMITH S., EGGERS, W.D (2004), *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*, Washington D.C., Brookings Institution Press,
- HANUSHEK E.A. (2005) *Economic Outcomes and School Quality*, in *Education Policy Series*, Volume 4, Paris, International Institute for Educational Planning and International Academy of Education.
- HANUSHEK E.A. RIVKIN S.G. (2003) *Does Public School Competition Affect Teacher Quality?*, in CAROLINE MINTER HOXBY (ed.), *The Economics of School Choice*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 23-47.
- HOPKINS D. (2003), *Understanding Networks for Innovation in Policy and Practice*, in OECD, *Schooling for Tomorrow Networks of Innovation, Towards New Models for Managing Schools*.
- INVALSI (2006), *Rilevazione sulle attività svolte dalle istituzioni scolastiche. Rapporto di ricerca valutativa. Questionario Parte II*.
- LE GRAND J. (1991), *Quasi-markets and Social Policy*, «Economic Journal», 101, 1256-1267.
- MATTEUZZI MAZZONI L., PALETTA, A. (2006), *Economia e Management dell'Azienda Pubblica*, Bologna, Clueb.
- MATTHEWS P. (2005), *Accountability Evaluation and Improvement of Schools in England: What Does Inspection Contribute?* in A. PALETTA (editor), *Towards a quasi market? Problems of Governance, Accountability and Management of Education*, «International Journal for Education Law and Policy», Special Issue.
- MCNALLY S. (2005), *Reforms to Schooling in the UK: A Review of Some Major Reforms and their Evaluation*, «German Economic Review», 6 (3), 287-296.
- MEIER J.K. (2004), *Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking*, «Journal of Public Administration Research and Theory», 14 (4), 469-494.
- OECD (2006), *Education at a Glance*, OECD Indicators, Paris.
- PALETTA A. (1999), *Assetti istituzionali ed economicità dell'azienda pubblica*, Padova, Cedam.
- PALETTA A. (2004), *Il governo dell'Università. Tra Competizione e Accountability*, Bologna, Il Mulino.

- PALETTA A. (2005), *Performance measurement for strategic management of educational activities*, «International Journal for Education Law and Policy», Special Issue, October.
- PALETTA, A., VIDONI, D. (2006), *Scuola e creazione di valore pubblico. Problemi di governance, accountability e management*, Roma, Armando.
- PALETTA, A. TIEGHI M. (2007) *Il bilancio sociale su base territoriale. Dalla comunicazione istituzionale alla "public governance"*, Torino, Isedi.
- PROVAN K.G., VEAZIE M.A, STATEN L.K., TEUFEL-SHONE N.I. (2005), *The Use of Network Analysis to Strengthen Community Partnerships*, «Public Administration Review», 65 (5), 603-613.
- VAN DIJK J. (1999), *The Network Society: Social Aspects of New Media*, trad. italiana VAN DIJK J. (2002), *Sociologia dei nuovi media*, Bologna, Il Mulino.
- VITTADINI G. (2006), *Investire in educazione*, «Atlantide», 1, 15-25.
- WEST A., PENNELL H. (2002), *How New is New Labour? The Quasi-market and English Schools 1997 to 2001*, «British Journal of Educational Studies», June.

Intervento

Un quadro di riferimento per l'attivazione di un'Agenzia autonoma di Servizi per la Scuola (Cattolica)

Prof. Don BRUNO BORDIGNON (Università Pontificia Salesiana, Roma)

Questa proposta è distinta in quattro punti:

1. Quale Scuola Cattolica?
2. Quali servizi per la Scuola Cattolica?
3. Una Scuola Cattolica sia dell'Europa che di Paesi di altri Continenti
4. Quale Agenzia di Servizi per la Scuola Cattolica?

1. Quale Scuola Cattolica?

In questo paragrafo verranno presentati:

1. una premessa,
2. uno scenario normativo scolastico mutato,
3. presupposti culturali del nuovo scenario normativo.

1.1 Premessa

Abbiamo di fronte le riforme della scuola in vari paesi dell'Europa e del mondo; ciò configura uno scenario normativo mutato. Sembra la novità più rilevante. Tuttavia, con riferimento alla Scuola Cattolica, è maggiormente rilevante una duplice linea di evoluzione in atto.

- Una prima linea di evoluzione tocca l'identità medesima della Scuola Cattolica: al di là delle formule o degli slogan, non si può non constatare quanto alcuni anni fa un genitore (ormai nonno), in una riunione, che aveva per tema proprio la nostra problematica, affermava rivolgendosi ai religiosi: «Quando ho frequentato io le vostre scuole, c'eravate voi; quando le hanno frequentate i miei figli, c'eravate ancora voi; oggi, nelle vostre scuole, voi non ci siete più!». La domanda: cosa comporta per l'identità di una Scuola Cattolica la riduzione del personale religioso (gestore, direttivo, docente e amministrativo) al di sotto del 20%?
- Una seconda linea di evoluzione fa riferimento al tentativo generalizzato – lento, lentissimo, oggi in atto – di superamento della scuola di Stato, quale funzione dello Stato medesimo, con l'amministrazione delle scuole da parte dello Stato – si fa per dire: di coloro che sono al Governo! – verso una scuola della società civile, quale formazione sociale, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale. Sembra che lo scenario normativo mutato progredisca verso questa direzione. È evidente che anche la Scuola Cattolica potrà venirsi a trovare in un contesto non meramente legislativo ma costituzionale diverso (quale sviluppo è prevedibile per il principio di sussidiarietà, accolto non solamente nella Costituzione italiana – articolo 118, comma 4 – ma anche nell'Unione Europea – Costituzione Europea, articolo I-11, comma 3?).

1.1.1 La vocazione all'insegnamento educativo

Siccome la libertà di apprendimento è un diritto originario e costitutivo della persona umana, correlativamente anche l'attività di insegnamento è originaria e costitutiva di ogni persona umana, almeno a livello genitoriale.

Il diritto alla libertà di insegnamento si è progressivamente affermato nei vari paesi del mondo – non ancora in tutti! – ed ultimamente viene riconosciuto anche il diritto-dovere soggettivo all'istruzione e alla formazione (per l'Italia si veda il decreto legislativo n. 76/2005).

Il nuovo quadro normativo europeo, che, come vedremo, va in direzione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e formative, prevede anche una nuova posizione degli studenti, appunto perché titolari di un diritto soggettivo, e dei loro genitori. Pertanto viene superato il concetto di obbligo e ci si incammina verso un riconoscimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione. È un mutamento radicale di mentalità, che richiederà tempo prima di radicarsi e lasciare alle spalle il mito della scuola unica¹ e di Stato.

È un dato di fatto che, in Europa, compresa l'Italia – ma anche nel resto del mondo – la presenza di religiosi nelle Scuole Cattoliche è molto ridotta (scende da tempo al di sotto del 20% del personale) e, di conseguenza, la testimonianza in una Scuola cattolica, oltre che l'esercizio della professionalità soprattutto docente, è in mano ai laici.

Pertanto, a causa della progressiva assenza di religiosi e della presenza di personale laico, la Scuola Cattolica assume un'immagine e un'identità nuove, che vanno definite concretamente. Tra l'altro si dovranno certamente prevedere forme giuridiche nuove di gestione delle istituzioni scolastiche, oltre che di formazione del personale, a cominciare da quello direttivo.

La formazione del personale laico docente – specialmente docente, ma non solo – e dei genitori sono due aree di fondamentale importanza per il futuro della Scuola Cattolica.

La professionalità docente comporta competenze che rappresentano uno sviluppo tecnico, socialmente riconosciuto dell'attività di insegnamento educativo originaria e costitutiva di ogni persona umana, sussidiaria al diritto-dovere dei genitori di educare e istruire i figli.

Quanto vale per la persona umana in quanto tale vale anche per il battezzato, con riferimento alla vita cristiana.

La funzione magisteriale della Chiesa non ha formalmente come contenuto l'insegnamento, ma la garanzia che ciò che viene insegnato sia conforme al Vangelo o all'insegnamento di Cristo. Tale funzione di garanzia è posseduta dall'intera comunità dei credenti, anche se l'esercizio ultimo di essa è affidato al Magistero della Chiesa. Evidentemente la funzione magisteriale della Chiesa non esclude l'insegnamento di quanto ha rivelato Gesù Cristo.

Storicamente l'insegnamento professionale è nato fuori e prima della Chiesa; nella Chiesa è stato esercitato regolarmente da laici, che si consacravano a questa vocazione o missione. Tale consacrazione (impegno) garantiva l'esercizio della vocazione all'insegnamento nei confronti della cristianità. Per questa missione i battezzati si sono associati nella Chiesa con una specifica consacrazione.

I religiosi non sono configurati come un *tertium genus* tra laici e chierici. Possono essere religiosi sia i laici che i chierici. I Fratelli delle Scuole Cristiane sono un esempio chiaro di quanto affermato: non sono chierici!

Pertanto è da riscoprire la vocazione all'insegnamento nei battezzati, però con le possibilità offerte dalle nuove configurazioni della vita religiosa o associativa affermate nella Chiesa soprattutto dal secolo XIX ad oggi.

Non sembra si tratti principalmente di scoprire la mediazione del battezzato laico nell'educazione e nell'insegnamento, perché l'insegnamento professionale è sempre stato tale; ma di scoprirla e organizzarla in forme che rispondano alle nuove esigenze.

Va distinta, però, l'attività della professionalità docente dall'attività di istituzione e di gestione di una scuola.

Una scuola, infatti, non è costituita da un solo insegnamento, ma da più insegnamenti coordinati e organizzati imprenditorialmente. Pertanto, come il singolo docente può essere maggiormente ricercato per l'insegnamento per competenze professionali riconosciute, analogamente anche una scuola – compresa una Scuola Cattolica – non è maggiormente ricercata unicamente per la presenza

¹ CHARLES L. GLENN, *Il mito della scuola unica*, a cura di Elisa Buzzi, Genova-Milano, Marietti 1820, 2004. Il titolo originale è: *The Myth of the Common School*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1988.

di docenti professionalmente competenti, ma anche per la qualità dell'organizzazione degli insegnamenti sulla base di un progetto educativo; in concreto, dell'offerta educativa effettivamente erogata che risponde alla domanda.

1.1.2 Dalle conoscenze alle competenze

L'uscita dall'autoreferenzialità delle scuole (e, ancora di più, delle università) è un problema che riguarda anche le Scuole Cattoliche (e le Università Cattoliche e Pontificie). Non solamente il rapporto tra Scuola Cattolica (Università Cattolica o Pontificia) e Comunità cristiana (e Congregazioni religiose) va impostato in questo contesto, ma anche quello tra scuola (università) e società civile in generale.

Tenendo presente un'accezione minima di competenza, che la descrive come conoscenza gestita in un contesto o in una situazione, emerge immediatamente che descrivere e realizzare il profilo di uno studente per competenze – e non più per conoscenze – comporta il recupero del contesto e obbliga al superamento dell'autoreferenzialità delle scuole (e delle università)².

La mediazione didattica abituale, ereditata dall'Illuminismo, è superata da una mediazione didattica coerente con una teoria generale della conoscenza umana limitata, fallibile e sempre perfezionabile ed una conseguente definizione di competenza.

Se a questa nuova configurazione della mediazione didattica, che inserisce sistematicamente nell'apprendimento e nell'insegnamento il contesto reale (non meramente simulato), si aggiungono i costi non più sostenibili delle scuole (e università) amministrato dallo Stato e la presa di coscienza della libertà di apprendimento, la quale vede i cittadini maggiorenni di fronte allo Stato, che rinuncia alla sua qualifica di maestro ed educatore – la forma più pericolosa di Stato etico volta a controllare il consenso –, abbiamo presenti tre ordini di motivazioni che stanno portando verso uno scenario normativo nuovo.

1.2 Uno scenario normativo mutato

Dobbiamo muoverci nella logica dell'autonomia delle istituzioni scolastiche a gestione pubblica e della libertà delle istituzioni scolastiche a gestione privata (e le Scuole Cattoliche sono tra queste).

Si ritiene ormai in molti Paesi, a cominciare da vari Paesi europei, che sia da abbandonare la visione di una scuola funzione dello Stato, amministrata direttamente dallo Stato: è uno scenario che viene progressivamente lasciato alle spalle. Questo significa che le singole istituzioni scolastiche dovranno gradualmente assumersi la gestione dell'attività scolastica, degli immobili e delle attrezzature, oltre che del personale, compresa l'assunzione e la formazione di esso. È impensabile che il personale delle scuole possa uscire preparato dalle Università indipendentemente dalle singole Istituzioni scolastiche che ne sono interessate e sono autonome o libere (per l'Italia, da sempre arroccata in questa posizione, il decreto legislativo n. 227/2005 aveva aperto nuove possibilità).

Oggi, poi, in Italia – ma è da verificare cosa avviene in materia anche fuori dell'Italia – si esige dalle scuole paritarie, oltre all'«impiego di personale docente e di un coordinatore delle attività educative e didattiche forniti di titoli professionali coerenti con gli insegnamenti impartiti e con l'offerta formativa della scuola», anche «idoneo personale tecnico e amministrativo» (DL n. 250/2005, articolo 1-bis, comma 4, lettera c, approvato al Senato dalla VII Commissione nella seduta del 20 dicembre 2005).

1.3 Presupposti culturali del nuovo scenario normativo

² Per una trattazione sistematica di questa problematica ci permettiamo di suggerire il nostro *Certificazione delle competenze. Premesse teoriche*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, 2006.

È opportuno indicare, almeno in estrema sintesi, alcuni possibili presupposti culturali del nuovo scenario normativo appena accennato. Ne vengono indicati tre:

- una nuova teoria generale della conoscenza,
- una teoria unificata del metodo,
- il riferimento al principio di sussidiarietà.

1.3.1 Una nuova teoria generale della conoscenza

La transizione dalle conoscenze alle competenze sembra presupporre una nuova teoria generale della conoscenza umana, che superi la visione illuministica, ed una coerente teoria unificata del metodo.

Sulla base di una teoria generale della conoscenza dovremmo poter distinguere tra conoscenze ottenute con mezzi non scientifici e conoscenze ottenute con mezzi scientifici; tra conoscenze controllabili e falsificabili sperimentalmente e conoscenze non controllabili né falsificabili sperimentalmente; tra conoscenze criticabili con la ragione umana e conoscenze non criticabili dalla ragione umana; tra «richiesta di senso» e «spiegazione» scientifica; tra «richiesta di senso» e ricerca di salvezza.

La teoria della conoscenza che proponiamo ha soppiantato la teoria fondazionista del pensiero moderno. Infatti, una teoria generale della conoscenza, quale sembra risultare dal pensiero del secolo ormai terminato, vede la ragione umana limitata, fallibile, incapace di fondare e di raggiungere certezze definitive, sempre perfettibile, in continua ricerca della verità.

1.3.2 Una teoria unificata del metodo

Una teoria unificata del metodo coerente sostiene che il metodo di procedere della scienza razionale, a livello logico, può essere riassunto in tre parole: *problemi-teorie-critiche*. E cioè il modo di procedere del fisico e dello storico, del sociologo e del biologo, del geologo, dell'ermeneuta, del traduttore e del chimico è il medesimo³.

Elaborare la differenza tra scienza e discipline umanistiche è stato a lungo una moda ed è diventato noioso. Il metodo di risoluzione dei problemi, il metodo delle congetture e delle confutazioni sono praticati da entrambe. È praticato nella ricostruzione di un testo danneggiato, come nella costruzione di una teoria della radioattività. L'interpretazione dei testi (ermeneutica) lavora con metodi schiettamente scientifici. Il metodo delle scienze sociali, come anche quello delle scienze naturali, consiste nella sperimentazione di tentativi di soluzione per i loro problemi.

La teoria unificata del metodo, che viene suggerita, ci mostra la ricerca come soluzione di problemi.

Una teoria unificata del metodo ripropone in termini diversi la visione disciplinare e, prospettando il processo logico *problemi-teorie-critiche*, delimita lo spazio del controllo sperimentale da quello non sperimentale, ma sommamente importante. I problemi e le teorie non sono disciplinari, ma pluridisciplinari; sono disciplinari le metodiche di controllo delle teorie. Un problema nasce dal vissuto di un'attesa, da un bisogno (dimensione psicologica) e consiste in una tematizzazione (dimensione logica) di tale vissuto, nella forma di una contraddizione tra due asserti. La teoria esplicativa è l'elaborazione di un'ipotesi di soluzione del problema, che va controllata e falsificata, mettendo a punto metodiche coerenti e specifiche, che intervengono sulla realtà e soddisfano il bisogno. La conoscenza umana viene vista come un processo che parte dalla realtà e ritorna alla realtà trasformandola secondo la comprensione, storicamente determinata e sempre perfettibile, che l'uomo possiede dei propri bisogni e degli altrui.

1.3.3 Il riferimento al principio di sussidiarietà

³ Chi ha proposto questa visione in Italia (e altrove) fin dagli anni '80 del secolo scorso è DARIO ANTISERI, *Teoria unificata del metodo*, Torino, UTET Libreria, 2001. È la nuova edizione. La prima era del 1980, presso la Liviana di Padova.

Il principio di sussidiarietà è uno dei fondamenti della Dottrina Sociale della Chiesa. Di esso si trovano tracce già in autori quali, per esempio, San Tommaso d'Aquino e Dante.

In tempi più recenti, di esso parla nella *Rerum Novarum* (1891) Leone XIII, ma la formulazione classica è contenuta nell'enciclica *Quadragesimo Anno* (1931) di papa Pio XI: «...siccome non è lecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le loro forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare». Ne deriverebbe «un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società» poiché «l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva (*subsidium afferre*) le membra del corpo sociale, non già distruggerle ed assorbirle». Di conseguenza, «è necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad assemblee minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minore importanza» per poter «eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano (...) di direzione, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità».

Questo principio è stato accolto nel Trattato dell'UE di Maastricht (1992) e, come si è accennato, nella Costituzione Europea (Titolo III, articolo I-11, comma 3), come pure nella Costituzione italiana (articolo 118, comma 4).

La scenario normativo nuovo che si va configurando, per mezzo di una graduale attuazione del principio di sussidiarietà ai vari livelli, vede una lento ma progressivo arretramento degli Stati e delle Autorità politiche locali da ogni forma di pianificazione e di gestione centralistica dei servizi pubblici, a cominciare da quelli educativi di istruzione e di formazione, in primo luogo superiori e, soprattutto, universitari.

Il principio di sussidiarietà, se correttamente applicato, prevede:

- il riconoscimento del diritto-dovere soggettivo alla libertà di istruzione e formazione;
- il riconoscimento del diritto-dovere soggettivo dei genitori di educare e di istruire i figli;
- il riconoscimento della libera iniziativa delle persone, quali soggetti titolari di diritti e di doveri, e lo sviluppo della libertà di iniziativa nelle varie forme sociali libere;
- il riconoscimento della pubblicità in senso oggettivo del servizio cosiddetto «pubblico». La qualificazione oggettiva del servizio pubblico dell'istruzione – che, pertanto, è pubblico «non in quanto assunto da un soggetto pubblico, ma, al contrario, in quanto di interesse generale» – è richiamata dal Consiglio di Stato⁴ «nel suo significato giuridico più vasto, quale attività (di qualsiasi natura) connessa alla cura di interessi collettivi, sia essa svolta da soggetti pubblici o privati»⁵. L'oggettività del servizio qualifica il servizio medesimo, non il profilo del soggetto gestore. La rilevanza costituzionale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche⁶ e il quadro giuridico sia costituzionale che legislativo non permettono dubbi in materia;
- il pluralismo e la libera scelta dei luoghi di educazione da parte degli aventi diritto;
- la titolarità e la competenza, da parte dei cittadini, di indicare la destinazione del denaro pubblico raccolto attraverso l'imposizione (per mezzo di sussidi e forme di credito d'imposta).

2. Quali servizi per la Scuola Cattolica?

Di fronte ad una situazione inedita, che tocca la Scuola Cattolica da ogni punto di vista, di quali servizi essa ha bisogno? Sembra essere logica conseguenza di quanto finora proposto in sintesi che una Scuola Cattolica vada assistita in tutti i settori.

Proviamo ad elencarli a grandi linee:

⁴ Sezione V, 3 aprile 1990, n. 319.

⁵ SANDRO SCOPPA, *Il buono-scuola nel servizio scolastico. Il sussidio per il diritto all'istruzione*, in DARIO ANTISERI - LORENZO INFANTINO - ANTONIO PALMA - SANDRO SCOPPA, *Manuale del buono-scuola*, a cura di S. Scoppa, Reggio Calabria, Falzea Editore, 2002, p. 76. Sandro Scoppa tratta l'argomento *L'istruzione è un servizio pubblico in senso oggettivo* alle pp. 73-80, alle quali rimandiamo anche per la bibliografia.

⁶ Costituzione, articolo 117, comma 3.

- è da approfondire il rapporto tra istituti religiosi e scuole da essi gestite, quando il numero dei religiosi presenti va sotto il 20% del personale (riscoperta del carisma e confronto con la situazione storica iniziale di istituti religiosi che si sono dedicati all'educazione e all'istruzione; carisma e personale laico con lo studio della modalità di formazione e di inserimento – ad esempio, è opportuna una promessa che abbia valore religioso?);
- è da articolare il rapporto tra Scuola Cattolica e Comunità cristiana e società civile;
- è da articolare il dialogo tra fede e cultura in una Scuola Cattolica;
- è da ripensare la gestione dell'attività scolastica in una Scuola Cattolica, precisando eventuali servizi da affidare (appaltare) ad enti esterni;
- è da riprogettare la formazione del personale direttivo, docente e tecnico amministrativo di essa;
- e, soprattutto, è da curare la formazione, secondo il principio di sussidiarietà e in collaborazione con le Associazioni interessate, dei genitori all'educazione dei figli e ad un rapporto inedito scuola-famiglia.

2.1 Scuola Cattolica e Comunità ecclesiale

La vocazione del battezzato all'insegnamento educativo (o all'educazione e all'insegnamento) va approfondita e collocata all'interno dei carismi presenti in una Comunità ecclesiale.

Ma la vocazione del battezzato non è solamente all'insegnamento; è anche all'imprenditorialità scolastica con riferimento sia alle Scuole Cattoliche sia alle scuole di ispirazione cristiana.

L'autoreferenzialità, che la Scuola Cattolica ha subito come conseguenza sia dell'affermazione di uno Stato educatore e maestro che di una teoria generale della conoscenza illuminista, ha portato conseguenze non solamente per la scuola di Stato in rapporto alla società civile, ma anche per la Scuola Cattolica in relazione alla comunità ecclesiale. Il discorso sulle competenze e l'inserimento della Scuola cattolica nel contesto produce effetti sia con riferimento alla Comunità ecclesiale in se medesima che con riferimento al rapporto tra Comunità ecclesiale e società civile, oltre che con gli Stati nelle varie articolazioni di essi.

2.2 Scuola Cattolica e società civile

È evidente che il rapporto tra Scuola cattolica e Comunità ecclesiale va ripensato pure all'interno della nuova configurazione dei rapporti tra scuola e società civile. Pensiamo soprattutto alla visione delle scuole quali formazioni sociali e al principio di sussidiarietà orizzontale.

I rapporti della Scuola Cattolica sia con la Comunità ecclesiale sia con la società civile, considerati nei risvolti teorici e pratici di essi, hanno conseguenze nella gestione dell'attività scolastica, oltre che degli immobili e delle attrezzature, e del personale.

2.3 Il dialogo tra fede e cultura nella Scuola Cattolica

Se «la rottura tra Vangelo e cultura è senza dubbio il dramma della nostra epoca, come lo fu anche di altre» (*Evangelii nuntiandi*, n. 20), questa «rottura» ha investito direttamente le università, le scuole e, soprattutto le Università e le Scuole Cattoliche.

Non è stato ancora realizzato l'invito di Paolo VI: «Occorre quindi fare tutti gli sforzi in vista di una generosa evangelizzazione della cultura, più esattamente delle culture. Esse devono essere rigenerate mediante l'incontro con la Buona Novella. Ma questo incontro non si produrrà, se la Buona Novella non è proclamata» (EN n. 20). Si tratta «di raggiungere e quasi sconvolgere mediante la forza del vangelo i criteri di giudizio, i valori determinanti, i punti di interesse, le linee di pensiero, le fonti ispiratrici e i modelli di vita dell'umanità, che sono in contrasto con la Paola di Dio e col disegno della salvezza» (EN n. 19). Il *Progetto educativo nazionale* delle Scuole Salesiane (Scuole e Formazione Professionale SDB e FMA d'Italia) interpreta in questo modo l'invito di Paolo VI: «La riflessione sull'educazione cristiana dei giovani muove dall'ambito della cultura vissuta e

cioè dei criteri di giudizio, dai valori determinanti, dai punti di interesse, dalle linee di pensiero, dai modelli di vita e vuole cogliere la relazione che essi hanno con il disegno di salvezza che Dio ha affidato alla sua Chiesa, nella convinzione che solamente nel mistero del Verbo incarnato trova vera luce il mistero dell'uomo» (n. 2.1, pp. 19-20).

È necessaria una profonda riflessione su una nuova teoria generale della conoscenza umana e una teoria unificata del metodo, che porti al superamento della concezione illuministica e apra criticamente lo spazio alla fede, alle indefinite forme della conoscenza umana – e, quindi, alla Rivelazione – e all'educazione e all'azione dei credenti per un apporto alla crescita della convivenza e della società civile, compresa l'organizzazione di essa (Stato).

2.4 *La gestione dell'attività scolastica in una Scuola Cattolica*

L'autonomia e la libertà, dove esiste utilizzazione di denaro pubblico, passa attraverso non solamente il riconoscimento sociale della scuola in genere e della Scuola Cattolica, compresa la preparazione del personale, ma anche la valutazione dei risultati raggiunti in vista del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni (per l'Italia: articolo 117, comma 3, lettera m, della Costituzione) ed una coerente destinazione del denaro pubblico per mezzo dell'indicazione dei soggetti titolari di diritti-doveri (sussidio, credito d'imposta). Inoltre autonomia e libertà vanno gestite in rapporto con la società civile e la comunità ecclesiale.

Le Scuole Cattoliche hanno bisogno di assistenza:

- giuridica (e canonica) nella gestione dell'attività scolastica (consulenza e attività di giurisprudenza);
- giuridica (e canonica) nella gestione del personale (CCNL) (consulenza e attività di giurisprudenza);
- giuridica nella gestione delle attrezzature e degli immobili (Consulenza e attività di giurisprudenza);
- nella gestione economica degli immobili (e della attrezzature) con riferimento anche ai problemi della sicurezza (soprattutto il DPR n. 547/1955 e il D Lvo n. 626/1994 come norme primarie vigenti);
- nella gestione della privacy (DLvo 30 giugno 2003, n. 196);
- ed ultima, ma non meno importante, nella gestione della qualità del servizio erogato (sia in riferimento all'INVALSI; sia alle varie forme di accreditamento per la formazione e la gestione di progetti finanziati, oltre che delle sedi).

2.5 *La formazione del personale*

Su questo versante la Scuola Cattolica è sempre stata esposta perché, anche nella visione superata di mediazione didattica, la preparazione tecnica-professionale erogata (quasi esclusivamente dalle Università) non era sufficiente per la mediazione educativa e didattica di una Scuola Cattolica con riferimento sia all'educazione *tout court*, che all'educazione religiosa e al dialogo tra fede e cultura.

Con riferimento alla formazione al carisma e al sentimento di appartenenza del personale, solamente alcuni Istituti religiosi, particolarmente diffusi, sono stati in grado di attivare corsi specifici di formazione a vari livelli.

Inoltre è da tener presente che l'autoreferenzialità ha giocato un ruolo negativo anche per la formazione istituzionale del personale religioso, che, nelle istituzioni formative a ciò deputate, non è stato più preparato – almeno in forma coerente e valida – per l'ingresso nelle attività specifiche della missione degli Istituti religiosi, tanto meno è stato accompagnato con forme specifiche di tirocinio.

Oggi le aree principali di intervento sembrano le seguenti:

- formazione del personale religioso a ricoprire ruoli direttivi (i pochi religiosi che entrano nella Scuola Cattolica dovranno ricoprire ruoli di direzione anche in vista di garantire il carisma);
- formazione del personale laico al carisma e al Progetto educativo dell'Istituto religioso (teoria e prassi): è opportuno prevedere anche forme di impegno religioso da parte del personale laico (ad esempio, per gli SDB, la promessa nell'Associazione dei Cooperatori Salesiani ...);
- formazione del tutor dei docenti (necessario per le attività di tirocinio e dell'anno di applicazione previsti dal decreto legislativo n. 227/2005, articoli 2 e 6, *conditio sine qua non* affinché venga garantito un insegnamento qualificato nelle Scuole cattoliche);
- formazione del tutor o coordinatori delle singole classi (il *Progetto educativo nazionale* – Scuola e Formazione Professionale SDB e FMA in Italia – prevede varie forme di coordinamento al punto 4.3.4, p. 41 e nell'*Appendice*, p. 90);
- formazione dei docenti di Religione di Scuola Cattolica: «La *formazione degli Idr* è un settore strategico su cui dovranno concentrarsi nel prossimo futuro gli sforzi della Scuola Cattolica e della autorità ecclesiastiche in genere»⁷. La legge n. 186/2003 non include gli insegnanti di Religione Cattolica nelle Scuole Cattoliche e, quindi, questi non sono obbligati all'abilitazione per accedere all'insegnamento nelle Scuole Cattoliche;
- formazione del personale direttivo e docente ad una didattica per competenze (Unità di Apprendimento e, soprattutto, al Piano di Studi personalizzato in vista della realizzazione del Profilo dello Studente): è possibile offrire lo strumento di un percorso che integra gli itinerari di educazione alla fede in collaborazione con Oratori, Parrocchie ...;
- formazione alla valutazione e alla certificazione delle competenze;
- la formazione del personale tecnico e amministrativo;
- il sostegno all'Associazione di categoria per la formazione dei genitori e degli insegnanti e la formazione dei genitori all'interazione con la Scuola Cattolica.

Queste aree di intervento vengono sviluppate all'interno di un autentico ripensamento della cultura in dialogo con la fede, secondo una nuova teoria generale della conoscenza e un teoria unificata del metodo, con una nuova visione delle discipline di ricerca e di studio.

Gli eventuali corsi di formazione, che, come subito si dirà, verranno coordinati e attuati da un'Agenzia di Servizi per la Scuola Cattolica, saranno integrati da attività on line, e-learning e si potrà pervenire alla realizzazione di produzioni e-book.

3. Una Agenzia di Servizi per la Scuola Cattolica sia dell'Europa che di Paesi di altri Continenti

Innanzitutto, gli approfondimenti e la gestione dei processi di formazione, relativi ai rapporti tra Scuola Cattolica e Comunità ecclesiale e tra Scuola Cattolica e società civile, alla gestione dell'attività scolastica in una Scuola cattolica e alla formazione del personale non sono di competenza di un'Università o di un Istituto religioso, o, ancora di una singola Associazione di Scuola Cattolica o, infine, di organismi CEI. È necessaria un'Agenzia di servizi come luogo di confronto e di collaborazione di tutti i soggetti, tra i quali hanno rilevanza prioritaria i genitori, in quanto titolari dell'educazione e dell'istruzione dei figli.

In secondo luogo, la certificazione delle competenze prevede la proceduralizzazione dei processi sia di formazione che di valutazione di esse. La descrizione dei processi di formazione e di valutazione, poi, documenta sia la sequenza delle azioni di formazione che di valutazione.

In questo modo ci si mette in grado di portare il confronto:

- sui processi di formazione,
- sui processi di valutazione e, con riferimento a questi ultimi,
- sui processi di osservazione valutativa professionale da parte dei docenti.
- sui processi di misurazione degli indicatori delle competenze.

⁷ CSSC, *Educazione religiosa. Scuola Cattolica in Italia. Settimo Rapporto*, Brescia, La Scuola Editrice, 2005, p. 318.

Le scuole che adottano queste procedure sono in grado:

- di confrontare tra di loro i processi di formazione e di valutazione con i risultati rispettivamente ottenuti;
- di confrontare il valore dei titoli di studio conseguiti, rilasciando certificazioni trasferibili;
- di proporre forme di certificazione delle competenze estendibili a più territori e, addirittura per tutta l'Europa (e il mondo intero).

La certificazione delle competenze degli studenti permette in ogni momento la possibilità di proseguire gli studi in altri Paesi. La certificazione delle competenze dei docenti ne permette lo scambio tra scuole.

4. Quale Agenzia di Servizi per la Scuola Cattolica?

Innanzitutto sono da evitare errori pregressi.

In secondo luogo bisogna assolutamente superare la riduzione di quanto presentato sopra ad alcuni master o corsi progettati e gestiti da un'Università secondo le possibilità e la buona volontà di chi comprende i problemi o intende fare qualcosa. Non si propone di fare alcuna critica al passato e si parte dalle esperienze pregresse o in atto; tuttavia è da abbandonare definitivamente una visione oggi limitante e inibente.

Nel contesto delineato, un'Agenzia di Servizi per la Scuola Cattolica, che deve essere in relazione e collaborazione con almeno tutti i soggetti elencati, non ha come raggio di azione unicamente l'Italia.

Infine, solamente un'Agenzia autonoma di servizi è in grado di rispondere alle esigenze presentate.

I punti di riferimento sono rappresentati dalle varie Associazioni delle Scuole Cattoliche, dalle varie Congregazioni Religiose, e da singole Istituzioni scolastiche cattoliche, non solamente in qualità di committenti, ma anche di partnership a vari livelli, soprattutto in ambito operativo (accordi di rete, associazione temporanea di impresa ...). Possono essere membri fondatori dell'Agenzia, della quale è da definire la configurazione giuridica⁸, non solamente ecclesiastici, ma anche laici.

5. Conclusione

Charles Leslie Glenn ricorda: «L'addestramento e – infine – la certificazione degli insegnanti ebbe e continua ad avere il potere di determinare cosa accadrà nelle aule, molto più efficacemente di quanto potrebbe fare un sistema di norme e prescrizioni. La Scuola Normale, in particolare, ebbe un ruolo importante negli sforzi di Mann e degli altri "cristiani liberali" di promuovere una forma di "religione della scuola unica", che si pretendeva scevra da ogni carattere settario, mentre in realtà era coerente con le loro credenze e profondamente sovversiva rispetto a quelle dei loro oppositori ortodossi. Fu nella Scuola Normale, con il forte accento posto sull'insegnamento della moralità e su un'atmosfera di pietà liberale, che vennero formati gli insegnanti su cui si fondavano le speranze dei riformatori dell'istruzione. La formazione degli insegnanti fu, dunque, un modo efficace per evitare problemi che un assalto diretto contro il controllo locale delle scuole avrebbe causato; questa strategia permise di affermare, in tutta sincerità, che le scuole pubbliche erano sotto la diretta supervisione dei Comitati scolastici locali eletti dai genitori e spesso presieduti da un ecclesiastico ortodosso. Il vero contenuto dell'istruzione pubblica sarebbe stato determinato dall'emergente classe professio-

⁸ Potrebbe essere una Fondazione di partecipazione. «La copertura giuridica - civilistica e costituzionale - del modello è stata individuata negli articoli 12 C.C. - oggi abrogato e recepito nell'articolo 1 del DPR n. 361/2000 -, sul riconoscimento delle persone giuridiche, e 1332 C.C., combinati con l'articolo 45 della Costituzione che riconosce e promuove la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculativi» (GIANCARLO PALMERINI, *La "Fondazione di partecipazione" come ipotesi di gestione dei servizi pubblici locali*, in <http://www.dirittodeiservizipubblici.it/articoli/articolo.asp?sezione=dettarticolo&id=136>, che cita il Notaio Bellezza in <http://www.studiobellezza.it>).

nale di insegnanti, formati nelle Scuole Normali sotto il controllo dei riformatori dell'istruzione, e non dei genitori attraverso i loro rappresentanti locali».⁹

La formazione dei docenti è stato il punto di forza di tanti governi per influenzare la volontà e il comportamento dei cittadini, più ancora del progressivo inserimento della struttura scolastica nell'apparato amministrativo dello Stato.

Riteniamo che la formazione dei docenti sia il punto di forza del rinnovamento di una Scuola cattolica: il traguardo è un progetto di formazione sistematica di tutti i nuovi docenti.

⁹ C.L. GLENN, *Il mito della scuola unica*, cit., pp. 116-117. Horace Mann ha operato nel Massachusetts ed è stato il primo Segretario del *Massachusetts Board of Education* dal 1837 al 1848 quando lo lasciò per entrare nel Congresso. Egli era sulla medesima lunghezza d'onda di Lutero (vedi Martin Lutero, *Una predica sul dovere di tenere i figli a scuola - 1530*, a cura di Maria Cristina Laurenzi, Torino, Claudiana, 1990, pp. 84-139).

Tavola rotonda

Esperienze a confronto

Introduzione

Prof. GIUSEPPE ZANNIELLO (Università di Palermo)

Nel mio breve intervento introduttivo desidero collegare le esperienze che tra poco saranno presentate con le riflessioni svolte questa mattina dai professori Nicoli, Colombo e Paletta, dopo l'intervento iniziale del dottor Cosentino sul progetto di riordino del sistema educativo nazionale.

In estrema sintesi, possiamo riassumere così il risultato della mattinata: vi sono molte ragioni e argomentazioni autorevoli, esposte o richiamate dai relatori, che incoraggiano le scuole paritarie a mettersi in rete e a costituire delle Fondazioni.

È stato dimostrato che quando le scuole paritarie si mettono in rete diminuiscono le spese generali di carattere amministrativo, le spese per l'indispensabile coordinamento pedagogico-didattico, le spese per la formazione iniziale e continua degli insegnanti e dei dirigenti. Vorrei aggiungere che, al di sotto dell'aspetto tecnico-organizzativo, nella decisione di "fare rete" prende corpo il valore della solidarietà e della collaborazione, la disponibilità a condividere le esperienze positive; con la rete si supera l'autoreferenzialità del singolo istituto, che accetta così il confronto e la critica di altri istituti che condividono gli stessi ideali educativi.

La Fondazione consente inoltre di tenere distinte le responsabilità di coloro che, mossi da un'idealità pedagogica, hanno dato vita a una istituzione educativa, dalle responsabilità di coloro che hanno invece il compito di realizzare il progetto educativo che la Fondazione affida loro, dopo che lo hanno pienamente condiviso. Con la Fondazione si tiene anche distinta la gestione del patrimonio di dotazione dell'ente promotore dall'amministrazione dei fondi del singolo istituto scolastico.

Chi lavora in una scuola – come amministratore, dirigente pedagogico-didattico o docente – sa che la sua azione è orientata da direttive generali ed è valutata con criteri previamente esplicitati dal Consiglio di Amministrazione della Fondazione, che assicura così la continuità del progetto educativo e la fedeltà ai principi ispiratori dei soci fondatori.

Ai responsabili della Fondazione spetta la programmazione pluriennale e il controllo strategico di quanto si fa negli istituti legati alla Fondazione, per assicurarsi che le finalità educative assegnate al singolo istituto vengano effettivamente perseguite. A loro volta i dirigenti di ogni istituto collegato con la Fondazione si impegnano ad attuare in modo responsabile e creativo il progetto educativo che hanno condiviso.

La Fondazione possiede un patrimonio incrementabile, che non viene intaccato da eventuali deficit di gestione del singolo istituto e che, se opportunamente amministrato, può consentire anche l'erogazione di borse di studio agli alunni che non possono pagare interamente la retta con cui la scuola paritaria deve retribuire il proprio personale secondo giustizia, in assenza di finanziamenti pubblici.

Dal punto di vista economico, ogni Istituto scolastico dipendente dalla Fondazione deve poter agire con i criteri di efficienza e di efficacia propri di un'azienda, perché una scuola non può resistere a lungo con il bilancio in deficit. Gli eventuali contributi ricevuti dalla Fondazione possono servire per tamponare per un breve periodo le difficoltà economiche dell'Istituto; ma poi bisogna fare in modo che aumentino le iscrizioni degli alunni e che arrivino contributi, pubblici e privati, per pareggiare le entrate e le uscite.

La novità prospettata questa mattina è che ad una Fondazione possano aderire successivamente altri membri, non fondatori, in grado di apportare ad essa nuove risorse economiche, senza

che vengano snaturate le finalità originarie della Fondazione stessa. Si tratta delle Fondazioni di partecipazione, una variante molto interessante delle Fondazioni tradizionali.

A sostegno dell'opportunità di "fare rete" saranno ora presentate e discusse, nell'ordine, le esperienze realizzate dalla Fondazione Don Giovanni Brandolese di Lecco, dai Poli Grafici del Lazio e della Lombardia, dalla rete formativa delle scuole FIDAE in Toscana, dal coordinamento didattico mediante reti di scuole nella FISM, dalla Fondazione Romano Guardini di Napoli.

Nell'avviare i lavori del pomeriggio, senza la pretesa di esprimere pareri in un campo che non è di mia competenza, desidero però manifestare una convinzione personale. A mio giudizio, il nodo da sciogliere è l'interpretazione dell'espressione "senza fini di lucro", presente nella recente normativa sulle "imprese sociali". Se si intende che una "impresa sociale" non ha fini di lucro quando investe gli utili nel miglioramento dei servizi offerti alla comunità, allora vale la pena trasformare gli enti gestori delle scuole paritarie in Fondazioni.

Vorrei infine puntualizzare brevemente ancora due cose, che mi stanno particolarmente a cuore. La prima: se pur opportuno per tanti motivi, il "far rete" con altre scuole paritarie non risolve il problema dell'identità culturale e pedagogica del singolo istituto scolastico. Tale identità può essere salvaguardata solo dalla profonda e convinta intenzionalità educativa dei dirigenti e degli insegnanti: sulla loro continua formazione culturale e pedagogica, prima ancora che metodologico-didattica, bisogna perciò investire egualmente tempo ed energie.

Seconda puntualizzazione – particolarmente importante sotto il profilo valoriale: occorre sensibilizzare i genitori, i primi responsabili dell'educazione dei propri figli, affinché percepiscano la scuola come il prolungamento e il completamento della loro opera educativa. Troppi genitori sono più attenti ai giudizi, ai voti e ai titoli conseguiti dai figli che non alla formazione integrale e armonica offerta dalla scuola. Ritengo che siamo tutti convinti che solo mobilitando le coscienze dei genitori si troveranno le soluzioni più adeguate per risolvere i problemi di sopravvivenza, anche economica, di cui soffrono molte scuole paritarie nel nostro Paese.

Raccoglio così gli stimoli che ci hanno offerto questa mattina, nell'aprire i lavori, mons. Bruno Stenco e il prof. don Guglielmo Malizia, che ringrazio vivamente per l'invito che mi hanno rivolto a moderare la sessione pomeridiana di questo Seminario di studio.

La fondazione don Giovanni Brandolese Istituto "Giacomo Leopardi" – Lecco

Dott.ssa MARIA GRAZIA COLOMBO – Presidente Nazionale AGESC

«Il futuro dell'uomo dipende dalla cultura»: così Giovanni Paolo II all'UNESCO. Ed è a partire da questa affermazione, che a Lecco si è pensato di istituire una scuola superiore: un liceo classico e un istituto professionale.

L'idea è stata proprio quella di creare un polo scolastico-educativo, dove ai ragazzi venisse offerto un percorso formativo completo e omogeneo.

E si è pensato ad una Fondazione, il cui progetto realizzativo ha incontrato i favori di una grande parte della città e del territorio: numerosi sono stati gli imprenditori, le aziende ed i liberi professionisti che hanno detto il loro entusiastico "sì".

Tra coloro che vi hanno aderito, va messo anche il mio nome e quello della mia famiglia. Invitata a parteciparvi, ho accettato con entusiasmo perché la responsabilità educativa che sento come "genitore" ha avuto, così, l'opportunità di essere più ampia e più concreta attraverso, appunto, la collaborazione e la corresponsabilità nell'istituzione di un ambito educativo ben preciso e qualificato.

Questa iniziativa ha posto tutti quanti nella condizione, mentre si vive il presente, di guardare con sollecitudine al domani, affinché non abbia a sorprenderci spenti ed operativamente imprepa-

rati: infatti è dall'educazione dei giovani e dalla crescita del capitale umano che dipendono il futuro, il benessere e la qualità della vita.

E noi, che viviamo l'esperienza cristiana e apparteniamo come tali non soltanto alla Chiesa, ma all'intera comunità civile, alla comunità della nostra città, vogliamo proporre – mediante anche questa istituzione scolastica alla quale abbiamo dato nome "Giacomo Leopardi" – l'intimo rapporto che intercorre tra fede e cultura, tra evangelizzazione e storia.

Per educare occorre avere qualcosa di significativo da trasmettere. Occorre essere dentro una storia ricca di significato, viva nel presente perché viva è la tradizione del passato.

Una scuola che nasce è una speranza che si incarna non soltanto nelle giovani generazioni, ma anche negli adulti che la propongono e che la realizzano.

Tanto più ciò vale per una scuola nata dal basso, per l'iniziativa primaria di genitori e di docenti. Una scuola capace di dare motivazioni, in un contesto dove la pluralità di proposte è necessaria, riuscendo così, non soltanto a sviluppare una sana concorrenza anche nel settore educativo, ma anche a rendere visibile la proposta di "scuola cattolica" di cui la nostra società ha concreto bisogno.

Ecco perché una pluralità di scuole è condizione indispensabile per la crescita della modernità.

La proposta formativa e culturale della Fondazione Brandolese punta sulla qualità: soprattutto su una comunità educante istituzionale e territoriale, nella quale è evidente che non esiste possibilità educativa se non c'è un contesto che educa.

Di qui la realizzazione intelligente di questa scuola, capace di dare qualcosa di nuovo e di vero. Una iniziativa, nella quale sono fiera di sentirmi coinvolta in quanto "genitore" e in quanto "fondatore", iniziativa che è segno concreto di un impegno teso a dare risposta alla richiesta più importante dei nostri figli: diventare grandi.

Il polo tecnologico-formativo grafico della capitale

Don FABIO BIANCHINI – Prof. FABRIZIO TOSTI (CNOS-FAP Regione Lazio)

La costituzione del "Polo Tecnologico-Formativo Grafico della Capitale" è del 24 maggio 2006, con la firma di un apposito Protocollo di Intesa, ma il percorso di scambio reciproco tra le diverse istituzioni coinvolte è stato articolato e ben strutturato da anni.

La firma dell'apposito Protocollo di Intesa, che sancisce la nascita del "Polo Tecnologico-Grafico della Capitale", è stata per tutti gli attori coinvolti un impegno, soprattutto a sviluppare e rendere stabile tra loro il collegamento e portare risultati concreti, dovuti alla reciproca collaborazione tra i mondi della formazione professionale, dell'istruzione, dell'impresa, della ricerca e del trasferimento tecnologico, al fine di accrescere le competenze delle persone e promuovere lo sviluppo del territorio.

Le istituzioni firmatarie il Protocollo di Intesa sono:

- Associazione CNOS-FAP Regione Lazio, in particolare con il Centro di Formazione Professionale Pio XI di Roma (con ruolo di Direzione e coordinamento del Polo stesso);
- Associazione tra le Aziende Grafiche, Cartotecniche e Trasformatrici di Roma e Provincia;
- Ente Nazionale per l'Istruzione Professionale Grafica;
- Ente Provinciale per l'Istruzione Professionale Grafica di Roma;
- Istituto di Istruzione Superiore "Carlo Urbani" di Roma.

La nascita del "Polo Tecnologico" ha avuto fin dalla sua nascita formali riconoscimenti da parte delle Istituzioni competenti (Ministero dell'Istruzione – Ufficio Scolastico Regionale per il Lazio, Regione Lazio e Provincia di Roma), con le relative "prese d'atto" del giugno 2006.

Un ulteriore decisivo passo in avanti è stato fatto quando, nel dicembre 2006, presentammo ufficialmente la candidatura alla Regione Lazio per il riconoscimento del Polo Formativo per l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore nel settore Tecnologico della Grafica Editoriale, rispondendo al bando pubblico della Regione Lazio per la costituzione e riconoscimento di 12 poli formativi sul territorio. In questa occasione, alle istituzioni firmatarie del Protocollo del maggio 2006 si sono aggiunte:

- Libera Università "Maria SS. Assunta";
- Provincia di Roma;
- Università di Studi di Roma "La Sapienza".

In data 10 febbraio 2007 il Polo Tecnologico Formativo Grafico della Capitale è stato ufficialmente riconosciuto tra i 12 poli esistenti nella Regione Lazio, ottenendo anche un finanziamento per la gestione del Polo stesso ed ulteriori finanziamenti per l'attivazione di percorsi I.F.T.S. .

Il "nostro" Polo Tecnologico, come abbiamo visto dai nomi sopra citati, possiamo dire che annovera i più qualificati Partner del Settore, delle Istituzioni e della Ricerca, presenti sul territorio.

Ora, in breve, specifichiamo quale è il ruolo e soprattutto quali sono gli obiettivi che si prefigge il Polo:

- sviluppare l'istruzione e la formazione professionale superiore a carattere non universitario con almeno due percorsi formativi: Tecnico Superiore della Grafica e Stampa Digitale (di cui sono già in corso le iscrizioni), Tecnico Superiore per la Comunicazione e il Multimedia;
- riconciliare la domanda di professionalità delle Imprese;
- sviluppare il raccordo con le Imprese e le attività di formazione continua ed aggiornamento degli operatori del settore grafico del territorio;
- ricognizione dei fabbisogni formativi;
- impegno alla progettazione e realizzazione di due percorsi IFTS;
- azioni di accompagnamento al lavoro dei giovani;
- ricaduta delle innovazioni realizzate nei percorsi IFTS attraverso iniziative di aggiornamento dei docenti.

In sintesi, ci siamo proposti di *fare rete*, permettendo che sul territorio di Roma e del Lazio possa diventare stabile l'incontro fattivo tra Formazione Professionale, Istruzione, Mondo dell'Università e della Ricerca, Impresa.

Riteniamo che siano obiettivi alti da conseguire, ma che offrono certamente una prospettiva e uno sviluppo di lavoro, di ricerca e di progresso per tutti coloro che vi saranno coinvolti. In primo luogo i giovani, che potranno usufruire di una professionalità tecnicamente aggiornata, adatta ad accogliere le innovazioni e il perfezionamento.

In conclusione, come Don Bosco, siamo convinti che lo scopo di ogni persona è molto più alto del lavoro compiuto, e siamo fiduciosi che lì dove esiste una vera formazione professionale ed etica non esista poi disoccupazione; per questo ci siamo lanciati anche in questa nuova, interessante, ma difficile avventura.

L'esperienza del Polo formativo grafico in Lombardia

Fratel GUIDO BERTUZZI (Pavoniano)

Il Polo Formativo Grafico Lombardo è una novità. Solamente in data 26 luglio 2006 è stato ammesso a finanziamento F.S.E., nel settore Media-multimedialità, il progetto denominato: *Ricerca, innovazione, formazione nell'ambito dei processi grafici della multimedialità*.

Il Polo Formativo è un progetto di sviluppo settoriale-territoriale, che nasce dall'integrazione di bisogni ed esperienze inerenti la formazione professionale a supporto dello sviluppo delle imprese del settore Grafico ubicate nel territorio lombardo.

Il *know-how* portato da Istituti scolastici, Centri di formazione professionale, Università ed associazioni territoriali di imprenditori, unite ad una rete di soggetti promotori e sostenitori, quali associazioni di categoria, centri di ricerca-innovazione e aziende, rappresenterà il nucleo centrale di attività permanenti che affiancheranno lo sviluppo delle professioni e del sistema socio-economico territoriale anche dopo la conclusione del Progetto finanziato.

La sua specificità comprende il monitoraggio permanente dell'innovazione di settore, la concettualizzazione-trasferimento del *know-how* emergente e il sostegno allo sviluppo delle professioni e delle risorse umane.

Il sistema interviene in prima istanza nel panorama della formazione dei giovani in cerca di prima occupazione, ed incrementa progressivamente le proprie attività anche verso la formazione continua degli occupati.

In sintesi il progetto consiste nella realizzazione e modellizzazione di due azioni formative IFTS:

- 1) Tecnico superiore per l'industrializzazione del prodotto e del processo dell'industria grafica.
- 2) Tecnico superiore per la produzione dell'Industria grafica.

Oltre alle suddette azioni formative sono previste anche azioni di sistema quali: *Networking*, *Governance* del Polo, Attività di ricerca e studi, Sistemi di monitoraggio e valutazione, Sistema informatico, Sviluppo del Polo Formativo, Formazione dei Formatori, ecc. .

Il Polo Formativo Grafico Lombardo è costituito in Associazione Temporanea di Scopo (ATS) con capofila l'Istituto Pavoniano "Artigianelli" di Milano. Le altre "scuole grafiche" promotrici sono: AFGP Piamarta, Istituto Padre Monti, Salesiani, Patronato S. Vincenzo di Bergamo - scuole già abituate a fare rete, anche per la comune o simile identità educativa e carismatica. I partners, attualmente, sono oltre 60 ed annoverano anche scuole statali.

L'Istituto Pavoniano "Artigianelli" di Milano ha deciso di proporsi come ente capofila per la sua origine, per la sua storia, per la sua esperienza, ma soprattutto per trovare una mediazione possibile tra le esigenze della famiglia, della scuola, dell'azienda, dell'università e della ricerca, offrendo così un futuro professionale ai giovani. Il Polo intende promuovere lo sviluppo di un *business* orientato al dono oltre che al profitto; valorizzare pienamente le identità e i carismi delle scuole; affrontare insieme le sfide della formazione a livello locale.

La rete formativa delle scuole Fidae della Toscana

Prof. Don LUIGI ALLEGRI (FIDAE Toscana)

A titolo di premessa, vorrei subito dire che nel mio intervento non esporrò tanto "come deve essere una Rete", quanto piuttosto "come è nata e ha funzionato la Rete I.P.E. (Insieme Per Educare)" fra le Scuole FIDAE della Toscana.

1. Un po' di storia

All'inizio di tutto sta il desiderio, espresso dai docenti del nostro liceo, di una più precisa collaborazione con altre scuole cattoliche, al di là di qualsiasi logica di reciproca "concorrenza". Esso ha trovato un primo appoggio, giuridico, nel DPR 275 del marzo 1999 che parlava della costituzioni di "reti" fra le scuole, e un secondo, ecclesiale, nella proposta dell'Ordinario, il Cardinale Piovanelli, a ottobre di quello stesso anno, di creare un Coordinamento diocesano fra le scuole cattoliche – il CODISCA. Non era, a dir la verità, la prima volta che veniva avanzata una proposta del genere: tuttavia, essa ha innescato una domanda, rivelatasi poi cruciale: "Chi deve partire?".

La risposta fu: "Chi ha idee". In quegli stessi giorni, contattai con una serie di telefonate le scuole che ci inviavano gli studenti, ragazze e ragazzi. Un mese e mezzo dopo, il 3 dicembre, si tie-

ne la prima riunione del CODISCA, per decidere chi ci sta e come si dovrà chiamare la rete che si vuol creare. Per il logo che la distinguerà proponiamo un concorso fra i docenti delle scuole: e finalmente, il 17 febbraio 2000 viene costituita la Rete IPE (Insieme Per Educare), con la sottoscrizione e la partecipazione di 19 istituti. A capofila e responsabile del progetto di rete è l'Istituto Salesiano dell'Immacolata. Vi leggo ora l'articolo 7 dell'atto costitutivo (cadenzati dalle parentesi alcuni tratti qualificanti):

"Le istituzioni scolastiche possono collegarsi mediante un accordo di rete (1) per il raggiungimento di finalità condivise, (2) per attività didattiche di ricerca, sperimentazione e sviluppo di formazione e aggiornamento, di amministrazione e contabilità, (3) per lo scambio temporaneo di docenti che liberamente vi consentono e (4) per prevedere iniziative per favorire la partecipazione alla rete delle istituzioni scolastiche che presentano situazioni di difficoltà".

2. Che cosa abbiamo inteso per "Rete IPE"

Attraverso una serie di incontri, finalizzati a chiarirci le idee, abbiamo meglio compreso:

- a) innanzitutto che cosa è una "rete": un intreccio di fili annodati tra loro, a maglie più o meno fitte, e perciò, in senso più ampio, un vero e proprio "sistema" di collegamento e comunicazione;
- b) quanto conta l'avverbio "insieme";
- c) quale finalità esplicita ci proponevamo: l'educare.

Progressivamente abbiamo conquistato la consapevolezza di non volere una rete "giuridica" ulteriore a tale legame sostanziale, che avrebbe anche corso il rischio di restare confinata sul piano della pura formalità. La nostra rete, infatti, aveva ragione di esistere e di operare (e, di fatto, a posteriori possiamo dire che essa ha funzionato esattamente così):

- a) solo su un piano di effettiva parità di diritti, doveri e di presenza fra gli Istituti che la compongono;
- b) solo se vengono superate l'eventuale "paura" e le "perplexità" delle singole realtà o persone;
- c) solo se l'iniziativa presa non è "contro" qualcuno o qualcosa, ma "per" realizzare una reciproca collaborazione;
- d) solo se l'adesione e la permanenza in rete è, e resta sempre, libera.

Qualora ci fossimo accorti che non interessava più ... stop! Abbiamo maturato così la consapevolezza che la Rete che stavamo costituendo rappresentava una occasione da non perdere. A questo punto è diventato perciò indispensabile conquistare la "coscienza di rete".

3. I protagonisti

I protagonisti sono anzitutto i ragazzi: proprio perché si chiama "insieme per educare", gli autentici, anche se a volte occulti, protagonisti della Rete IPE sono gli allievi. Poi protagonisti sono al tempo stesso anche i docenti, come attori indispensabili dell'attività di ogni Istituto. Senza di loro, la scuola non esiste e neppure la Rete. Accanto a ragazzi e docenti, protagonisti sono anche i Dirigenti: alla regia delle nostre scuole, scommettono su un disegno educativo eccezionale, legato alla intuizione di Santi extra.

Nelle nostre scuole protagonisti sono poi sia i religiosi che i laici. I primi, perché "lo spirito della Congregazione religiosa di riferimento" rappresenta un insostituibile indicatore di qualità della Rete IPE; i secondi, perché la loro presenza impreziosisce l'ambiente educativo e la stessa densità della sua ispirazione religiosa.

Da ultimo, nella nostra Rete contiamo sul protagonismo delle singole scuole. Non ci sono comparse: tutte sono chiamate, stimolate, "liberamente obbligate" a intervenire e partecipare. Lo scopo ultimo: passare dal sempre possibile "antagonismo" reciproco all'effettivo "protagonismo", a vantaggio di tutti e di ciascuno.

4. Gli esperti siamo noi

Il lavoro comune di confronto e di arricchimento consiste sempre e solo dello scambio di esperienze didattico-formative nate nella quotidianità del lavoro, dentro e fuori la classe, di quegli esperti "facchini" dell'apprendimento e dell'educazione che sono gli insegnanti.

5. Che cosa abbiamo realizzato

Le principali ricadute che l'esperienza della Rete ha avuto in noi e nelle nostre attività sono state essenzialmente tre:

- a) la percezione di non essere soli a combattere per la scuola cattolica;
- b) l'accorgersi che i nostri problemi sono i problemi di tutti;
- c) la scoperta di poter anche noi realizzare quanto facevano gli altri, rivivendolo a modo nostro.

Anche sotto il profilo quantitativo il bilancio è cospicuo. Dal febbraio del 2000 fino a tutto il 2005 abbiamo indetto e svolto circa 50 incontri o momenti formativi ! E la Rete si è estesa, anche dal punto di vista istituzionale, organizzativo e materiale.

6. Che cosa ha funzionato poco? Quali sono stati i principali limiti?

Direi, nell'ordine: la componente "genitori" della Rete e poi, in parte, la "rete" fra gli allievi. Problematica è stata anche la "rete docenti", che talvolta ha lasciato a desiderare.

Fra i limiti emersi, il primo è stato senz'altro l'eccessivo affidamento sul protagonismo della scuola capofila e responsabile, che ha spesso svolto un ruolo egemone e accentratore. Per questo non è maturato un gruppo, stabile ed efficiente, di responsabilità condivisa fra i vari docenti o Istituti, e neppure ha assunto una fisionomia e un ruolo preciso quell'organismo comunque indispensabile che è la Segreteria Organizzativa.

In questi ultimi mesi l'organizzazione, sotto il profilo istituzionale e formale, della Rete è migliorata, ed è cresciuta l'attenzione a cercare e valorizzare nei diversi campi formativi il contributo degli esperti.

7. Per concludere ...

In genere, le valutazioni oggi correnti del sistema scolastico e formativo privilegiano gli indicatori "efficienza" ed "efficacia". Dal mio punto di vista, privilegierei invece le voci "divertimento" e "esser stati bene insieme": quella della Rete, infatti, è stata per me un'esperienza di cinque anni, divertente e con una impostazione "leggera".

Abbiamo dato molto spazio agli imponderabili. Non avevamo mai percorso una strada così nuova. Ci siamo fatti coraggio e siamo in cammino dal 17 febbraio 2000!

Messe a frutto le tante doti di immaginazione, siamo andati oltre l'orizzonte delle abitudini consolidate.

Poi, la fantasia è andata al potere! Con il massimo rispetto, però: nessuna ingerenza nelle scelte operative.

Le buone dosi di humour ci hanno rasserenato quando le perplessità incominciavano a sembrarci troppe e ci hanno aiutato a sorridere anche di noi stessi. Ci siamo presi sul serio, lo strettamente necessario! Abbiamo imparato a vivere i tempi della pazienza.

Per finire, mi pare proprio che si sia trattato di un'esperienza significativa, irripetibile "così" come è stata nei suoi primi tempi e nelle sue modalità iniziali. Per continuare, sarà certamente necessario inventare modalità anche nuove, diverse da quelle fin qui sperimentate.

La rete dei salesiani e la Fidae in Toscana

Sr. CARMELA PRENCIPE (Presidente FIDAE Toscana)

All'inizio non ho partecipato alla Rete IPE dei Padri Salesiani organizzata da don Luigi Allegri, perché impegnata nel CODISCA come vicepresidente. Comunque devo dire che, quando nel 2003 vi ho aderito come scuola e ho iniziato a parteciparvi anche come presidente della FIDAE Toscana, ho trovato un clima di grande collaborazione e dialogo, e una bella opportunità di scambio fraterno di esperienze. In ogni incontro don Allegri mi invitava a dare comunicazioni e ad aggiornare sulle ultime novità della FIDAE.

Ora la Rete IPE continua ad operare con don Franco Gallone, con le stesse caratteristiche di collaborazione, offrendo occasioni di dialogo e di aggiornamento, guidate dal Presidente Nazionale della FIDAE, don Francesco Macrì.

Devo notare che gli accordi di rete fra scuole cattoliche, finalizzati a diversi progetti, sono vari e in atto a tutti i livelli.

Con piacere posso dire che fra le scuole FIDAE della Toscana esiste un ottimo dialogo e un'ampia collaborazione, comunione e senso di fraternità. Se per le scuole della Diocesi tutto è cominciato nel 1995, grazie alla sensibilità del cardinale Silvano Piovanelli, quando è nato il coordinamento diocesano delle scuole cattoliche, per tutte le altre scuole FIDAE e FISM della Toscana questa esperienza di scambio e condivisione è stata resa possibile e incrementata nel 2003 attraverso il *Corso per dirigenti scolastici*, organizzato dalle due Associazioni in collaborazione con l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Quel corso ha interessato 36 scuole, e ne è nata una grande amicizia fra i dirigenti. A me è stata affidata la funzione di *tutor*, e il grande impegno da ciò richiesto è stato sentito come meno gravoso proprio per il clima di amicizia, di collaborazione e di comunione che è andato via via crescendo.

Anche il Monitoraggio della qualità nella Scuola Cattolica, organizzato dal Centro Studi della Scuola Cattolica, ha avuto successo per questo stretto legame che man mano si è consolidato anche grazie a questa ulteriore opportunità.

La FIDAE Toscana è impegnata sul fronte della collaborazione con le varie realtà scolastiche, con i Vescovi e con le associazioni operanti sul territorio. I frutti si vedono – a cominciare dalla viva partecipazione alle attività organizzate a livello regionale e locale.

Quest'anno i vari corsi sono stati programmati in collaborazione con FISM e CODISCA, dividendoci gli ambiti: la FIDAE ha proposto e coordinato corsi di tipo pedagogico e didattico, oltre che psicologico; la FISM ha promosso corsi su HCCP, Sicurezza e altri di argomento più specifico; il CODISCA corsi per docenti IRC e ritiri spirituali – oltre che incontri con i Vescovi, che sono attenti alla scuola. Come rappresentante FIDAE, ho potuto inoltre partecipare al Convegno Ecclesiale di Verona – ed è stata una bellissima esperienza di Chiesa, e di Chiesa fiorentina.

La FIDAE Toscana, che è inserita tra le Associazioni laicali della Diocesi di Firenze, ha inoltre aderito ad un tavolo di concertazione con CISM, USMI, FISM e UNEBA per presentarsi con loro alle varie realtà ecclesiali e civili, in caso di bisogno. Ricordo, a questo proposito, il convegno del 28 aprile di quest'anno, cui hanno aderito il dott. Gianni Salvatori e il dott. Gianfranco Simoncini, assessori della Regione Toscana, e il dott. Cesare Angotti, direttore dell'Ufficio Scolastico Regionale, attento alla realtà delle nostre scuole.

Un impegno che la FIDAE Toscana intende continuare è quello dell'aggiornamento pedagogico e metodologico-didattico, al quale offre la sua consulenza il prof. Piero Cattaneo. Gli incontri sono molto partecipati, grazie alla grande competenza del relatore, che da circa due anni segue il nostro impegno di aggiornamento. All'ultimo incontro – novità interessante e significativa – erano presenti anche docenti di scuola statale.

Fra le altre attività svolte ricordo due incontri di formazione spirituale, guidati da S. E. mons. Diego Coletti e da S. E. mons. Claudio Maniago, ai quali hanno partecipato anche i genitori.

Attualmente tutte le scuole della FIDAE Toscana seguono un corso di nove lezioni, di tre ore l'una, per approfondire le tematiche riguardanti gli alunni portatori di handicap: i partecipanti sono circa 200, provenienti da tutta la Toscana. Per l'anno prossimo è nostra intenzione favorire la formazione di gruppi di docenti su temi specifici (scrittura e calcolo, attenzione, aggressività), perché possano poi fare da supporto alle altre scuole cattoliche.

Questo il lavoro della FIDAE Toscana, portato avanti con semplicità e serenità, in spirito di servizio alla scuola e alla Chiesa tutta.

Il coordinamento mediante reti di scuole nella FISM

Dott. DELIO VICENTINI (Segreteria Nazionale FISM)

Coordinarsi – "mettersi in rete", come oggi si usa dire – non risponde solo a necessità funzionali o al bisogno di maggiore efficienza, che pure sono importanti, ma esprime un modo originale di concepire l'agire educativo. Coordinarsi significa, infatti, mettersi insieme per fare comunione, per condividere progetti e risorse, per aiutarsi reciprocamente, per rendere effettivo il principio della sussidiarietà nei comportamenti individuali e nelle scelte strategiche.

In questa prospettiva il coordinamento diventa un modo concreto con il quale i cristiani che si occupano di educazione mettono in pratica il precetto della carità: un dovere e un impegno di testimonianza nei confronti delle famiglie e di tutta la comunità per il quale si richiedono convinzioni profonde, valide motivazioni, capacità di dialogo e disponibilità al confronto, apertura mentale e spirito creativo. Atteggiamenti di chiusura, di rivalità e gelosia, di diffidenza oppure ingiustificati timori suonerebbero come autentiche "controtestimonianze".

Nel momento storico presente l'obiettivo primario di un coordinamento sul piano pedagogico e didattico mediante reti di scuole è, soprattutto, quello di contribuire concretamente alla costruzione di un "Sistema delle scuole FISM", chiamate a svolgere una "funzione pubblica" nell'ambito del "Sistema nazionale unitario dell'istruzione e della formazione" su un piano di parità rispetto alle scuole dell'infanzia gestite dallo Stato.

Il servizio, i cui esordi risalgono ai primi anni Novanta, ha registrato una forte accelerazione con l'entrata in vigore della legge 62/2000 sulla parità scolastica, ed è ormai esteso a quasi tutte le province italiane. Lo testimoniano, in modo eloquente, i dati che sono stati raccolti in occasione dell'annuale seminario sul tema del coordinamento (la prima edizione ha avuto luogo proprio nel 1990), svoltosi ad Assisi il 18 e 19 novembre 2006 e reiterato a Paestum il 31 marzo scorso, avente come tematica di sfondo "La centralità della persona nell'educazione".

La struttura provinciale del coordinamento è la seguente:

COORDINATORE PROVINCIALE

(nominato dalla Presidenza provinciale FISM)

GRUPPO PROVINCIALE DI COLLEGAMENTO COORDINATORI DI RETE

(OSSERVATORIO PROVINCIALE PERMANENTE DELLA QUALITÀ)

(presieduto dal coordinatore provinciale individuato tra i coordinatori di rete)

CONSULTA DI RETE

(formata dai coordinatori delle scuole della rete)

ASSEMBLEA DEI DOCENTI DELLA RETE

(presieduta dal coordinatore di rete nominato dal Presidente provinciale FISM)

INDIVIDUAZIONE E NOMINA DEL COORDINATORE DI RETE

(a cura del presidente provinciale FISM)

DEFINIZIONE DELLE RETI PROVINCIALI

(massimo 10/12 scuole per ogni rete)

Il Consiglio nazionale FISM, il 26 giugno 2004, ha ufficializzato tale struttura nel documento "Le scuole dell'infanzia FISM – Appartenenza e promozione".

La creazione di una rete di servizi di consulenza, animazione e coordinamento sul territorio, affidati a persone professionalmente preparate, che condividono i valori di fondo del progetto, costituisce sicura garanzia di radicamento valoriale in senso cristiano e fattore determinante per la qualità del servizio a fronte, soprattutto, della progressiva e inarrestabile diminuzione del personale religioso che per oltre un secolo ha rappresentato, e – almeno in certe zone – continua a rappresentare una presenza significativa per le scuole dell'infanzia di ispirazione cristiana. A fronte del progressivo disimpegno delle congregazioni religiose dalla gestione diretta delle scuole si registra nell'intero territorio nazionale un corrispondente maggior coinvolgimento dei genitori e delle comunità, che assicurano continuità ad un servizio che ha dimostrato, nel tempo, tutta la sua validità. Il maggior impegno sociale/comunitario – tuttavia – richiede garanzie largamente e convintamente condivise, oltre che un maggiore sforzo generale in ordine alla qualificazione professionale del personale docente e di coordinamento laico.

Diventa, quindi, sempre più opportuno (e utile!) procedere alla "razionalizzazione", in prospettiva sistemica, della rete delle scuole paritarie FISM mediante l'adozione di criteri comuni, tuttavia rispettosi della tradizione e dell'identità delle singole istituzioni, finalizzati a porre in essere aggregazioni territoriali e/o servizi sulla base di criteri condivisi in ordine alla predisposizione del progetto educativo, alla progettazione didattica, all'elaborazione della documentazione relativa ai progressi e ai processi di apprendimento degli alunni, ma anche all'attività di segreteria, alla gestione dei servizi di mensa e trasporto, alla tenuta della contabilità...

Un "sistema nazionale" delle scuole dell'infanzia FISM si potrà configurare anche come struttura di riferimento e di supporto per l'accreditamento delle singole istituzioni – a volte minime, come le monosezioni - nei confronti del Servizio Nazionale di Valutazione, degli Uffici Scolastici regionali e provinciali e degli stessi Enti Locali con molti dei quali vengono stipulate convenzioni. Tale organizzazione rivela, inoltre, tutta la sua validità anche nella prospettiva, ormai non più remota, dell'eventuale acquisizione della certificazione di qualità da parte delle singole scuole. Il tutto, senza mai dimenticare che l'ispirazione cristiana del progetto educativo delle scuole è, prioritariamente, espressione della comunità "cristiana". Unica possibile risposta ai diritti del bambino e alle legittime attese delle famiglie è il radicamento e la diffusione di una nuova cultura dell'infanzia che valorizza e potenzia i livelli di professionalità del personale docente e non docente anche mediante mirate iniziative di formazione.

Le priorità dell'impegno federativo della FISM si possono così riassumere:

- a) la salvaguardia dell'identità delle istituzioni scolastiche nell'ambito della concezione cristiana della vita, della persona e dell'educazione;
- b) la gestione della "parità", sulla base di quanto espressamente previsto dalla citata legge 62/2000;
- c) la formazione dei "quadri", operanti con specifiche responsabilità nelle singole istituzioni scolastiche o impegnati nell'ambito delle reti del coordinamento provinciale;
- d) l'aggiornamento e la formazione in servizio del personale docente e non docente;
- e) la gestione delle dinamiche della continuità verticale e orizzontale;
- f) la razionalizzazione dei rapporti istituzionali con gli organismi ecclesiastici a tutti i livelli e con le strutture periferiche dell'Amministrazione scolastica statale;
- g) il completamento e il definitivo consolidamento della rete di coordinamento territoriale;

L'obiettivo finale... l'obiettivo per eccellenza consiste nel fare in modo che tutti (ognuno nel proprio ambito di operatività) si impegnino affinché la scuola dell'infanzia di ispirazione cristiana diventi luogo di formazione democratica, luogo di tutti e per tutti, dove viene erogato un servizio pubblico di assoluta qualità, dove la diversità, comunque intesa, diventi valore e occasione di arricchimento culturale e spirituale. Una scuola dove, vivendo concretamente la tolleranza, la solidarietà, la pace, lo spirito di carità, l'amore per il prossimo, venga offerta quotidiana di testimonianza dei valori del Vangelo attraverso l'educazione delle bambine e dei bambini che le vengono affidati da famiglie che ne condividono il progetto educativo. Una scuola, infine, che diventi luogo della consulenza educativa e pedagogica per i genitori e la stessa comunità.

Si tratta di impegni "trasversali" che implementano ogni ambito di attività e che richiedono vivacità di proposte, facilità di comunicazione, scambio di risorse in spirito di solidarietà e sussidiarietà, allo scopo di contribuire alla generalizzata elevazione del livello di qualità dell'offerta formativa. Sono questi i punti focali di un progetto che mette al centro la persona e che richiede a tutti, laici e persone consacrate, un impegno e uno sforzo unitari nel comune intento di aiutare la scuola dell'infanzia di ispirazione cristiana a mantenere salda la propria identità, conquistata e consolidata nel tempo grazie alla lungimiranza, alla professionalità e al sacrificio di chi vi ha operato in passato e di chi attualmente vi opera senza scopo di lucro. Se, da un lato, preoccupa molto l'inesorabile calo del personale docente religioso, dall'altro c'è la piena garanzia che il testimone viene passato nelle mani di tanti laici che quotidianamente offrono testimonianza di assoluta fedeltà ai valori e ai principi evangelici.

La fondazione come gestore di attività educative: un'esperienza concreta

Dott. Roberto Zecca (Federazione Opere Educative – Centro Servizi)

Una breve premessa

Le finalità della gestione di opere (aziende) quali sono le scuole paritarie, fondate e gestite da congregazioni o da altri soggetti ecclesiali, sono esclusivamente di tipo educativo, missionario e culturale, e non certamente di tipo lucrativo.

È tuttavia opportuno che tali opere rispondano alle regole di una sana conduzione economica ed organizzativa, per garantire loro stabilità ed efficienza nel lungo periodo, tramite l'autosufficienza economica e l'efficacia degli strumenti adottati.

Anche dal punto di vista della tempestività e della coerenza degli atti si rivela spesso opportuno che le responsabilità giuridica, patrimoniale ed operativa coincidano nello stesso soggetto giuridico. Le congregazioni religiose hanno strutture canoniche e giuridiche la cui forma è funzionale ad esigenze di tipo ecclesiale, e non ad esigenze di snellezza gestionale ed operativa.

Quando l'ente gestore della scuola è una congregazione, il suo patrimonio è esposto alla responsabilità civile derivante dalla gestione. Spesso si rivela utile che la gestione delle attività scolastiche sia perciò intitolata a soggetti giuridici dotati di personalità giuridica e quindi di autonomia patrimoniale, in modo da rispondere delle obbligazioni in modo limitato alla consistenza della dotazione patrimoniale dell'ente, che può essere opportunamente limitata a quanto è essenziale all'ordinata gestione di tali attività.

Sulla base di queste considerazioni, negli ultimi anni la Federazione Opere Educative (FOE) – associazione di enti gestori di opere educative, con sede a Milano, Viale Lunigiana 24, del cui Centro Servizi sono consulente - ha aiutato diverse realtà educative in delicati passaggi di gestione.

Alcune esperienze si sono rivelate decisamente positive, nell'affidare la gestione di opere educative ad enti costituiti nella forma giuridica della Fondazione dotata di personalità giuridica.

La Fondazione "Romano Guardini" di Napoli

Un esempio è quello della Fondazione Romano Guardini di Napoli, costituita nel 1999 per rilevare la gestione dell'Istituto Sacro Cuore, situato al confine tra i quartieri collinari del Vomero e di Posillipo.

Il prestigioso Istituto, fondato e gestito per oltre un secolo dalla congregazione femminile della Provincia Italiana delle Società del Sacro Cuore, negli ultimi anni viveva una forte difficoltà operativa ed economica, a causa della carenza di suore disponibili al ricambio generazionale. La Fondazione Romano Guardini è nata dall'iniziativa di alcuni laici impegnati nei settori dell'educazione, dell'impresa e delle professioni, appartenenti all'esperienza ecclesiale di Comunione e Liberazione.

Nel giro di pochi anni l'opera educativa ha ritrovato un nuovo slancio, con l'aumento delle iscrizioni e l'attivazione di nuovi percorsi scolastici, per far fronte al rinnovato interesse delle famiglie per opere educative in cui sia chiara l'espressione del carisma ecclesiale e pedagogico ispiratore. Le ragioni della ripresa sono da ricercarsi nella chiarezza e nella decisione delle iniziative di gestione che hanno previsto, nonostante la crisi, forti investimenti sulla struttura fisica (aule, laboratori, dotazione didattica, messa a norma, aree verdi e sportive) e sul costo del personale direttivo e docente, oltre che sulla qualità dei servizi accessori, con l'assunzione in proprio del servizio di mensa e delle pulizie, per poter imprimere un brusco salto di qualità.

L'iniziativa è stata presto premiata dalle famiglie. Le buone scuole cattoliche, tutte, offrono agli studenti e alle loro famiglie un ambito in cui è possibile incontrare e sperimentare il senso positivo della realtà, secondo la tradizione della Chiesa che ha origine dalla persona di Gesù Cristo e che nei secoli è diventata la più ricca e comprensiva di cultura e sensibilità autenticamente umana. Nelle nostre buone scuole si educa attraverso l'istruzione, e tutti gli aspetti (formativi, curriculari, morali, ricreativi, affettivi) sono vissuti come un *unicum*, partecipando alla comunità educativa ciascuno nel proprio ruolo (di gestore, di educatore, di educando, di genitori).

Ricapitolando: i pregi dell'istituto della fondazione

L'istituto della fondazione si mostra come una forma giuridica particolarmente adatta a rendere esplicita la finalità educativa di una scuola, a richiamarla a chi dirige le sue varie attività e a renderla verificabile da parte della comunità (società civile o Chiesa locale) che vi si rivolge.

Richiamo di seguito alcune di tali caratteristiche.

Finalità e Controllo - La Fondazione, che è un patrimonio applicato ad uno scopo, è la forma giuridica che meglio di tutte garantisce la finalità educativa e la sua stabilità. Ogni rischio di abuso del patrimonio è impedito dalla specifica forma giuridica e dallo statuto. Eventuali avanzi di gestione devono essere reimpiegati nel potenziamento delle attività dell'ente. In caso di cessazione della Fondazione, si può prevedere per statuto che il patrimonio residuo ritorni alla Congregazione da cui essa è promanata o sia devoluto ad altri enti con analoghe finalità. Gli indirizzi complessivi dell'ente sono tipicamente stabiliti dal Consiglio di Amministrazione, nominato dal Fondatore. Gli amministratori rispondono del loro operato al fondatore, che può revocare loro il mandato o può rinnovarlo, in considerazione dei risultati conseguiti.

Stabilità - La Fondazione non ha termine, se non per esaurimento del patrimonio, per raggiungimento del fine o per la sopravvenuta impossibilità di raggiungere il fine statutario.

Autonomia giuridica e patrimoniale - I rischi di gestione riguardano esclusivamente il limitato patrimonio della Fondazione, non estendendosi al patrimonio della congregazione.

Autonomia funzionale - La natura giuridica privata consente di esercitare i poteri della gestione e di attuare modelli organizzativi e gestionali di tipo aziendale, senza le difficoltà di coordinamento, tipiche delle congregazioni canoniche quando compaiono nella veste di gestori di aziende. La Fondazione può scegliere i dirigenti in base alla loro efficienza nell'attuare le finalità dell'ente. Il peso quotidiano della direzione del personale e del rapporto economico con la clientela passa dai religiosi ai dirigenti laici prescelti.

Manutenzione dell'Immobile - Sarà garantita dall'uso quotidiano e dalla cura posta dalla Fondazione nel mantenere e migliorare lo stato dell'immobile, che essa utilizza quale strumento della propria azione. Le condizioni contrattuali di comodato o locazione possono prevedere che l'onere delle manutenzioni ordinarie e anche straordinarie sia a carico della Fondazione stessa. Questa possibilità consente che della cura della casa sia responsabile chi ne ha utilità ed interesse, e che le quote di ammortamento dei costi pluriennali relativi vengano considerati opportunamente quali costi dell'attività scolastica.

Efficienza economica - La Fondazione non può disperdere il proprio patrimonio, ad esempio accumulando perdite di gestione, pena la revoca del riconoscimento giuridico e la cessazione delle attività. Ciò impone l'adozione di criteri gestionali responsabili ed efficienti.

Possibilità di coinvolgimento graduale di laici nel lavoro di gestione - I laici, ad esempio quelli chiamati a far parte del Consiglio di Amministrazione, potranno offrire la propria ricchezza di rapporti e competenze nel potenziare le attività educative dell'Istituto, nel rispetto fedele delle finalità dell'Ente e del carisma originario della Congregazione. Si tratta di una possibile, realistica e provvidenziale risposta alla prevedibile progressiva riduzione dei religiosi disponibili o impegnati nelle attività educative.

Grazie per l'invito a partecipare oggi e per la vostra attenzione.