

capitolo 2

LA GOVERNANCE NEL SISTEMA ISTRUZIONE E FORMAZIONE

2.1 PREMESSA

Il lavoro che sarà presentato in questo e nei successivi capitoli ha come obiettivo principale quello di evidenziare le competenze necessarie per la governance del sistema scolastico e formativo.

I problemi che si pongono per la gestione del sistema derivano dai cambiamenti avvenuti nell'ultimo decennio. In particolare l'esigenza sempre più diffusa di giungere a forme strutturate di relazione fra il sistema dell'istruzione, quello della formazione e gli altri soggetti politici, sociali e territoriali, necessari alla programmazione e allo sviluppo dei servizi. È la necessità di trovare forme di collaborazione, coordinamento e integrazione, che ha determinato nel tempo l'esigenza di rivedere le forme organizzative e di governo del sistema.

Il concetto di integrazione, in particolare, si pone come premessa fondamentale al cambiamento nelle forme di regolazione del sistema, e soprattutto del sistema di istruzione e formazione. Questo infatti può essere definito nei termini di una "riduzione delle differenze tra le diverse politiche o tra i differenti sistemi, attraverso uno scambio reciproco di esperienze e di culture indirizzate al raggiungimento di obiettivi comuni e condivisi, pur nel rispetto dell'autonomia di ogni politica o di ogni sistema"³¹.

Le esigenze di coordinamento, integrazione, rinegoziazione dei ruoli e dei compiti, rendono evidente la necessità di ragionare in termini di governance, più che di regole e modalità di governo di tipo gerarchico, e, soprattutto, enfatizzano la questione delle competenze che gli attori coinvolti dovrebbero possedere per poter gestire adeguatamente i processi di cambiamento e le funzioni ad essi richieste.

31 Isfol, Botta P., Montedoro C., (a cura di), *Istruzione e formazione professionale: verso la costruzione di nuovi scenari e nuove competenze per gli operatori del sistema*, Roma 2006, pag. 13.

Negli ultimi decenni, le competenze degli attori sono divenute centrali nel dibattito sulle politiche educative e formative grazie alla centralità attribuita agli attori nella realizzazione delle innovazioni e del cambiamento. Nessun cambiamento efficace è possibile se non ci si muove dal basso verso l'alto e dalla periferia al centro³², all'interno di un processo basato sulle pratiche, sull'apprendimento e sulla condivisione degli obiettivi. Da questo punto di vista possiamo lasciarci suggestionare dall'analisi organizzativa, ed in particolare dalla prospettiva culturale e simbolica allo studio delle organizzazioni. Questa ci spinge a focalizzare l'attenzione dalle procedure alle pratiche, dalle strutture ai processi, dalle norme alla cultura. In sostanza, di focalizzare l'attenzione sulla *creazione di ambienti*³³. La costruzione di questi ambienti all'interno del sistema educativo, ma anche, più in generale, di quello formativo, è adesso affidata, prioritariamente, alla scuola autonoma e al network di enti di diversa natura istituzionale (altre scuole, Regioni, Province e Comuni, imprese, famiglie, etc.) con cui questa interagisce per la realizzazione dei suoi obiettivi. Si tratta, concretamente, di assicurare la costituzione ed il funzionamento di sistemi "aperti" e integrati, seppur costituiti da soggetti che hanno specificità e strutture caratterizzate da forti vincoli.

Analizzare il senso e il contenuto della governance nel sistema significa, in primo luogo, cercare di capire come la definizione di governance si declina e, a partire da questo, individuare i processi, gli ambiti e i soggetti maggiormente coinvolti nel cambiamento del modo e del contenuto del lavoro.

A partire da queste considerazioni, dunque, si sviluppa l'esigenza di indagare le competenze, collettive o individuali, che contribuiscono alla creazione, allo sviluppo e al buon funzionamento delle reti, su cui è basata la governance del sistema di istruzione e formazione. In particolare, l'attenzione è rivolta sia alle competenze ridefinite e sviluppate dei soggetti istituzionali, all'interno del complesso disegno del sistema emerso dalle riforme in atto, sia alle competenze richieste agli attori, percepite come necessarie, che sono spesso ancora da descrivere e attivare, o da potenziare e formalizzare, ma che sono strategiche per attuare il cambiamento.

Della necessità di "aprire" i sistemi scolastici e formativi, e di integrare maggiormente funzioni e competenze se ne parla dagli anni '70. All'inizio si pose come una questione legata prevalentemente a scelte didattiche: l'apertura al territorio e ad altri soggetti, volta a favorire una relazione educativa più efficace sul piano sociale; la necessità di inclusione di altri linguaggi e metodiche, per poter affrontare specificità e problemi; la volontà di diversificare e aumentare le opportunità a fronte di dinamiche educative critiche.

32 Battistelli F., (a cura di), *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Angeli, Milano 2002.

33 Bifulco L. e de Leonardis, O., (a cura di), *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Angeli, Milano 1997.

Tentativi di integrazione e collaborazione fra soggetti istituzionali e sociali diversi sono dunque presenti da tempo, e man mano si sono diffusi anche a fronte di norme che li hanno in qualche modo incentivati come ad esempio quelli collegati al fenomeno dell'immigrazione, alla necessità di ricucire la separazione fra scuola e formazione professionale, all'incentivo alla collaborazione tra diversi soggetti istituzionali posto come vincolo per l'accesso ai finanziamenti del Fondo Sociale Europeo (FSE).

Tutti questi elementi hanno di fatto condotto ad un dialogo fra i soggetti e alla ricerca di forme di maggiore integrazione operativa. La scelta politica, a cominciare dalla ridefinizione delle competenze istituzionali, fino alle modalità di programmazione e gestione delle risorse, è basata sull'inter-istituzionalità e sull'integrazione operativa.

Negli anni novanta, contestualmente a quanto avveniva nel sistema istruzione e formazione, in altri ambiti di governo del paese si verificava un decentramento dei processi decisionali e di governo e lo sviluppo di forme di integrazione nuove. L'avvio dei processi di programmazione territoriale, le politiche di sviluppo locale, il riassetto dei servizi sociali e della sanità, la ridefinizione delle politiche sociali e industriali: ambiti sempre più articolati in forme di governo locale integrato.

La riforma costituzionale e l'avvio dei processi di decentramento, seppur ancora incompleta e contraddittoria, definisce però chiaramente un sistema complessivo basato sull'integrazione e sulla sussidiarietà delle competenze istituzionali. E in questa logica i sistemi locali divengono sempre più baricentro delle politiche, a livello di indirizzo e di gestione. La governance, dunque, emerge come la modalità di governo di sistemi complessi, più capace di rispondere a questi obiettivi e a queste forme organizzative e di flusso. L'elaborazione di un modello di competenze per la governance del sistema scolastico e formativo richiede in prima istanza che si chiariscano i termini e la portata dei cambiamenti in atto in modo da inserire il modello all'interno di un delineato quadro di riferimento.

A questo proposito, nel presente capitolo verrà presentata una rassegna di alcuni concetti fondamentali, seguendo un percorso concettuale "discendente": nel secondo paragrafo si concentrerà l'attenzione sull'impianto normativo avviato dalla riforma Bassanini e dalla riforma Costituzionale come passaggi fondamentali del processo di autonomia della scuola (senza entrare nel dettaglio della distribuzione delle responsabilità degli attori, che sarà invece oggetto di un paragrafo successivo); nel terzo paragrafo, si delineeranno, invece, le caratteristiche del nuovo modello di regolazione: la governance di rete, che, di fatto, non potrebbe darsi senza un'autonomia forte delle istituzioni scolastiche. Una volta chiarita questa cornice, si cercherà di mettere in luce gli elementi che caratterizzano le pratiche esercitate nel nuovo assetto istituzionale ed organizzativo; in particolare nel quarto paragrafo verrà descritto il sistema delle responsabilità degli attori intra-isti-

2.1 Premessa tuzionali e l'interazione tra questi e quelli inter-istituzionali, nel quinto si tratterà il processo decisionale e, inoltre, nel sesto paragrafo si presenteranno i principali strumenti di governance utilizzati. Nel settimo paragrafo, infine, si presenteranno alcuni nodi critici che emergono da queste prime riflessioni sul sistema a cui fanno seguito le prime conclusioni del nostro lavoro.

2.2 AUTONOMIA E DECENTRAMENTO: I PRINCIPALI ATTI NORMATIVI

L'autonomia è la cornice entro la quale sono ridefiniti i flussi decisionali, i processi politici, il ruolo e le strategie di azione degli attori all'interno del sistema istruzione e formazione. Senza pretese di esaustività, si presenteranno di seguito alcuni dei passaggi essenziali del nuovo assetto istituzionale e organizzativo che emerge dalla normativa, evidenziandone i principali obiettivi, il ruolo e le competenze attribuite agli attori, alcuni dei nodi problematici ancora aperti o non risolti³⁴.

Il processo di decentramento e la realizzazione dell'autonomia delle scuole all'interno del sistema italiano è culminato nella Legge 59/97 – *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*. Questa legge è uno dei passaggi fondamentali dell'istituzionalizzazione dell'autonomia del sistema scolastico e formativo, ovvero *il passaggio dalle idee ai testi*³⁵ (normativi) attraverso la quale essa cessa di essere una semplice metafora capace di suggerire immagini su una possibile riforma e diviene qualcosa di più preciso, meno ambiguo e opaco. Infatti, come fa notare Landri³⁶, fino a quel momento il dibattito precedente alla normativa aveva mostrato come l'autonomia fosse stata declinata in diversi modi: ad esempio come modalità di privatizzazione, oppure come opportunità di ridefinizione dei confini istituzionali o, ancora, come risposta all'esigenza di razionalizzazione non solo della scuola, ma del più vasto contesto delle amministrazioni pubbliche.

L'affermazione dell'autonomia – finanziaria, organizzativa e didattica – delle scuole è specificato nell'articolo 21 nel quale si legge che *"l'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo"*. Questo processo è "rivoluzionario" sia per i cambiamenti introdotti nella scuola sia in rapporto alla riallocazione delle funzioni nel sistema amministrativo, in quanto sposta il suo baricentro "il più vicino possibile" all'amministrazione locale e regionale, in applicazione del *principio di sussidiarietà*, illustrato nella seguente finestra.

34 Lo schema normativo qui proposto è formulato sulla base del documento Astrid, *Istruzione e formazione dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, Roma 2002.

35 Landri P., "Oltre la retorica. Discorsi, testi ed oggetti dell'autonomia scolastica", in Battistelli F. (a cura di), *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Angeli, Milano 2002.

36 Landri P., "Oltre la retorica. Discorsi, testi ed oggetti dell'autonomia scolastica", in Battistelli F. (a cura di), *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Angeli, Milano 2002.

Il principio di sussidiarietà e il rapporto con il territorio

La l.59/97 richiede l'osservanza di alcuni principi fondamentali, tra cui quello di sussidiarietà. Questo è così espresso nell'art. 4 c.3°: *“con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”*.

Si afferma un nuovo rapporto tra centro e periferia attraverso un maggior avvicinamento al luogo in cui i problemi nascono e devono essere risolti. Infatti, autonomia e regionalizzazione convivono in un sistema in cui gli obiettivi generali e la valutazione rimangono a livello centrale mentre la discrezionalità rispetto alle modalità di azione viene spostata a livello locale. Nella governance i bisogni sono localmente situati. Infatti, sulla base del principio di sussidiarietà, il maggior numero di funzioni devono essere attribuite ai livelli più bassi di governo in funzione della maggiore rispondenza ai bisogni ed alle preferenze dei cittadini, proprio in considerazione di una maggiore vicinanza e migliore interpretazione delle loro necessità³⁷.

Esistono due forme di sussidiarietà, quella verticale e quella orizzontale.

La *sussidiarietà verticale* interessa i criteri di distribuzione delle competenze tra Stato ed autonomie locali e si realizza accordando potere decisionale alle istituzioni più a contatto con i cittadini. Il rischio di questo tipo di sussidiarietà è che la partecipazione delle comunità locali venga attestata ad un mero livello consultivo, sancendo così l'ulteriore allontanamento dei cittadini dai luoghi della decisione. Tale pericolo cresce in funzione della scarsità degli strumenti di governance disponibili e dell'incapacità di codificare e di strutturare modalità di attuazione idonee a valorizzare il ruolo della partecipazione attiva della cittadinanza.

La *sussidiarietà orizzontale* è, invece, il paradigma ordinatore dei rapporti tra Stato, formazioni sociali e individui e si realizza attraverso l'affidamento a soggetti privati o comunque esterni all'organizzazione pubblica, di attività afferenti quest'ultima.

In questa visione, si afferma anche la centralità del territorio che diventa l'elemento unificante rispetto alle azioni di molteplici attori che si occupano dello stesso settore o di più settori in connessione tra loro. Il territorio diventa, inoltre, il luogo della partecipazione dei cittadini alle decisioni politiche e amministrative.³⁸

37 Vedi Fadda S., *“Governance territoriale e Progettazione Integrata”*, in Formez, Deidda D., (a cura di), *Governance e sviluppo territoriale*, Roma 2003.

38 Formez, Ricca M., Armone A. e Di Mauro M. (a cura di), *La governance nel sistema di istruzione e formazione*, Roma 2006.

Con la legge Bassanini e, a partire da questa, con la successiva normativa, le singole istituzioni scolastiche vengono messe al centro del sistema, attraverso l'affermazione del *principio di responsabilizzazione* della comunità scolastica rispetto alla tradizionale dipendenza dalla piramide burocratica, *anche come via di uscita all'autoreferenzialità della scuola*³⁹. Si afferma dunque una concezione di scuola come realtà aperta e integrata nel territorio, al servizio della società, luogo di mediazione con le esigenze generali del sistema Paese.

Le riforma, comunque, delinea un quadro più complesso, in quanto dà il via a *due processi di decentramento paralleli*, derivanti da due particolari atti normativi successivi:

- il Decreto Legislativo (D.Lgs.) 112/98 – *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l.59/97*, che regola il decentramento dallo Stato alle Regioni e alle Autonomie locali, tra i quali la programmazione e la gestione amministrativa del servizio scolastico. Di particolare importanza è il fatto che con questo decreto l'istruzione e la formazione vengono definite in chiave *integrata*.
- il Decreto del Presidente della Repubblica (DPR) 275/99 – *Norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della l.59/97*, che regola il decentramento dallo Stato alle autonomie scolastiche.

Questi due processi, muovendosi su due binari diversi ma di uguale importanza, richiedono, come vedremo più avanti, una chiara distinzione di ruoli e competenze difficile da realizzare concretamente.

I processi avviati sotto la spinta *decentrista* subiscono, peraltro, un improvviso cambio di rotta a seguito dell'avvio di un altro importante processo, quello della *regionalizzazione federalistica*, scaturito dalla riforma del Titolo V.

La Legge costituzionale 3/2001 – *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, infatti, contribuisce a rafforzare la duplicità presente del sistema in quanto, nello stesso momento:

- “costituzionalizza” l'autonomia dei singoli istituti,
- attribuisce alle Regioni la competenza *concorrente* con lo Stato sull'istruzione generale e la competenza *esclusiva* sul sistema di istruzione e formazione professionale, dando vita, di fatto, ad un sistema di tipo dualistico.

Il risultato è una fortissima enfattizzazione delle competenze delle Regioni che convive con l'autonomia scolastica costituzionalizzata e che dà di fatto alle singole istituzioni scolastiche pari dignità rispetto ad altri soggetti autonomi. Tuttavia, vale la pena sottolineare che l'autonomia della scuola rimane legata alla definizione politica e legislativa centrale e, dopo le riforme, regionale. Inoltre, è anche prevedibile che la possibilità attribuita alle Regioni di trasferire o delegare funzioni alle amministrazioni provinciali generi una crescente differenziazione tra i diversi contesti regionali, contribuendo alla creazione di ambiguità e incertezza generale. A questi macro-cambiamenti possiamo affiancare, poi, una costellazione di ele-

39 Treelle, *Stato, Regioni, Enti Locali e scuola: chi deve fare cosa?*, Seminario n.6, Genova 2005.

menti normativi che hanno contribuito a cambiare, negli ultimi anni, il sistema educativo, come ad esempio:

- il conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in tema di politiche per l'impiego⁴⁰ (D.Lgs 469/97 – *Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'art. 1 della L.59/97*);
- i capi di istituto diventati dirigenti scolastici (D.Lgs 59/98 - *Disciplina della qualifica dirigenziale dei capi di istituto delle istituzioni scolastiche autonome*),
- il dimensionamento delle scuole (DPR 233/98 – *Dimensionamento ottimale delle Istituzioni Scolastiche*),
- l'istituzione dell'obbligo formativo (L. 144/99 – *Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all' occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali*),
- la creazione dell'Invalsi, Indire, Irre (D.Lgs 258/99 – *Riordino del Centro europeo dell'educazione, della biblioteca di documentazione pedagogica e trasformazione in Fondazione del museo nazionale della scienza e della tecnica "Leonardo da Vinci", a norma dell'art. 11 della L. 59/97*),
- gli Uffici Scolastici Regionali (USR)⁴¹ (D.lgs 300/99 – *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della L. 59/97*);
- la riorganizzazione del Miur (DPR 347/00 – *Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della pubblica istruzione*),
- la parificazione tra scuole pubbliche e private (L. 62/00 – *Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*),
- la ridefinizione dei cicli formativi (L. 53/03 – *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*).

La distribuzione delle funzioni che risulta da questa proliferazione normativa può essere schematizzata nella tabella che segue in cui si distinguono le funzioni legislative e amministrative di Stato, Regioni, Enti Locali e Istituti scolastici.

40 Le politiche del lavoro rientrano all'interno delle politiche integrate, insieme a quelle formative ed educative. La programmazione e la gestione dei servizi di orientamento, ad esempio, dovrebbe avvenire sulla base di un'integrazione incentrata sui Centri per l'impiego (provinciali).

41 Gli Uffici Scolastici Regionali (USR) sono un'articolazione del nuovo assetto organizzativo del Ministero della Pubblica Istruzione e hanno il compito di:

- pianificare attività di supporto alle istituzioni scolastiche autonome
- sviluppare rapporti con la Regione e gli Enti Locali per costruire l'offerta formativa integrata
- coordinare la distribuzione delle risorse finanziarie e del personale a livello regionale
- coordinare il monitoraggio e la valutazione delle risorse sul territorio.

	Funzioni legislative	Funzioni amministrative e di servizio
Stato	Indirizzo in materia di istruzione: – Norme generali – Principi fondamentali – Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) Ad esempio: definisce gli ordinamenti e i programmi scolastici e lo stato giuridico del personale. Indirizzo in materia di formazione professionale: – obiettivi generali – criteri e i parametri per la valutazione	Valutazione del sistema scolastico Uffici Scolastici Regionali: – Coordinare l’assegnazione alle istituzioni scolastiche delle risorse finanziarie e del personale (in conformità ai criteri generali fissati per decreto) e coordinare il loro monitoraggio e la loro valutazione – Gestione dei rapporti con Regioni, Enti Locali e agenzie educative per sviluppare l’offerta formativa integrata
Regioni	Competenza in concorrenza con lo Stato: – programmazione e organizzazione del servizio dell’istruzione (ferma restando l’autonomia delle scuole e quanto stabilito dai LEP) Competenza piena: – in materia di istruzione e formazione professionale	Programmazione – offerta formativa professionale – offerta formativa integrata tra formazione professionale e istruzione Supporto Ad esempio programmazione rete scolastica; calendario scolastico; contributi a scuole non statali Trasferimento o Delega agli Enti locali di compiti e funzioni garantendo la copertura finanziaria.
Enti locali (Province, Comuni)		Programmazione e supporto Ad esempio: istituzione, aggregazione, fusione, soppressione di scuole; servizi handicap; uso edifici e attrezzature; ma anche educazione degli adulti; orientamento; pari opportunità; prevenzione dispersione scolastica.
Istituzioni scolastiche autonome		Gestione del servizio (nel rispetto dei LEP). Nell’ambito dell’organizzazione pedagogica, della programmazione e delle strutture, della gestione del personale e delle risorse finanziarie.

Tabella 1
Ripartizione delle funzioni legislative e amministrative nel sistema di istruzione e FP

Nonostante il quadro normativo del decentramento e dell’autonomia appaia definito, bisogna tener ben presente che siamo ancora in una fase di “*attuazione strisciante*”, in cui le politiche dell’istruzione sono sempre più spostate a livello regionale. Tale spostamento però, non sempre avviene attraverso il sistema della legislazione ed anzi si realizza di solito attraverso il sistema, più soggettivo, della leva finanziaria (soprattutto attraverso l’erogazione del Fondo Sociale Europeo). A questo articolato quadro di riforme, vanno aggiunti i cambiamenti in corso⁴², di particolare rilevanza in relazione ai temi dell’integrazione e della governance. In merito all’autonomia, si prevedono ad esempio i seguenti cambiamenti:

⁴² Qui di seguito si farà riferimento alla seguente normativa: Finanziaria 2007 c. 610; 612; 622; 624; 632; Legge n. 40, 2 Aprile 2007 (secondo pacchetto Bersani), art. 13.

- Per il finanziamento, vengono istituiti due fondi, senza vincolo di destinazione di bilancio, favorendo in questo modo le scelte dei singoli istituti e consentendo flessibilità maggiori nella destinazione e uso delle risorse. I due fondi sono: Fondo per le competenze dovute al personale delle istituzioni scolastiche, con esclusione delle spese per stipendi del personale a tempo indeterminato e determinato; Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche.
- La quota di curricolo flessibile, sale da 15 al 20%, anche se resta il problema della insufficienza delle risorse che ne consentono un'effettiva applicazione.
- Si avvia l'*Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica* (costituita dall'ex Indire), con il compito di supportare le scuole. L'Agenzia, articolata anche a livello periferico presso gli Uffici scolastici regionali (tramite l'inglobamento degli IRRE), deve svolgere: ricerca educativa e consulenza pedagogico-didattica; formazione e aggiornamento del personale della scuola; attivazione di servizi di documentazione pedagogica, didattica e di ricerca e sperimentazione; partecipazione alle iniziative internazionali nelle materie di competenza; collaborazione alla realizzazione delle misure di sistema nazionali in materia di istruzione per gli adulti e di istruzione e formazione tecnica superiore; collaborazione con le Regioni e gli enti locali.
- Il sistema nazionale di valutazione, invece, non viene ancora ridefinito. L'INVALSI - *Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo d'istruzione e di formazione*, dovrà ristrutturarsi e definire le linee di lavoro.

Altri cambiamenti riguardano i cicli di istruzione. Infatti, dopo un iniziale “congelamento” della riforma del secondo ciclo, gli ultimi provvedimenti definiscono i due anni di *obbligo all'istruzione*, con sbocco verso il diploma o verso la qualifica. Contestualmente si approva anche il provvedimento che impedisce il lavoro fino a 16 anni. Tutto questo comporta la riaffermazione del principio che si debba sviluppare un sistema di opportunità, costituite da percorsi né scolastici, né formativi, ma da disegnare in maniera integrata e in relazione alle esigenze e opportunità territoriali, come nel caso dei percorsi triennali integrati⁴³ e dei progetti (rimandando implicitamente alla necessità di attivare percorsi e metodologie nuove). Il compito di definire le modalità attuative è della Conferenza Stato-Regioni, che dovrà individuare modelli, standard, regole, ecc., fatto salvo il fatto che l'accredimento delle strutture autorizzate sarà gestito dal Ministero della Pubblica Istruzione, di concerto con quello del lavoro e con la Conferenza delle regioni. Fino all'avvio a regime del nuovo ordinamento restano i corsi triennali integrati come da normativa attuale. Gli istituti Tecnico-professionali, tenuti a rilasciare diplomi e qualificazioni, dovranno fare accordi strutturali con le regioni, per poter svolgere le loro attività.

Altro ambito che sviluppa gli elementi di integrazione e governance territoriale e

43 Si fa qui riferimento ai percorsi integrati previsti dall'art. 28 del Decreto Legislativo n. 226, 17 settembre 2005.

di filiera è quello della *Formazione permanente e degli adulti*. Ove strutturalmente è richiesto il concorso di più soggetti: si pensi solo alla necessità di fare formazione su lingua e cultura ai lavoratori che debbono essere riqualificati, ma ora si sta definendo una normativa che prevede una organizzazione strutturata in funzione dell'integrazione e dell'azione locale.

I centri territoriali per l'educazione permanente (CTP), si organizzano su base provinciale, e saranno centri autonomi, non più dipendenti dalle scuole. Potranno dunque sviluppare programmazione specifica, forme di partenariato, disporranno di risorse proprie.

Ultimi due ambiti nei quali si articola la necessità di governo integrato riguardano:

- Le *scuole aperte*, ossia la volontà di consentire alle scuole di restare aperte tutto il giorno e la sera, al fine di offrire al territorio luoghi e strutture per attività collaterali (educazione degli adulti, incontri, seminari, obbligo formativo, ecc).
- L'istituzione delle *classi primavera*, che dovranno consentire l'anticipazione dell'accesso alle scuole per l'infanzia, e costringono queste ultime e i nidi comunali a collegarsi, sia per la programmazione che per la gestione del servizio.

Tutto questo ovviamente rende sempre più urgente le questioni inerenti la definizione degli standard e delle regole generali. In particolare gli standard minimi delle prestazioni, necessari a fronte della maggiore autonomia e articolazione delle opportunità; gli standard professionali e di competenza e le modalità di certificazione. Questioni che vanno definite dal governo centrale di concerto con le autonomie locali.

2.3 L'AUTONOMIA DELLE SCUOLE E LA GOVERNANCE NEL SISTEMA ISTRUZIONE E FORMAZIONE: VERSO UN MODELLO DI REGOLAZIONE RETICOLARE

Le riforme introdotte a partire dagli anni '90 in poi all'interno della pubblica amministrazione, al di là dei limiti di attuazione e delle criticità che ancora rendono la loro attuazione un processo incerto e instabile, segnano senza dubbio il passaggio dal *government*, realizzato attraverso una gestione "verticale" e univoca, alla *governance*, imperniata sulla capacità di gestire, collaborare e lavorare con attori multipli in un sistema frammentato e distribuito.

L'attenzione è posta, quindi, sulla crescita dell'importanza della governance di *rete*, come un modello di regolazione alternativo a quello del *mercato* e della *gerarchia*⁴⁴, in cui lo Stato, per governare, deve fare affidamento su di un insieme di istituzioni tra loro interdipendenti (pubbliche, private, del terzo settore), così come deve cercare nuovi strumenti e tecnologie per guidare e gestire a distanza, anche se nell'ambito di un ruolo di "*metagovernance*"⁴⁵, ovvero un livello superiore di coordinamento, in cui vari aspetti e processi parziali di governance trovano un ambito di osservazione, integrazione e valutazione comune⁴⁶. Si pensi ad esempio al fatto che il processo di modernizzazione da cui lo stato è investito – ed in particolare l'introduzione delle strategie basate sulla decentralizzazione, contrattualizzazione e su logiche di mercato – ha prodotto un'estensione delle competenze manageriali e una proliferazione di nuovi meccanismi di regolazione, come l'*auditing*, l'ispezione, la definizione di standard e così via. La frammentazione ha anche prodotto nuove strategie di coordinamento basate sulla *partnership* attivata tra settore pubblico e privato (*public/private partnership*), all'interno dello stesso settore pubblico (*multi-agency working*) e, infine, tra il settore pubblico e le organizzazioni del terzo settore (a volte definite *social partnership*).

L'avvio di questi processi di co-regolazione, co-orientamento, co-produzione sembra essere la via migliore per rispondere al bisogno di gestione della sempre crescente diversificazione dell'utenza e complessità dei problemi sociali ed economici (ambiente, salute, educazione di massa, occupabilità).

Questo modello di governance implica, in sintesi, un'enfasi sulla partecipazione e corresponsabilità da espletarsi con una maggiore partecipazione pubblica dei cittadini (*cittadinanza attiva*); ma evidenzia anche la necessità che il sistema di governance stesso assuma "forme" precise, "capace di guidare e dare forma ai network esistenti attraverso un'interazione riflessiva e una leadership strategica"⁴⁷. Ecco, allora, che leggi, controllo, potere, moneta non servono o quantome-

44 D'Albergo E. e Vaselli P., *Un'amministrazione imprenditoriale?*, Seam, Roma 1997.

45 Jessop B. "Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony", in *Governance, as Social and Political Communication*, Manchester University Press, Manchester, UK 2004.

46 Villa M., *Fare sistema nelle politiche locali del lavoro. Un processo sperimentale di attivazione e cambiamento istituzionale*, paper pubblicato dal Dipartimento degli Studi Sociali di Brescia, 1-2006, <<http://www.unibs.it/on-line/dss/Home/Ricerca/PaperdelDipartimento/documento4995.html>>.

47 Amin A. e Hausner J. *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*, Edward Elgar, Aldershot 1997.

no non bastano nel nuovo modello di relazione, e emerge, invece, l'esigenza della creazione e gestione dei flussi di informazioni, di sviluppo di competenze di comunicazione e relazione, di un orientamento al *problem solving*, della capacità di organizzare continue ricerche sociali e processi di apprendimento e così via.

La governance, nel superare la dicotomia tra gerarchia e mercato e enfatizzando il concetto di "rete", deve potersi definire nei termini di quella che Fadda definisce *governance interattiva*⁴⁸, in cui i diversi attori sono capaci di coordinare le proprie strategie d'intervento e di condividere la conoscenza necessaria per progettare azioni di sviluppo. Come lo stesso autore sottolinea, però, "non v'è dubbio che nella governance interattiva tutti i soggetti debbano essere coinvolti, ma una mancata distinzione di ruoli e di pesi nei processi partecipativi potrebbe ostacolare il raggiungimento del consenso oppure produrre scelte sbilanciate a sfavore della effettiva rappresentanza e in favore di contingenti e sproporzionati poteri di condizionamento o, peggio ancora, di ricatto".

La governance interattiva viene individuata dall'autore anche all'interno dei processi in atto di Progettazione Integrata, mentre tra gli strumenti che possono essere ricondotti a questo tipo di governance possiamo menzionare ad esempio le Intese istituzionali di programma, gli Accordi di programma quadro, i Tavoli di concertazione, strumenti con i quali le Amministrazioni centrali e regionali coinvolgono gli Enti Locali e altri soggetti pubblici e privati per definire un programma esecutivo di interventi coordinati.

Se dunque il passaggio ad una governance a rete è necessario in generale per la pubblica amministrazione, questo vale anche nel nuovo sistema di scuole "autonome". L'autonomia da questa prospettiva deve essere letta come una risposta dei sistemi educativi ai cambiamenti sociali che hanno richiesto, e richiedono tuttora, un adattamento delle istituzioni, dell'organizzazione e delle professionalità nella e per la scuola⁴⁹. L'autonomia scolastica, quindi, è stato lo strumento principale di avvio dei processi di cambiamento degli attori e tra gli attori e rimane lo strumento principe senza il quale il nuovo modello di regolazione non potrebbe realizzarsi.

L'autonomia, in conclusione, si pone come un progetto di cambiamento che:

- "segna il passaggio da una filosofia politica che poggiava su un solido "programma istituzionale" e sul governo della società che faceva perno sullo Stato e la sua amministrazione centrale, ad una filosofia di *governance* basata su una riarticolazione tra controllo e decentramento, tra standard e autonomia"⁵⁰;
- "serve" alle scuole e segna la rottura con un sistema dominato da "una masto-

48 Fadda S. "Governance territoriale e Progettazione Integrata", in Formez, Deidda D., (a cura di), *Governance e sviluppo territoriale*, Roma 2003.

49 Vedi: Benadusi L. e Landri P., "Verso la governance. L'eclissi della burocrazia scolastica e la costruzione del sistema dell'istruzione e della formazione", in *Economia e Lavoro* n. 1, 2002; Benadusi L. e Consoli F., *La governance della scuola*, Il Mulino, Bologna 2004; Benadusi L. e Serpieri R., *Organizzare la scuola dell'autonomia*, Carocci, Roma 2000.

50 Benadusi L. e Consoli F., *La governance della scuola*, Il Mulino, Bologna 2004; ma si veda anche Dubet F., *Le declin de l'institution*, Editon de Seuil, Paris 2002.

- dontica amministrazione scolastica concentrata nel pomposo edificio del ministero della Pubblica Istruzione”⁵¹;
- sposta i processi decisionali, ponendoli nei contesti “locali” in cui nascono e devono essere trovate le soluzioni, in linea con l’affermazione del principio di sussidiarietà;
 - tenta di migliorare la qualità, l’efficacia e l’equità dei processi educativi e, più in generale, di raggiungere gli obiettivi di Lisbona⁵²;
 - riporta l’istituzione scolastica al centro dello sviluppo della società, soprattutto nell’ottica della società della conoscenza.

Il passaggio dal government alla governance implica però anche una riformulazione del concetto di “istituto scolastico” che, con l’autonomia, deve accrescere la capacità di gestione di tutte quelle antinomie e contraddizioni che caratterizzano il rapporto tra famiglie, studenti, istituzione scolastica e società. A questo proposito, Benadusi e Consoli⁵³ parlando di governance della scuola, si spostano da un piano macro ad uno micro e distinguono quattro modelli di governance dell’istituto scolastico autonomo che sintetizziamo di seguito.

Il primo modello è denominato vetero-professionale, in cui la singola scuola è una miscela di “burocrazia meccanica” e “burocrazia professionale”⁵⁴. Se nella burocrazia meccanica la fonte dell’autorità è data dalla gerarchia, in quella professionale tale fonte è da ricercarsi nell’expertise. La burocrazia professionale si adatta ad ambienti organizzativi che richiedono poco coordinamento, che sono “a legame debole” o “lasco”⁵⁵ come lo sono, di fatto, le scuole tradizionali. Esse, infatti, sono fondate sulla trasmissione di saperi disciplinari attraverso un modello organizzativo “ad alveare”, dove cioè ad ogni buco corrisponde un insegnamento del tutto separato ed incomunicante con l’altro, e caratterizzate da una rinuncia ad assumere funzioni di attivazione e cambiamento del contesto. Il modello vetero-professionale realizza il coordinamento attraverso la standardizzazione dei processi, cioè attraverso la conformità a regole procedurali formalizzate imposte dal centro del sistema. La debolezza di questo modello risiede nella scarsa capacità di coordinamento dell’azione organizzativa e dell’innovazione.

51 Bottani N., “A chi serve l’autonomia delle scuole?”, in *Il Mulino*, n. 1, 2001.

52 Basandosi sui contributi degli Stati membri, la Commissione e il Consiglio hanno definito un certo numero di obiettivi comuni per il futuro, nonché la maniera in cui i sistemi di istruzione e di formazione dovrebbero contribuire al raggiungimento dell’obiettivo strategico definito a Lisbona. Nella Relazione del Consiglio “Istruzione”, al Consiglio europeo, si trovano dunque gli “Obiettivi concreti futuri dei sistemi d’istruzione e formazione” [5680/01 EDU 18 - Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale]. Il Consiglio ha concentrato la sua attenzione sui tre obiettivi seguenti: 1) migliorare la qualità dei sistemi d’istruzione e di formazione, 2) facilitare l’accesso di tutti all’istruzione e alla formazione, 3) aprire l’istruzione e la formazione sul mondo tramite la mobilità e tramite l’insegnamento delle lingue straniere da un lato, e il potenziamento dei collegamenti con il mondo del lavoro, della ricerca e della società civile nel suo insieme dall’altro.

53 Benadusi L. e Consoli F., *La governance della scuola*, Il Mulino, Bologna 2004.

54 Mintzberg H., *La progettazione dell’organizzazione aziendale*, Il Mulino, Bologna 1985.

55 Weick K. E., “Le organizzazioni scolastiche come sistemi a legame debole”, in S. Zan (a cura di), *Logiche di azione organizzativa*, Il Mulino, Bologna 1976.

Il secondo e terzo modello sono rispettivamente quello manageriale e quello imprenditoriale. Questi, al contrario di quello appena descritto, che pone al centro l'insegnante e confina il capo di istituto a compiti burocratici separati dalla didattica, pongono al centro il capo di istituto e implicano una realtà organizzativa dai legami più "forti". Pur caratterizzati da tratti comuni questi due modelli si possono per altri versi ricondurre rispettivamente allo "Stato valutatore" e al "quasi-mercato". Nel modello manageriale il preside-manager sovrintende all'efficienza e all'efficacia del suo istituto e ne assicura l'accountability; mentre, nel modello imprenditoriale l'istituto tende a prendere le sembianze di un'impresa di servizi, trovandosi ingaggiato in un rapporto di costante competizione con altri istituti sia sul mercato esterno (utenti) che su quello interno (istituzioni pubbliche finanziatrici, cioè committenti). Qui il preside deve essere prima di tutto leader con un profilo professionale vicino all'esperto di strategie e di marketing, che costruisce e vende un'immagine, procura clienti e committenti, stringe alleanze con alcuni concorrenti e con gli stakeholders.

Il quarto modello, quello quasi-comunitario, si avvicina al modello della rete e postula un'intensificazione dei legami organizzativi basati sulla fiducia e sulla cooperazione tra gli attori. Il concetto di quasi-comunità, quando si riferisce ai soli insegnanti rimanda alle "comunità di pratiche"⁵⁶, mentre, riferendosi anche agli studenti, rimanda alle "comunità di apprendimento"⁵⁷. Il lavoro dell'insegnante in tale prospettiva si caratterizza nella direzione di una pratica sociale, articolata in una complessa rete di relazioni con i colleghi e con le eventuali figure impegnate nella definizione dei percorsi formativi da sperimentare. Le "comunità di pratiche" sono infatti una sistema di relazioni caratterizzate dalla condivisione dei modi di agire e dei modelli interpretativi usati quotidianamente nello svolgimento di particolari prestazioni in cui si articolano le loro pratiche professionali. Il processo di acquisizione delle capacità tecniche è parallelo all'acquisizione dell'identità sociale, all'appartenenza alla comunità di practitioners, alla padronanza delle caratteristiche organizzative e relazionali di tale comunità di pratica.

Il modello quasi-comunitario è stato anche definito neo-professionale⁵⁸ perché continua a porre gli insegnanti in una posizione centrale, con un ruolo di mediazione tra i diversi attori e stakeholders del processo educativo, delineando una trasformazione, un arricchimento, non un indebolimento del loro ruolo. Questi infatti, vedono diminuire il loro potere come singoli individui compensato però da un incremento di potere in quanto comunità professionale. Ancora, questo modello considera fondamentale la leadership del capo di istituto insieme, però, ad una leadership "diffusa" nella comunità di pratiche della scuola⁵⁹. Tale mo-

56 Wenger E., *Comunità di pratica. Apprendimento, significato e identità*, Cortina, Milano 2006; Tomassini M. e Bonaretti M., "Le comunità di pratica nei processi di innovazione della pubblica amministrazione", in Battistelli F., *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Angeli, Milano 2002.

57 Bruner J., *La cultura dell'educazione*, Feltrinelli, Milano 1997.

58 Benadusi L. e Serpieri R., *Organizzare la scuola dell'autonomia*, Carocci, Roma 2000.

59 Serpieri R., "Contesti difficili e leadership educativa "densa": la resistibile istituzionalizzazione del management scolastico", in Battistelli F., (a cura di), *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Milano 2002.

dello di organizzazione scolastica può essere definito “adhocrazia professionale”⁶⁰, dove l’isolamento dei professionisti viene superato dal prevalere delle logiche di lavoro in gruppo e in cui è possibile fondare il coordinamento “sull’adattamento reciproco”.

Come la governance a livello macro, anche la governance a livello micro può definirsi “interattiva”. In entrambi i casi sembra valida l’attenzione che lo stesso Fadda⁶¹ pone sulla presenza di una leadership forte per la sua sopravvivenza, una leadership dotata di adeguata credibilità, autorità, autorevolezza e reputazione per fungere da interfaccia nelle relazioni di fiducia e da garante del mantenimento e del rafforzamento di tutta una serie di “condizioni incentivanti”. Da chi e con quali strumenti debba essere svolta la leadership rimane però una questione ancora aperta, sia all’interno del sistema di istruzione e formazione, sia all’interno delle reti di scuole autonome. Questa, anticipando qui alcuni elementi emersi dall’indagine sul campo, è una delle questioni chiave nel dibattito sulle competenze necessarie e su cui gli attori intervistati mostrano una chiara consapevolezza. Rimandando al secondo e al terzo capitolo per un approfondimento della ricerca e dei suoi risultati riprendiamo nel paragrafo che segue la trattazione sul disegno del sistema ed in particolare sui compiti delle istituzioni e l’interazione tra queste e gli altri soggetti presenti nel territorio in cui la governance si sviluppa.

60 Benadusi L. e Serpieri R., *Organizzare la scuola dell’autonomia*, Carocci, Roma 2000

61 Fadda S., *Governance territoriale e Progettazione Integrata*, in Formez, Deidda D. (a cura di), *Governance e sviluppo territoriale*, Roma 2003.

2.4 IL SISTEMA DELLE RESPONSABILITÀ DEGLI ATTORI ISTITUZIONALI

All'interno del complesso quadro che abbiamo delineato, uno degli elementi ancora incerti riguarda la chiara definizione delle competenze, delle responsabilità e dei compiti attribuiti ai diversi attori presenti nel sistema. Uno dei nodi critici rispetto alla realizzazione di un modello di governance a rete è, appunto, quello della sovrapposizione e, spesso, della contraddittorietà dei livelli decisionali e degli ambiti di azione che o paralizzano il sistema o lo frammentano eccessivamente spingendolo alla chiusura piuttosto che alla cooperazione.

Nel paragrafo che segue ci soffermiamo appunto sulla descrizione dei compiti dello Stato, degli Enti locali, e delle molteplici istituzioni territoriali operanti e co-operanti insieme alle scuole autonome.

I compiti dello Stato: indirizzo e valutazione

Secondo i cambiamenti introdotti dalla normativa sull'autonomia e il decentramento, allo Stato compete dettare l'indirizzo in materia di istruzione, che vuol dire la determinazione in maniera esclusiva:

- delle norme generali sull'istruzione;
- dei principi fondamentali in materia di istruzione;
- dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP).

Inoltre, di concorrenza con le Regioni, lo Stato si occupa della programmazione del servizio di istruzione scolastica. Infine, riguardo alla formazione professionale lo Stato non ha competenza legislativa, che è attribuita in modo esclusivo alle Regioni.

Anche la funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato nei confronti delle Regioni è stata rivista, attraverso l'art. 8 della L.59/97, disponendo che gli atti di indirizzo e coordinamento delle *funzioni amministrative regionali*, gli atti di coordinamento tecnico, nonché le direttive relative all'esercizio delle funzioni delegate, siano adottati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni⁶².

La conseguenza primaria di questo nuovo assetto di funzioni amministrative è la convivenza di due ordinamenti parziali, quello statale e quello regionale.

Cosa dovrebbe fare dunque lo Stato?

62 La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano opera nell'ambito della comunità nazionale per favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e quella delle Regioni e le Province Autonome, costituendo la "sede privilegiata" della negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali e il sistema delle autonomie regionali. La conferenza Stato-Regioni:

- è la sede privilegiata del raccordo fra la politica del Governo e quella delle Regioni;
- è la sede dove il Governo acquisisce l'avviso delle Regioni sui più importanti atti amministrativi e normativi di interesse regionale;
- persegue l'obiettivo di realizzare la leale collaborazione tra Amministrazioni centrale e regionali;
- si riunisce in una apposita sessione comunitaria per la trattazione di tutti gli aspetti della politica comunitaria che sono anche di interesse regionale e provinciale.

Come viene sottolineato nel documento elaborato dall'Astrid sulla Riforma del Titolo V⁶³, sullo Stato pesa l'altro perno dell'autonomia delle singole scuole, ovvero la dimensione "nazionale" del sistema. L'importanza di questa dimensione è riaffermata nei tre ambiti, sopraelencati, che rimangono di competenza esclusiva dello Stato. Essi delineano il volto e il funzionamento del servizio pubblico dell'istruzione, inteso in senso funzionale alla garanzia dell'effettivo espletamento del diritto sociale di cittadinanza (attraverso, per esempio, la garanzia dell'uguaglianza di opportunità). "In sostanza" – si legge nel documento – "pur in un contesto di forte valorizzazione dei legislatori locali, emerge chiaro il disegno costituzionale di ancoraggio dell'istruzione ad una serie di principi e regole comuni su base nazionale, che finiscono per circoscrivere a vario titolo il potere legislativo concorrente pur riconosciuto alle Regioni in materia di istruzione". Ciò assume soprattutto un forte significato per i Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), la cui determinazione non prevede in alcun caso una seppur parziale devoluzione, come potrebbe essere ad esempio una eventuale intesa Stato-Regione.

Ciò non toglie, e anzi, al contrario, implica, il coinvolgimento delle Regioni, le quali, in un'ottica di policentrismo, partecipano all'individuazione di idonei meccanismi procedurali attraverso il dialogo e la cooperazione. Gli "indirizzi" dati dallo Stato, inoltre, devono essere ben situati all'interno della competenza che gli spetta, senza intaccare la competenza legislativa concorrente delle Regioni o l'autonomia delle singole scuole. Le scelte dello Stato, infatti, intrecciandosi con quelle di tipo organizzativo che le Regioni (e gli Enti locali) debbono adottare per espletare concretamente il servizio, richiedono la collaborazione di tutte le parti in campo.

Potremmo sintetizzare gli ambiti di competenza dello Stato nel modo espresso nella tabella che segue.

63 Astrid, *Istruzione e formazione dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, Roma 2002.

1. NORME GENERALI SULL'ISTRUZIONE	2. PRINCIPI FONDAMENTALI NELLA MATERIA DI ISTRUZIONE (esclusa la formazione professionale)	3. LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI
<ul style="list-style-type: none"> • Ordinamenti didattici • Titoli di studio • Ordinamento della funzione docente • Funzioni e statuti del dirigente scolastico • Ambiti e garanzie dell'autonomia • Determinazione delle forme di partecipazione al "governo" della scuola • Condizioni e garanzie della scuola paritaria • Titoli di studio, verifiche e controlli 	<ul style="list-style-type: none"> • Durata e forma del diritto-dovere di istruzione • Diritti e doveri degli studenti, dei docenti, delle famiglie • Integrazione del servizio scolastico con i servizi sociali • Continuità verticale dei percorsi e crediti formativi • Profili fondamentali dell'organizzazione e delle procedure 	<ul style="list-style-type: none"> • Misure atte a garantire l'accesso di tutti al sistema • Interventi per la piena integrazione nel sistema dei soggetti (economicamente, fisicamente e socialmente) deboli • Prestazioni indispensabili da garantire a famiglie e studenti • Livelli di apprendimento, criteri di valutazione e condizioni per l'abilitazione all'esercizio delle professioni
VALUTAZIONE DI SISTEMA/RISULTATO		

Tabella 2
Ambiti di competenza dello Stato

Elaborazione Isfol su: Astrid, *Istruzione e formazione dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002

Sulla base di questo schema si possono elencare alcuni elementi prioritari e/o critici che riguardano:

- La ridefinizione dell'assetto e della allocazione delle funzioni amministrative del sistema;
- Il riassetto complessivo dell'organizzazione interna della scuola, distinguendo responsabilità gestionali (tecniche e amministrative) da compiti di indirizzo e di controllo, il che richiede di valorizzare la figura del dirigente, riformare gli organi collegiali e rafforzare il dialogo tra le scuole e con le istituzioni territoriali;
- Lo sviluppo di un sistema nazionale (indipendente) di valutazione delle scuole e dell'andamento del servizio pubblico di istruzione.

Quest'ultimo punto ci porta all'altra funzione dello Stato, complementare a quella di indirizzo, ovvero quella della valutazione che dovrebbe essere espletato, secondo le riforme costituzionali, da un sistema nazionale di valutazione, individuato nell'INVALSI. L'Istituto è stato riordinato con il decreto legislativo 286/2004⁶⁴ ma, di fatto, non è stato ancora avviato un processo di definizione dell'architettura e delle funzioni di una sistema nazionale di valutazione. La sua definizione richiede infatti:

64 L'Istituto svolge le seguenti funzioni:

- effettua verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e abilità degli studenti e sulla qualità complessiva dell'offerta formativa delle istituzioni di istruzione e di istruzione e formazione professionale, anche nel contesto dell'apprendimento permanente; in particolare gestisce il Sistema Nazionale di Valutazione (SNV);
- predispone, per la scelta da parte del Ministro, le prove a carattere nazionale per l'esame di Stato conclusivo dei cicli di istruzione;

- la definizione degli standard “minimi” di servizio;
- la definizione degli standard formativi (o di performance);
- un accordo nazionale che definisca criteri, soggetti e regole dei processi valutativi, coordinando e integrando i differenti ambiti istituzionali;
- l’investimento nella struttura operativa necessaria.

Nulla di tutto questo è ancora attuato. Esistono schemi di intese fra Stato, Regioni e parti sociali, ma non ancora formalizzate. Sino a quando non si perverrà ad un accordo operativo, si può solo auspicarne la realizzazione, ma non è possibile analizzarne le condizioni di funzionamento, né i contenuti professionali. A proposito di governance, vale la pena di notare come, in questo caso, non vi sia un soggetto con l’autorevolezza e la capacità di assumersi la responsabilità di “costringere” gli attori ad un’intesa.

I compiti delle Istituzioni locali: programmazione e supporto

Se lo Stato è il responsabile della definizione di una normativa generale e della valutazione del sistema educativo nel suo complesso, alle Regioni e agli Enti locali spetta la realizzazione, in concreto, di quanto stabilito dal “centro”, attraverso la ricerca di strumenti innovativi, organizzativi e gestionali volti al coordinamento di una rete più vasta di attori, di interessi e “poste in gioco”.

La ricostruzione dell’ampio set di azioni messe in atto da Regioni, Province, Comuni richiede un profondo lavoro di sistematizzazione non sempre possibile per limiti del sistema informativo. A questo dobbiamo aggiungere che il campo di intervento delle Regioni si estende anche ad altri ambiti oltre a quello strettamente legato all’istruzione, come ad esempio quello delle politiche del lavoro. Questa pluralità di campi, tra loro strettamente intrecciati e reciprocamente influenzanti, costringe a una schematizzazione “forzata” e possibile solo a costo di rinunciare ad una totale esaustività.

-
- svolge attività di ricerca, sia su propria iniziativa che su mandato di enti pubblici e privati;
 - studia le cause dell’insuccesso e della dispersione scolastica con riferimento al contesto sociale ed alle tipologie dell’offerta formativa;
 - assicura la partecipazione italiana a progetti di ricerca europea e internazionale in campo valutativo, rappresentando il Paese negli organismi competenti;
 - fornisce supporto e assistenza tecnica all’amministrazione scolastica, alle regioni, agli enti territoriali, e alle singole istituzioni scolastiche e formative per la realizzazione di autonome iniziative di monitoraggio, valutazione e autovalutazione;
 - svolge attività di formazione del personale docente e dirigente della scuola, connessa ai processi di valutazione e di autovalutazione delle istituzioni scolastiche.
- L’Istituto è soggetto alla vigilanza del Ministero dell’Istruzione, Università e Ricerca (MIUR), che individua, con periodicità almeno triennale, le priorità strategiche delle quali l’Istituto tiene conto per programmare la propria attività, fermo restando che la valutazione delle priorità tecnico-scientifiche è riservata all’Istituto. A tale fine il Ministro provvede:
- con propria direttiva, relativamente al sistema dell’istruzione;
 - con apposite linee guida definite d’intesa con la Conferenza unificata, di cui all’art. 8 del D.Lgs 281/1997, previo concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, relativamente al sistema dell’istruzione e formazione professionale;
- Il Ministro adotta altresì specifiche direttive connesse agli obiettivi generali delle politiche educative nazionali.

Ad ogni modo potremmo raccogliere nel seguente modo quanto le Regioni e gli Enti locali fanno (o dovrebbero fare):

PROGRAMMAZIONE RISORSE/ ATTIVITÀ DEL SISTEMA FORMATIVO	<ul style="list-style-type: none"> • Definizione degli obiettivi, delle priorità e dei criteri di intervento • Indirizzi generali per la programmazione territoriale
GESTIONE DELLE RISORSE	<ul style="list-style-type: none"> • Strutturali • Finanziarie e i criteri per il loro riparto • Programmazione dei fondi regionali, nazionali e comunitari • Umane per la formazione professionale, la formazione continua
PROMOZIONE E COORDINAMENTO DEI SERVIZI / ATTIVITÀ	<ul style="list-style-type: none"> • Promozione, sostegno e organizzazione del servizio scolastico
CERTIFICAZIONE DELLE COMPETENZE E QUALIFICHE	<ul style="list-style-type: none"> • Standard di competenza • Standard regionali per la formazione professionale

Tabella 3
Funzioni delle istituzioni locali

Potremmo dire, in prima approssimazione, che l'obiettivo delle istituzioni locali è quello di *realizzare un sistema integrato dell'istruzione e della formazione professionale* creando le condizioni per l'ampliamento dell'offerta. Alle Regioni e alla loro competenza legislativa (concorrente o piena che sia), in particolare, è affidato il compito di definire, gestire e coordinare l'assetto delle funzioni amministrative degli Enti locali con il trasferimento delle risorse e competenze necessarie ad avvicinare le responsabilità dove le questioni vengono sollevate e devono essere risolte, in linea con il principio di sussidiarietà.

I rischi all'interno di un sistema così composto non sono pochi né marginali. Si tratta in primo luogo di evitare che si incorra in un nuovo centralismo, di stampo regionale, che si somma a quello restante dello Stato, e che si esplica soprattutto attraverso l'assegnazione delle risorse (es. i docenti). In secondo luogo, si deve evitare di incentivare una più forte gerarchizzazione dei rapporti tra Enti Locali e scuole, cosa che sarebbe totalmente contraria alla logica di rete. Tali rischi sono arginabili solo se vengono attivate delle sedi di confronto, concertazione e decisione in grado di dar vita a processi decisionali partecipati a tutti i livelli.

L'interazione con il sistema territoriale

Un'ulteriore considerazione che possiamo fare a partire dal ruolo centrale svolto dagli Enti locali, è quello relativo all'interazione con il sistema territoriale. Infatti, al di là delle attribuzioni dei compiti ai singoli attori, il livello effettivo di governance del sistema di offerta avviene a livello territoriale. È questo il contesto di riferimento in cui i progetti e le sperimentazioni trovano un senso e una forma precisa, pur nella più ampia "cornice" del sistema.

Per l'erogazione dell'offerta di istruzione e formazione, per la realizzazione di pro-

getti e, più in generale, per la realizzazione di un sistema educativo più efficace, più competitivo (anche a livello internazionale) e di qualità è necessario un sistema territoriale integrato che si muova su diversi livelli:

- La costruzione di *reti* tra scuole e, quindi, la parallela creazione di una governance di rete all'interno dell'istituto scolastico stesso con un radicale cambiamento della professionalità della dirigenza e del corpo docente⁶⁵;
- La definizione di *politiche integrate* tra istruzione, formazione e lavoro (ma anche altri ambiti di intervento), sole in grado di raggiungere obiettivi complessi ed evitare danni, rischi e costi sociali anche gravi, perché postulano la connessione tra diverse dimensioni e tra diverse materie⁶⁶;
- Il *coinvolgimento di tutti gli attori* (pubblici, privati, terzo settore, ecc.) presenti all'interno del contesto territoriale in cui le scuole o le reti di scuole operano, quindi non solo nell'ottica di una governance intra-sistemica ma nella logica della governance inter-istituzionale e *multilevel*, ovvero coinvolgendo nel processo decisionale attori molteplici, di diversa natura e su diversi piani istituzionali.

Il ruolo del sistema locale non può, comunque, risolversi in una risposta, seppur positiva, ad iniziative altrui, anzi, quello che ci si aspetta è che il "centro" crei le condizioni e gli spazi per il confronto e la negoziazione dei diversi interessi, che svolga una funzione di coordinamento e supporto, ma il processo di attivazione degli attori deve partire dal basso, là dove le soluzioni sono più vicine ai problemi da risolvere (vedremo dopo attraverso quali strumenti).

Appare chiaro, ad ogni modo, che un ruolo fondamentale viene svolto dall'inter-scambio tra i sistemi e tra i soggetti. In un'ottica di governance di rete si tratta di agire all'interno di un *partenariato*, da intendere come "la dimensione politica di questo processo di dialogo interistituzionale, perché consiste in una collaborazione volontaria tra soggetti che, in maniera paritaria, e non gerarchica (...) si mettono d'accordo per raggiungere obiettivi comuni"⁶⁷.

In sintesi possiamo ricostruire la mappa degli attori nella figura che segue. In alto abbiamo i soggetti istituzionalmente responsabili delle varie aree o filiere di attività, come ad esempio le regioni, le province e i comuni, ma anche gli uffici scolastici, regionali e provinciali (ex CSA⁶⁸). Sotto le strutture operative e i soggetti con

65 Benadusi L. e Consoli F., *La governance della scuola*, Il Mulino, Bologna 2004.

66 Per un approfondimento si veda ad esempio, Donolo C., "Politiche integrate come contesto dell'apprendimento istituzionale", in Battistelli F., *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Milano 2002.

67 Isfol, Botta P. e Montedoro C. (a cura di), *Istruzione e formazione professionale: verso la costruzione di nuovi scenari e nuove competenze per gli operatori del sistema*, Roma 2006, pag. 13.

68 Gli Uffici Scolastici Provinciali (ex Centri di Servizi Amministrativi - CSA) attendono ai compiti di seguito specificati (Direttiva 7.9.06): Iniziative di ricognizione, monitoraggio e raccolta di dati in ordine allo stato di attuazione delle disposizioni in materia di sicurezza e messa a norma degli edifici scolastici ed in materia di edilizia scolastica; Attività finalizzate alla ricognizione, monitoraggio e verifica, anche attraverso le funzioni attivate dal Sistema informativo, dei progetti realizzati dalle istituzioni scolastiche nell'ambito della programmazione degli FSE; Raccordo e interazioni con i Comuni, volti a promuovere azioni di ricognizione, monitoraggio e verifica dell'osservanza dell'obbligo scolastico; Raccordo e interlocuzioni con le Autonomie locali e con le ASL, al fine di individuare le condizioni che consentano una migliore integrazione scolastica degli alunni diversamente abili; Assistenza, consulenza,

cui essi possono collaborare per obiettivi definiti (istituzioni scolastiche, CPI, enti di formazione professionale, ma anche imprese e enti di formazione continua). A seconda degli ambiti di attività o le filiere formative si creano mix diversi fra i vari soggetti, ma ormai, è sempre più raro che lo svolgimento di una funzione sia attribuita ad uno solo di questi soggetti. In genere, infatti, più attori concorrono allo stesso obiettivo.

Nei casi studiati e descritti nel prossimo capitolo, questa figura viene utilizzata per schematizzare l'insieme degli attori coinvolti e l'interazione tra di loro. Come si potrà constatare, a seconda dell'ambito di governance studiato, cambiano i soggetti che assumono un ruolo centrale.

2.4 Il sistema delle responsabilità degli attori istituzionali

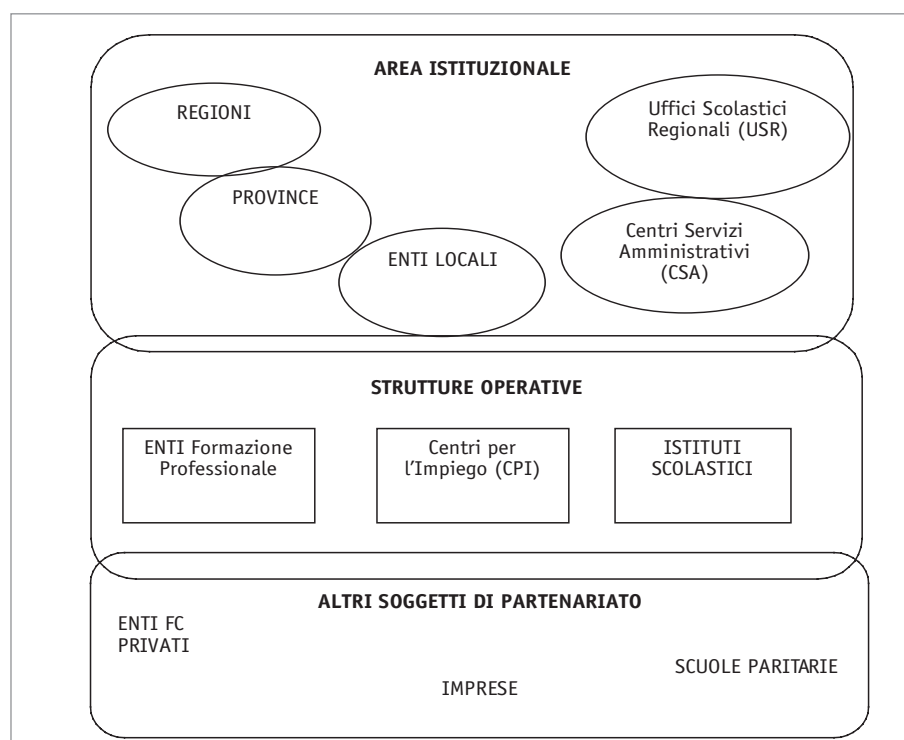


Figura 1
Mappa degli attori, istituzionali e non, coinvolti nella governance, per livello

informazione-formazione e monitoraggio finalizzati allo sviluppo delle condizioni per la piena realizzazione dell'autonomia didattica, organizzativa e di ricerca delle istituzioni scolastiche, anche attraverso la costituzione di reti di scuole; Promozione e incentivazione della partecipazione studentesca e creazione di occasioni di confronto e aggregazioni tra le Consulte presenti nelle istituzioni scolastiche; Ricognizione, per ogni opportuna azione di supporto, dell'offerta formativa realizzata dalle istituzioni scolastiche, con riferimento sia alle attività curriculari ed extra curriculari, che ai risultati raggiunti in relazione agli obiettivi preventivati; Ricognizione e monitoraggio dello stato di assegnazione e di utilizzazione dei finanziamenti attribuiti alle istituzioni scolastiche autonome.

2.5 IL PROCESSO DECISIONALE AI DIVERSI LIVELLI

L'insieme dell'assetto istituzionale appena descritto richiede un'ulteriore approfondimento per cercare di dare risposta ai seguenti interrogativi. Come possiamo configurare il nuovo assetto istituzionale e organizzativo in merito ai processi decisionali? Cosa di concreto è stato attivato nel sistema? Cosa è cambiato? Senza dubbio, il sistema di governance del settore istruzione e formazione italiano si presenta ancora oggi "piuttosto confuso, tra bisogni di controllo sociale che crescono, riserve istituzionali che frenano e pratiche organizzative che rendono difficoltoso il cammino intrapreso".⁶⁹ Ciò non toglie che esso si pone come: *multilivello, multiattore, multipolare, poliarchico*, volto ad un coordinamento orizzontale attraverso logiche di integrazione e partenariato. Rispetto alla nuova configurazione del sistema si possono trarre alcune considerazioni.

In primo luogo, il flusso decisionale ha definitivamente perso il suo carattere gerarchico. Alle Regioni spettano competenze "concorrenti" con quelle dello Stato, e si registra un generale allargamento delle competenze, che coinvolge il sistema di istruzione, di formazione, ma anche quello del Lavoro e dell'Università. Questo amplia la partecipazione non solo degli Enti locali, ma anche degli *stakeholder* che provengono dai più svariati settori e che sono portatori di istanze, problemi, interessi e strategie che vengono negoziate all'interno della nuova arena di policy. L'obiettivo è quello della creazione di un sistema integrato e di una maggiore coesione sociale, territoriale ed economica.

In secondo luogo, e strettamente legato a questo, si osserva *l'importanza crescente dei livelli intermedi* prossimi alle scuole: comuni, province, regioni. Le Regioni, in particolare, divengono il centro di snodo delle politiche in quanto responsabili della programmazione e della concertazione con le parti sociali per la formazione professionale, la formazione tecnica superiore e così via. Alle Autonomie locali (Province, Comuni) oltre che alcune funzioni amministrative come quella relativa alla fusione e aggregazione delle scuole o, più in generale, quella dell'adeguamento e della manutenzione scolastica, vengono trasferite definitivamente anche funzioni specifiche rilevanti, in materia di politiche educative ed erogazione dei servizi, come ad esempio l'educazione degli adulti, l'orientamento, il contrasto della dispersione scolastica, le pari opportunità, la compensazione dei divari territoriali, che possono essere realizzate sia di intesa con le autonomie scolastiche che in proprio. Questa centralità delle Regioni e delle autonomie locali è, del resto, in linea con gli indirizzi comunitari per la programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006 all'interno dei quali "l'integrazione tra i canali formativi rappresenta un presupposto attuativo delle politiche"⁷⁰.

69 Formez, Ricca M., Armone A. e Di Mauro M., (a cura di), *La governance nel sistema di istruzione e formazione*, Roma 2006.

70 Isfol, Tagliaferro C., (a cura di), *Il processo di decentramento nelle politiche della formazione, dell'istruzione e del lavoro. Assetti istituzionali, organizzativi e amministrativi delle Regioni e delle Province*, Franco Angeli, Milano 2002.

Affianco ad una governance a livello macro, si afferma anche, come già evidenziato prima, una governance a livello micro, di istituto. Di fatto, il nuovo modello di governance, dovrebbe basarsi su una *rete policentrica di istituzioni autonome* (anche di quelle paritarie) che godono di un proprio spazio di adeguamento del curricolo formativo, con una progettazione di istituto (POF⁷¹) in dialogo col territorio ed eventualmente con altre scuole⁷². Questa governance di rete a livello micro presuppone il cambiamento della regolazione dei rapporti sia all'interno della singola scuola che tra le altre scuole. Nel primo caso si tratta di un processo di cambiamento all'interno della struttura organizzativa scolastica che attiene in particolare modo il cambiamento della professionalità di dirigenti e docenti e il rapporto della scuola con gli utenti e l'ambiente esterno. Nel secondo caso, si tratta di un processo di cambiamento che implica una radicale ridefinizione della relazione della scuola con le altre scuole, attraverso, appunto, la formazione di reti di scuola, che possono essere diverse a seconda dello scopo specifico per cui si creano, degli strumenti di interazione utilizzati, dei soggetti coinvolti e così via.

In entrambi i casi, si può parlare di quello che è stato definito come un modello "neo-professionale", in quanto si continua a porre gli insegnanti in una posizione centrale, con un ruolo di mediazione tra i diversi attori e *stakeholders* ed in cui prevale una logica di lavoro in gruppo. Ancora, questo modello considera fondamentale la leadership del capo di istituto, ma, insieme, postula una leadership "allargata" al *middle management*, e, soprattutto, "diffusa" nell'insieme della comunità di pratiche della scuola⁷³.

Alla luce di quanto detto, possiamo individuare due livelli di questioni che determinano i modelli di governance auspicabili.

Un primo livello è quello che comprende le problematiche legate all'assolvimento dei compiti dello *Stato*:

- La necessità per lo stato di esercitare l'azione di governo attraverso una continua *negoziazione* degli obiettivi strategici (che altri dovranno assumere e assicurare)

71 Il Piano dell'offerta formativa (POF) è la carta d'identità della scuola: in esso vengono illustrate le linee distintive dell'istituto, l'ispirazione culturale-pedagogica che lo muove, la progettazione curricolare, extracurricolare, didattica ed organizzativa delle sue attività. L'autonomia delle scuole si esprime nel POF attraverso la descrizione:

- delle discipline e delle attività liberamente scelte della quota di curricolo loro riservata
- delle possibilità di opzione offerte agli studenti e alle famiglie
- delle discipline e attività aggiuntive nella quota facoltativa del curricolo
- delle azioni di continuità, orientamento, sostegno e recupero corrispondenti alle esigenze degli alunni concretamente rilevate
- dell'articolazione modulare del monte ore annuale di ciascuna disciplina e attività
- dell'articolazione modulare di gruppi di alunni provenienti dalla stessa o da diverse classi
- delle modalità e dei criteri per la valutazione degli alunni e per il riconoscimento dei crediti
- dell'organizzazione adottata per la realizzazione degli obiettivi generali e specifici dell'azione didattica
- dei progetti di ricerca e sperimentazione.

72 Vedi Astrid, De Martin G.C. e Pajno A., (a cura di), *Istruzione e formazione dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, Roma 2002.

73 Serpieri R., "Contesti difficili e leadership educativa "densa": la resistibile istituzionalizzazione del management scolastico", in Battistelli F., (a cura di), *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Milano 2002.

e degli standard minimi di sistema. Questo comporta il coinvolgimento di più soggetti (Ministeri – Conferenza stato regioni – Conferenza unificata – parti sociali), e la definizione delle “regole del gioco”;

- La necessità di definire parametri e struttura operativa della *valutazione*, che non può che essere conseguenza delle intese di cui al punto precedente, e deve assicurare, come obiettivo prioritario, la garanzia di uniformità nazionale, di equità sociale, di efficacia e qualità del sistema educativo nel suo complesso e su tutto il territorio, al di là delle specificità locali.

Un secondo livello di questioni fa riferimento alla realizzazione del *decentramento* e, come più spesso sottolineato, rimandano in primo luogo alla sovrapposizione di ruoli derivante dalla normativa:

- La necessità di trovare *regole e modalità* per la programmazione interistituzionale a livello territoriale e di sistemi di offerta;
- Disomogeneità della struttura effettiva delle deleghe e necessità di definire i *luoghi/livelli* di presa delle decisioni in relazione ai vari aspetti;
- L’esigenza di avere un cornice nazionale in merito a *standard* di servizio e qualifiche, anche se formalmente in questo ambito esiste l’autonomia regionale.

Nello schema che segue si può vedere la complessità di quanto descritto finora. Da una parte, infatti, troviamo lo Stato con le sue diramazioni, dall’altra troviamo le istituzioni locali, dalle Regioni alle Province, ai Comuni. Il tentativo è quello di mostrare la complessità presente all’interno del sistema in relazione ai livelli di responsabilità trattati, in relazione agli oggetti-ambiti di intervento di ciascun attore. Successivamente vedremo, invece, quali sono gli strumenti adottati.

STATO	OGGETTI DI INTEGRAZIONE	AUTONOMIE
MPI Indirizzo Valutazione Standard Gestione personale scuola	Pianificazione delle risorse	REGIONI Programmazione Servizio Risorse Gestione Servizio – tipologie di offerta Risorse – spesa
USR - UFFICI SCOLASTICI REGIONALI Funzioni amministrative <i>In questo caso definire struttura di valutazione</i>	Pianificazione offerta territoriale Standard offerta integrata Standard delle qualifiche Standard di servizio Progetti speciali	<i>In via di passaggio alle Regioni</i>
Centri Servizi Amministrativi Provinciali (CSA)		PROVINCE Gestione risorse e servizi Edilizia scolastica Diritto allo studio Pari opportunità Orientamento Eda – FC COMUNI Edilizia per la scuola dell'obbligo
ISTITUTI SCOLASTICI RETI E CONSORZI	Erogazione servizi Progetti	ENTI/CENTRI FORMAZIONE PROFESSIONALI
	□	SERVIZI PER L'IMPIEGO (CPI)

Tabella 4
Ambiti e strumenti di governance

STRUMENTI

Accordi e tavoli interistituzionali e trilaterali	Regole/Strumenti operativi Standard Risorse per l'integrazione del sistema
Convenzioni e consorzi	Obiettivi operativi Progetti
Accordi e intese interistituzionali e trilaterali territoriali	Piani strategici Progetti operativi Nuove filiere di offerta e servizio

2.6 GLI STRUMENTI OPERATIVI PER L'INTEGRAZIONE

Partecipazione, monitoraggio e valutazione, integrazione delle politiche, confronto e condivisione di strumenti e pratiche di innovazione sono gli elementi chiave del nuovo processo decisionale che si realizza prevalentemente attraverso il sistema delle intese e la programmazione negoziata a livello locale: protocolli, accordi, patti territoriali, convenzioni, programmi di sviluppo, strutture di concertazione.

L'integrazione costituisce, di fatto, la funzione centrale dei processi necessari allo sviluppo di una governance adeguata e si costituisce come elemento indispensabile a più livelli, dalla programmazione fino alla gestione ed erogazione dei servizi. Ognuna delle dimensioni coinvolte, infatti, richiede l'integrazione delle funzioni, delle risorse, delle competenze e così via.

Operativamente emergono quattro tipologie di governance significative:

- La programmazione integrata
- I partenariati
- I sistemi locali integrati
- Le reti

La Programmazione integrata

Per Programmazione Integrata si possono intendere tutte le esperienze non strutturate a livello istituzionale ma derivanti dall'iniziativa non obbligatoria ma finalizzata al raggiungimento di obiettivi specifici sulla base della normativa esistente.

La programmazione integrata è uno degli strumenti prioritari per la realizzazione di azioni di sviluppo dei servizi e dell'offerta, ed in particolare a livello locale. Le dimensioni caratteristiche di tale strumento sono l'inter-settorialità, l'inter-istituzionalità e, soprattutto, la territorialità. La programmazione integrata, infatti, è realizzata da una molteplicità di attori di diversa natura istituzionale e può essere definita come un insieme di azioni, che coinvolgono diversi ambiti sociali strettamente coerenti e collegati tra di loro, che convergono verso un obiettivo comune, sul quale sviluppare uno o più servizi all'interno e sulla base delle caratteristiche di uno specifico territorio.

Qui, il riferimento territoriale, inteso non solo come destinatario di iniziative e di azioni di sviluppo, ma come contesto di cui rintracciare e attivare le potenzialità latenti e/o presenti, è fondamentale.

La concertazione interistituzionale, quindi, è condizione necessaria, non solo a causa della distribuzione delle competenze tra i diversi attori, ma anche delle finalità che normalmente l'offerta formativa di questo tipo ha, ovvero di risposta a bisogni sociali di natura molto complessa e che possono essere risolti solamente attraverso un'azione che comprenda il fenomeno nella sua globalità. Si tratta, in questo caso di un'azione educativa-formativa-lavorativa, all'interno della quale per esempio strutturare progetti che prevedono il rilascio di titoli a "doppio" valore (istruzione e Formazione professionale), o che si svolge in forme, tempi e sedi di-

verse che possono anche essere diverse da quelle prettamente scolastiche e corsali.

Anche da questi brevi accenni è evidente che la concertazione istituzionale diviene, in questo caso, fattore strategico a fronte della situazione oggettiva determinata anche da: tipologia di organizzazione verticale dei soggetti istituzionali, divisione e sovrapposizione di competenze, contraddizioni normative e, non ultimo, la diffusa situazione per cui, in relazione allo stesso obiettivo, gli strumenti operativi, e le risorse, fanno capo a soggetti diversi. È evidente, inoltre, come l'integrazione fra i soggetti non riguardi solo la programmazione e la definizione degli scopi ma, anche e soprattutto, la gestione dei processi attuativi. Il che comporta l'acquisizione, non solo di capacità negoziale e progettuale, ma anche di assumere modelli organizzativi e gestionali diversi da quelli consolidati.

In relazione alle modalità di programmazione integrata, che riguardano ormai quasi tutti gli ambiti, dall'edilizia scolastica, ai servizi collaterali (mense, trasporti), le modalità in atto nella filiera dei corsi integrati istruzione/formazione professionale, ci sembrano particolarmente significative. Esse coniugano infatti l'obiettivo di fornire nuove opportunità con tutti gli elementi gestionali normalmente richiesti. Vi è inoltre, in merito, un'esperienza ormai consolidata, che consente di valutare processi, efficacia e condizioni attuative. In questo ambito molte realtà hanno lavorato in questi anni, producendo servizi e metodologie, quando addirittura non una normativa specifica. È questo il caso dell'Emilia Romagna, che abbiamo scelto di approfondire.

Vale la pena di sottolineare come gli ultimi provvedimenti del governo accelerino e rinforzino i processi di programmazione integrata e decentramento. Tra questi si ricordano in particolare: l'avvio dell'istruzione e formazione superiore non accademica come offerta diffusa; i canali formativi e le opportunità indicate nella normativa e in finanziaria, per l'assolvimento dell'obbligo a 16 anni; il nuovo assetto degli IFTS, che divengono veri e propri Poli integrati territoriali, cui viene assegnato il compito di assolvere alla domanda di qualificazione specifica; la nuova organizzazione dei CTP e dell'educazione permanente e degli adulti; sono tutte filiere formative basate su architetture integrate e articolate a livello territoriale.

Tra le esperienze di programmazione integrata vanno menzionate i corsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) e i Corsi triennali.

Gli IFTS costituiscono la prima esperienza strutturata di un servizio concepito attraverso forme di programmazione integrata, governata dal centro, funzionante secondo regole e standard minimi definiti, ma gestita e attuata tramite strutture integrate di gestione. Nella finestra che segue se ne dà una sintetica descrizione.

L'esperienza degli IFTS

Il modello dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore costituisce un caso significativo, anche se del tutto particolare. Esso nasce dalla precisa volontà di integrare soggetti diversi al fine di sviluppare un filone nuovo e specifico d'offerta formativa.

Sin dall'inizio il modello operativo è disegnato al fine di agevolare lo sviluppo di procedure di lavoro basate su modelli di governance nuovi.

In particolare l'IFTS si realizza attraverso una procedura così riassumibile:

Accordo nazionale Ministero della PI - Ministero del lavoro - Regioni

L'intesa ha definito la cornice, le finalità, il valore, le modalità di programmazione, i ruoli e le responsabilità organizzative, le risorse.

Regolamento

Il regolamento conseguente definisce: soggetti in rapporto agli scopi ed alle tipologie, le modalità di avvio delle attività, forme e modi delle convenzioni e dei consorzi per la gestione.

Modalità di programmazione

La programmazione avviene annualmente di concerto fra i vari soggetti, con decreto apposito.

Le modalità in oggetto sono interessanti perché, pur lasciando l'autonomia agli Istituti e agli Enti di formazione nella progettazione didattica, e consentendo forme articolate di collaborazione per la gestione ed erogazione delle attività, sono fissate precise linee guida e standard di servizio a valore generale (a cominciare dal fatto che la presenza di almeno tre partner - Scuola, FP e imprese - è un vincolo, che costringe ad acquisire una effettiva capacità di lavorare in modo integrato).

Partenariati

I partenariati⁷⁴ sono forme di integrazione che consentono la gestione delle attività, sono promossi attraverso *intese* - a termine o inerenti obiettivi specifici e circoscritti - fra soggetti diversi volte in genere, ad un *obiettivo condiviso* che non riguarda il complesso delle condizioni di funzionamento e delle finalità dei soggetti. *Convenzioni e consorzi* costituiscono lo strumento regolativo delle modalità integrative su finalità specifiche.

Il partenariato va considerato l'aspetto operativo e organizzativo della governance e si realizza attraverso un coinvolgimento di attori individuali o appartenenti a diversi sistemi (partiti, organismi sociali e culturali, parti sociali, ecc.). Esso facilita la gestione di network che richiedono interazione tra soggetti istituzionali e *stakeholder*, facilitando un dialogo paritario tra questi soggetti e permettendo la

74 Su questo tema cfr.: Isfol, Gilli D. (a cura di), *Guida alla progettazione dello sviluppo locale. Dall'analisi del contesto locale alla costruzione del partenariato: percorsi per piani di sviluppo territoriale*, Angeli, Milano 1999; Botta P., "Partenariato e risorse umane", in *Il Mulino*, n. 4, 2000; Botta P., "Il partenariato formativo", in *Professionalità*, n. 69, 2002.

realizzazione di progetti indirizzati alla realizzazione di obiettivi specifici.

La realizzazione del partenariato tra attori così diversi può essere facilitata dalle seguenti condizioni:

- Pre-esistente cultura alla collaborazione, o forte motivazione a crearla;
- Valorizzazione, rappresentatività e continua ridefinizione dei diversi punti di vista (in linea con la concezione della razionalità limitata);
- Disponibilità al confronto e cultura all'agire (anche come criteri di selezione degli attori in campo).

In merito alle condizioni che permettono la realizzazione dei partenariati è bene sottolineare che, se queste non esistono già nelle tradizioni locali, possono essere create attraverso azioni proattive finalizzate alla costruzione di reti e relazioni nei diversi contesti. Il partenariato può porsi in questo caso come un'esperienza che permette la sedimentazione di comportamenti e atteggiamenti collaborativi.

Nella finestra che segue si presenta uno degli esempi più significativi di azione realizzata secondo la logica del partenariato: il tirocinio.

Procedure per l'attivazione di tirocini

I tirocini sono parte integrante del percorso curricolare, sono dunque volti all'apprendimento e debbono rispettare, pur nell'autonomia progettuale, criteri generali definiti.

Normalmente si opera nel modo seguente:

DEFINIZIONE DEL PROGETTO

Scuola o FP

CONVENZIONE FRA ISTITUTO O ENTE E AZIENDA OSPITANTE

Possono instaurarsi intese quadro che, all'interno di scopi e modalità definite, consentono l'attivazione progressiva dei singoli progetti, che comunque richiedono convenzioni attuative specifiche.

Le intese quadro possono coinvolgere: singole imprese, associazioni di settore, amministrazioni locali; ma sempre e comunque gli Istituti scolastici interessati.

Lo strumento di governo del dispositivo è costituito dai regolamenti (emessi dalla istituzione capofila: MPI se curricoli scolastici, Regioni se Formazione professionale). I regolamenti in genere definiscono:

- Valore e tipologia in relazione al percorso curricolare
- Modalità e standard minimi di progettazione (es. format)
- Procedure per la relazione con le imprese
- Modalità amministrative e assicurative
- Diritti e doveri delle parti

In questo modo, all'interno di un quadro certo (inerente il valore e le condizioni attuative) è possibile sviluppare sistemi di opportunità estremamente vari.

Sistemi integrati locali di offerta

Possiamo comprendere in questa forma la gran parte delle architetture organizzative strutturate che richiedono l'integrazione delle competenze e delle risorse dei soggetti interessati, al fine di attivare nuove filiere di offerta e servizio formativo, che devono durare e svilupparsi nel tempo. Ne sono un esempio l'obbligo formativo, l'apprendistato, i corsi triennali e la formazione permanente.

Tutto questo richiede la capacità di concertare e organizzare sul territorio forme di integrazione e cooperazione stretta fra soggetti istituzionali diversi.

Si tratta di un livello "alto" e raffinato di integrazione che richiede di:

- definire ruoli;
- concertare organizzazione e modalità operative;
- assumere standard;
- condividere metodologie, culture e stili di lavoro;
- condividere obiettivi;

Se prendiamo ad esempio l'obbligo formativo, possiamo affermare che la condizione preliminare alla sua realizzazione è la possibilità di individuare la domanda, ossia disporre di anagrafi attendibili e complete delle popolazioni aventi diritto. La realizzazione di questo sistema si sta rivelando, al momento, la sfida più grande alle capacità di integrazione e progettazione delle varie amministrazioni.

Nella finestra che segue sono dati alcuni spunti per comprendere la complessità che le istituzioni sono chiamate a gestire e governare per sviluppare un'anagrafe⁷⁵ in grado di supportare il sistema dell'obbligo formativo.

Obbligo formativo e la costruzione dell'anagrafe

Per costruire l'Anagrafe è necessario integrare diversi sistemi informativi, ognuno dei quali, dove già esiste, è caratterizzato da incompletezza o imprecisione. Questi sono:

- sistema informativo del sistema scolastico (che non comprende le scuole parificate e private);
- sistema informativo della formazione professionale (che non c'è);
- sistema delle anagrafi comunali, fiscali e sanitarie;
- sistema informativo del lavoro (per apprendisti, ecc).

L'integrazione tra questi diversi sistemi informativi è realizzabile, inoltre, se vengono definiti standard tecnici e procedure dell'architettura del sistema informativo.

Il livello territoriale su cui si deve incentrare l'azione è quello provinciale, ma il sistema deve essere in grado di garantire visibilità e gestione a livello nazionale.

75 Si tratta dell'elenco dei giovani aventi diritto ai processi formativi in questione.

In sostanza si tratta di costruire un sistema integrato, fruibile a livello micro, ma che integri tre livelli informativi:

1. quello della popolazione studentesca, che è di tipo nazionale
2. quello della popolazione inserita in percorsi di formazione professionale o continua, che è di tipo regionale
3. quello della popolazione "dispersa" o inserita in percorsi di lavoro, visibili solo a livello locale.

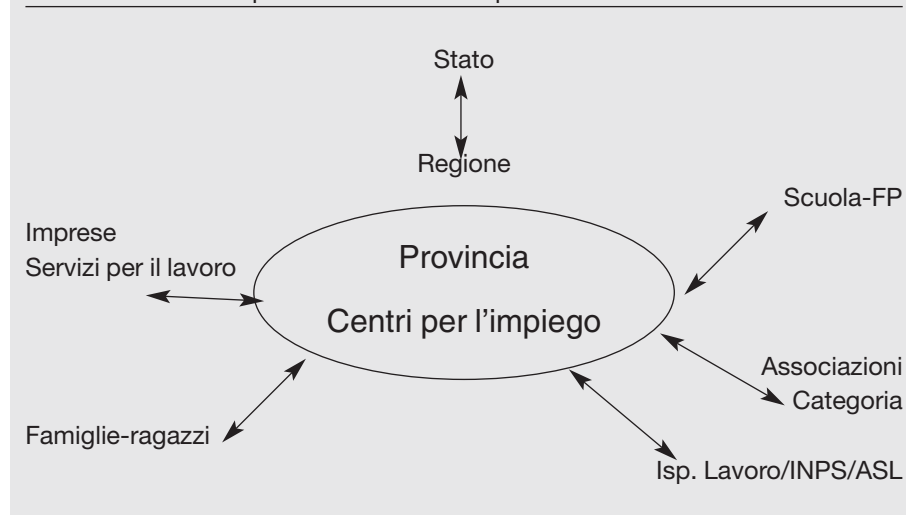
Il processo di governance necessario per la realizzazione del sistema di offerta in oggetto, è dunque estremamente complesso, sia in fase di progettazione, che di gestione.

È infatti chiaro che per le popolazioni interessate, si tratterà di "inventare" percorsi e servizi, prima ancora che offerte formative, che dovranno coinvolgere istituzioni e soggetti sociali normalmente non legati al sistema scolastico e formativo.

In questo ambito la capacità di pensare architetture e forme di gestione basate sulla e-governance diviene strategica.

La complessità della realizzazione di un sistema integrato emerge anche se si analizza l'esperienza dell'apprendistato in cui partecipano una pluralità di soggetti inter e intra-istituzionali. Senza qui approfondire l'ampio argomento, si riporta nella finestra sottostante una mappa schematizzata degli attori, così come emerge dalla Legge 196/97, *Norme in materia di promozione dell'occupazione*.

APPRENDISTATO: Mappa degli attori e delle relazioni definite dalla L. 196/97 – Norme in materia di promozione dell'occupazione



Fonte: Capogna S., *La traduzione locale di un sistema formativo integrato*, Angeli, Milano 2006

Reti di scuole

Il decentramento attivato con la legge 59/97 e le riforme introdotte con la legge costituzionale n.3 del 2001, hanno demandato alle scuole ampi raggi di azione e decisione in merito all'erogazione del servizio di offerta. In particolare, le reti di scuole, che erano iniziate a svilupparsi spontaneamente per favorire l'innovazione didattica, sono ora regolamentate nell'art. 7 del D.Lgs. 275/99: *“Le istituzioni scolastiche possono promuovere accordi di rete o aderire ad essi per il raggiungimento delle proprie finalità istituzionali”*.

La creazione di reti è quindi “una condizione indispensabile per lo sviluppo stesso dell'autonomia considerando soprattutto che i processi di accumulazione del sapere, nella maggior parte dei casi, sono il frutto del concorso di una pluralità di soggetti interni ed esterni al sistema educativo (istruzione non formale e informale) e che la qualità delle politiche formative è determinata dalla capacità delle scuole di coinvolgere altre agenzie formative e i soggetti sociali”⁷⁶.

Questo ampliamento delle funzioni decisionali, se da un lato focalizza l'attenzione sulla singola scuola autonoma, dall'altro, attraverso meccanismi collaterali attivati dalla normativa, spinge le scuole a unirsi in “rete”. Questa modalità di integrazione, più che essere il risultato di dettami normativi, viene spesso intrapresa per esigenze di “economia di scala”, allo scopo di razionalizzare e valorizzare le risorse.

Prima di soffermarci sulle differenti forme che le reti assumono, cerchiamo di delinearne le caratteristiche generali.

Normalmente le *finalità* attribuite all'azione delle scuole in rete sono indirizzate a dare risposta ad istanze prioritarie e generali del sistema educativo; ad esempio la prevenzione della dispersione, nella convinzione che solamente una forte azione comune, che integri diversi strumenti operativi, interessi e contesti presenti nel territorio possa elaborare soluzioni efficaci.

Il regolamento dell'autonomia prevede che gli accordi di rete possano avere per oggetto:

- attività didattiche, di ricerca, sperimentazione e sviluppo, di formazione e aggiornamento;
- di amministrazione e contabilità, ferma restando l'autonomia dei singoli bilanci;
- di acquisto di beni e servizi, di organizzazione e di altre attività coerenti con le finalità istituzionali.

Quanto alle modalità di creazione delle reti, queste dovrebbero svilupparsi secondo una logica “bottom up”, a partire dagli attori interessati (scuole, ma anche Enti locali, e, più in generale, la società civile presente nel territorio), ognuno dei

76 Sugamiele D., “Le politiche di integrazione tra istruzione, formazione e lavoro che inducono lo sviluppo dell'organizzazione di rete”, in *In Rete per il successo formativo e scolastico - Le reti miste istruzione-formazione e lavoro nell'esperienza lombarda*, a cura dell'Agenzia per la formazione e il lavoro, Milano 2003. Si veda anche: Agenzia per la formazione e il lavoro, *Modelli di Governance per lo sviluppo del sistema Istruzione-Formazione-Lavoro*, Milano 2004.

quali assume un ruolo “centrale” nella realizzazione di un’azione sinergica per lo sviluppo di una programmazione formativa (locale) e di servizi scolastici di qualità.

Quello che si auspica è un modello basato su un ruolo “proattivo” del sistema formativo, basato sulla responsabilizzazione delle scuole e degli altri soggetti locali, contro il rischio di autoreferenzialità a cui questi sistemi sono spesso soggetti.

Questa impostazione, che di fatto riconosce dinamiche reali ed ormai consolidate, evidenzia però le *problematicità* legate alla sovrapposizione di competenze tra gli enti locali, alla coesistenza dell’autonomia scolastica con i poteri regionali (non sempre facilmente conciliabili). Problematicità che da una parte creano ambiguità rispetto alle titolarità, al coordinamento, all’accavallamento d’iniziativa; dall’altra rischiano di portare ad un assoggettamento delle scuole (in rete) alle Regioni, oppure, di lasciar fuori dal sistema le scuole già “isolate”.

Tra le difficoltà di costruzione delle reti, non bisogna dimenticare che, ove non vi sia una governance forte e dotata di risorse per favorire questa modalità di collaborazione, si rischia che esse si sviluppino là dove già preesiste una cultura e una tradizione a lavorare-insieme, non favorendo un’effettiva diffusione e crescita della capacità innovativa di tutto il sistema.

I modelli (la *forma*) di rete sono molteplici e rispondono a vincoli istituzionali e obiettivi operativi di diverso tipo; vi è una relazione abbastanza evidente fra tipo di rete e oggetto dell’integrazione:

- Connessioni intra-istituzionali di tipo orizzontale, tra istituti dello stesso grado o tipologia, sono per lo più volte a rafforzare e implementare l’offerta didattica standard.
- Connessioni inter-istituzionali di tipo orizzontale, tra istituti omologhi ma di filiera diversa, sono per lo più volte alla costruzione di nuova offerta formativa o lo sviluppo di nuovi servizi.
- Connessioni di tipo verticale, lungo la filiera formativa, ad esempio scuole dell’obbligo o istituti tecnici, sono per lo più finalizzate alla razionalizzazione organizzativa e delle risorse locali⁷⁷.

La classificazione che segue è un primo tentativo di sintesi rispetto a quanto messo in atto dalle scuole in relazione all’oggetto della rete.

Si possono distinguere reti:

- *territoriali o di servizio*, volte all’individuazione dei bisogni locali emergenti, quindi strettamente legate alle caratteristiche dell’utenza di riferimento, alle strutture presenti nel territorio, attraverso la definizione della programmazione e la gestione dei servizi educativi e formativi secondo un principio di valorizzazione delle risorse (strutturali, umane e finanziarie) disponibili;
- *di filiera*, che coinvolgono il sistema educativo nel suo insieme, come nel caso dell’orientamento o dell’innovazione della didattica, ma che possono riferirsi anche all’interazione con gli altri enti locali, e le loro strutture operative, e con le famiglie,

77 Vedi ad esempio: Landri P., Le reti della governance scolastica; <<http://www.irrecampania.org/eda/landri.ppt>>

- per la realizzazione di politiche educative;
- legate alla realizzazione di *progetti finanziati* (nazionali o internazionali; pubblici o privati) o che coinvolgono, prioritariamente, aziende e/o associazioni. In questo caso, le reti si “raccolgono” intorno ad un progetto che richiede la capacità di integrazione come requisito essenziale per ottenere i finanziamenti.

E-Government / E-governance

I processi decisionali attivati dal cambiamento normativo, con gli strumenti operativi connessi che abbiamo descritto, hanno avuto un impatto notevole sul contesto sul piano istituzionale, organizzativo e relazionale. In particolare, uno degli aspetti più significativi dal punto di vista dell'innovazione, è il cambiamento delle relazioni delle istituzioni con l'esterno, che ha dato il via a un nuovo modo di erogazione dei servizi (secondo logiche di integrazione). In questo cambiamento generale la dimensione “tecnologica” viene posta al centro del dibattito politico e istituzionale, anche per la forza con cui si sono diffuse e il potenziale di innovazione che incorporano le tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni (ICT)⁷⁸.

È per questo che, accanto al passaggio dal government alla governance, si pongono le questioni relative all'e-government e alla e-governance. Mentre nel primo caso, però, il passaggio è più visibile e definito, nel secondo caso, la distinzione tra i due termini, governance ed e-governance, non è così univoca e precisa.

Si ripropone qui la duplice questione inerente l'oggetto, o meglio i processi che possono essere aiutati o risolti da strumenti di questo tipo; e gli standard, ovvero l'effettiva possibilità di disporre di un sistema unico (di sistemi che dialoghino). Ad oggi, il problema è totalmente aperto: a cominciare dal fatto che l'obiettivo di una rete unica vincola solo le amministrazioni centrali, mentre le autonomie, inclusi i soggetti operativi delle amministrazioni centrali, non sono vincolati ad adeguarsi allo standard.

Sulla base di una classificazione delineata da uno studio di Majoli⁷⁹, si elencano, nella tabella che segue, i principali servizi praticabili in modalità e-government, suddivisi in servizi dell'informazione, paragonabili a quelli delle bacheche delle affissioni negli uffici pubblici, di comunicazione, di supporto all'interazione diretta tra gli utenti e le istituzioni, servizi di transazione, che si pongono come alternativa informatizzata alle azioni tipiche delle amministrazioni. Ognuno di questi tre tipi di servizi viene poi separato in tre diverse aree di contenuti: quello della vita quotidiana, quello della tele-amministrazione e, infine, quello più elevato della partecipazione politica.

78 Per un approfondimento sullo sviluppo delle ICT nel nostro paese si rimanda alle banche dati di Istat ed Eurostat.

79 Maioli C., *E-government ed E-governance: una visione regionale*, CLUEB, Bologna 2002.

	Servizi d'informazione	Servizi di comunicazione	Servizi di transazione
Vita quotidiana	Informazioni su lavoro, alloggi, istruzione, sanità, cultura, trasporti, ambiente	Gruppi di discussione dedicati ai problemi della vita quotidiana Servizi di collocamento Servizi immobiliari	Prenotazione biglietti Iscrizioni a corsi
Tele-amministrazione	Guide ai servizi pubblici Guide alle procedure amministrative Albi e banche dati pubblici	Contatti e-mail con funzionari pubblici	Presentazione elettronica di moduli
Partecipazione politica	Leggi, atti parlamentari, programmi politici, documenti consultivi Informazioni preliminari relative ai processi decisionali	Gruppi di discussione dedicati ai problemi politici Contatti e-mail con esponenti politici	Referendum Elezioni Sondaggi di opinione Petizioni

Tabella 5
Servizi
e-government

Fonte: Maioli C., *E-government ed E-governance: una visione regionale*, CLUEB, Bologna 2002

Nel momento in cui ci spostiamo sul e-governance dobbiamo considerare la tecnologia non come “la soluzione ma una parte della complessità di gestione delle relazioni e, quindi, una parte della governance. L’e-governance quindi potrebbe essere descritto come⁸⁰:

- un processo sul “come” prima ancora che sul “cosa”, orientato alla individuazione di soluzioni e strumenti;
- il governo delle azioni da intraprendere per rispondere alla pressione del cambiamento (dell’innovazione) od ai requisiti dell’Innovazione;
- un processo di creazione e gestione di conoscenza, ma anche un processo di apprendimento, per cui richiede anche un sistema di valutazione dell’impatto degli strumenti adottati.

Il passaggio all’e-governance, quindi, attiene non solo alla riorganizzazione del back-office ma ai cambiamenti reali e profondi nella dimensione politica e strategica della visione e percezione del servizio.

Nella tabella che segue vengono mostrati i diversi livelli di astrazione in cui si articola l’e-government e l’e-governance: il livello della visione, delle strategie, delle iniziative, della progettazione e, infine, il livello delle applicazioni, dove “i primi due appartengono alle attività di e-governance, gli ultimi due all’e-government; il livello delle iniziative, legato alle decisioni di proseguire o meno un insieme di progetti delineati, rappresenta il punto di passaggio”⁸¹. Le iniziative dunque rappresentano tutte quelle esperienze che, una volta attivate, permettono il cambiamento del sistema non solo a livello operativo ma introducono, invece, nuove modalità di

80 Vedi Passaro G., *Governare la Governance?*, documento di presentazione del master in “E-Governance” dell’Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL).

81 Maioli C., *E-government ed E-governance: una visione regionale*, CLUEB, Bologna 2002.

azione rispetto al processo decisionale e pongono le basi per un più generale cambiamento culturale.

Tabella 6
Livelli di
articolazione di
E-government e
E-governance

Attività di E-government	Progettazione
	Applicazioni
Area di "passaggio"	Iniziative
Attività di E-governance	Visione
	Strategie

Fonte: Elaborazione Isfol su: C. Maioli, *E-government ed E-governance: una visione regionale*, CLUEB, Bologna 2002

La realizzazione di un effettivo modello di governance (sia esso "reale" o "virtuale") ha bisogno, come abbiamo più volte sottolineato, dell'attivazione di processi di negoziazione e di dinamiche debolmente strutturate, senza le quali la visione e le strategie rischiano di venire dettate in maniera centralistica e gerarchica.

All'interno del sistema italiano il fulcro dell'e-governance è posto al livello di programmazione e erogazione del servizio, ossia delle Regioni, di fatto già centrali nel riassetto organizzativo e decisionale del decentramento. Il modello di e-governance infatti prevede⁸² il ruolo di coordinamento dei Centri Regionali di Competenza (CRC)⁸³ per l'e-Government e la Società dell'Informazione, strutture distribuite sul territorio nazionale e costituite sulla base di protocolli d'Intesa fra il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie e i Presidenti delle Regioni per favorire l'attuazione dell'e-government nelle Regioni e negli Enti Locali.

Il progetto CRC, gestito dal CNIPA⁸⁴ e dalle Regioni, si prefigge di perseguire i seguenti obiettivi:

- contribuire all'estensione dell'innovazione a livello locale, e in particolare dei piccoli Comuni, promuovendo il riutilizzo delle soluzioni, le forme di gestione associata dei servizi, partnership con i privati;
- contribuire alla promozione e comunicazione dei nuovi servizi di e-government verso i destinatari finali;
- contribuire a migliorare la conoscenza e la misurazione dell'innovazione, in particolare modo in relazione all'utilizzo di nuovi servizi e al loro impatto sui beneficiari e sulle dinamiche di sviluppo locale.

Tra le cose in via di realizzazione, nello specifico del contesto del sistema educati-

82 Vedi <www.innovazione.governo.it>

83 Il progetto CRC nasce nell'ambito del protocollo d'intesa stipulato il 21 marzo 2002 tra il MIT e i Presidenti delle Regioni, istitutivo del Comitato Strategico per l'innovazione e le tecnologie e del rispettivo Comitato Tecnico. Il progetto CRC ha visto una prima fase (marzo 2002-luglio 2003) dedicata all'attivazione dei 21 centri regionali e del nodo centrale di servizi, e all'avvio sperimentale delle attività; una seconda fase (settembre 2003 - dicembre 2005) di sviluppo organizzativo, di attivazione del modello di governo condiviso della rete e di piena realizzazione delle attività.

84 Il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) opera presso la Presidenza del Consiglio per l'attuazione delle politiche del Ministro per le riforme e le innovazioni nella PA. Il CNIPA ha l'obiettivo primario di dare supporto alla pubblica amministrazione nell'utilizzo efficace dell'informatica per migliorare la qualità dei servizi e contenere i costi dell'azione amministrativa. Si veda: <www.cnipa.gov.it>

vo, la possiamo citare ad esempio l'anagrafe degli studenti, le procedure amministrative, la banda larga per la didattica; queste iniziative sono ancora estremamente disomogenee sul territorio nazionale e, soprattutto, gestibili solo in modo verticale. Vediamo ora, nella tabella 7, quali azioni sono state realizzate nel sistema di istruzione e formazione all'interno dei diversi livelli di articolazione di e-government e e-governance. Dalla lettura di questa tabella si può affermare che nel nostro sistema l'e-governance non è ancora sviluppato e le azioni messe in atto sono quelle del livello "base", di applicazione, mentre la progettazione e le iniziative riguardano alcune aree specifiche come la formazione integrata e gli IFTS. Siamo comunque ancora lontani dall'utilizzo dell'e-governance per l'elaborazione di decisioni e strategie per la gestione di insieme del sistema.

2.6 Gli strumenti operativi per l'integrazione

Tipo di attività	Compito istituzionale	Azioni
Attività di E-government	Progettazione	Standard e format regionali – FP e formazione integrata
	Applicazioni	Rete scolastica – banda stretta Sperimentazioni singole scuole/territori – banda larga Sistema informativo centrale per personale e amministrazione
<i>Livello di passaggio</i>	Iniziative	Diffusione opportunità e risorse – Regioni / MPI IFTS
Attività di E-governance	Visione	<i>Manca un sistema di monitoraggio e valutazione che consenta di disporre delle informazioni qualitative necessarie alle scelte di indirizzo e programmazione</i>
	Strategie	

Tabella 7
Livelli di articolazione di E-government e E-governance. Azioni realizzate nel sistema istruzione e formazione

Dall'architettura del sistema non è difficile intuire che, al di là delle potenzialità determinate dai cambiamenti, i modelli di e-government e/o e-governance attuali mostrano i limiti strutturali e le ambiguità dei processi decisionali.

Si dovrà dunque tenere conto di questo, analizzando i contesti d'uso degli strumenti ICT, per poter comprendere il cambiamento necessario negli atteggiamenti, ma anche, e soprattutto, l'eventuale necessità di competenze specifiche. In sostanza, non è possibile definire cosa e dove servono competenze in merito, fino a che non sia chiaro il disegno del sistema.

La normativa di riferimento per l'integrazione

La tabella che segue (n. 8) è un tentativo di sintesi degli elementi dell'integrazione che la normativa inizia a definire in termini governance, con evidenza dell'oggetto e dei soggetti che sono coinvolti.

Si vede bene la complessità dei problemi che si pongono, le nuove modalità di relazione e collaborazione richieste ai soggetti, e la persistente carenza di alcuni degli elementi essenziali di disegno istituzionale e definizione normativa.

Tabella 8
Flussi di
integrazione nel
sistema di
istruzione e
formazione
professionale

Normativa	Sistemi Attivati dalla normativa	Attori responsabili	Aree di integrazione o confini tra i sistemi e/o attori	Stili e forme dell'integrazione
L. 59/1997 Decentramento amministrativo e autonomia scolastica	Art. 9 – Definizione e ampliamento delle attribuzioni della Conferenza Stato-Regioni Art. 21 – Autonomia			Decentramento e autonomia Affermazione del principio di sussidiarietà
DLgs 469/97 Conferimento di funzioni amministrative in materia di mercato del lavoro alle Regioni e agli Enti locali	Collocamento Politica del lavoro Servizi regionali per l'impiego Sistema Informativo Lavoro (SIL) Servizi per l'impiego a Centri per l'impiego	Regioni Province	Raccordo con gli altri Enti locali Utilizzo delle reti	Concertazione delle linee programmatiche Integrazione tra servizi per l'impiego, politiche attive del lavoro, formazione
L. 196/97 Norme in materia di promozione dell'occupazione	Servizi per il lavoro e l'orientamento	Stato – Province	Enti Locali (EELL) / Parti sociali / Sistema formativo	Intersettorialità
DPR 112/98 Conferimento di funzioni amministrative alle Regioni e agli Enti locali	Programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e FP Istituzione, aggregazione, fusione, soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione (per l'istruzione secondaria superiore) Attribuzione ai Comuni e alle province di alcune politiche educative: educazione degli adulti, pari opportunità, dispersione scolastica Formazione professionale (legislazione, programmazione, coordinamento...)	Regioni Province e Comuni Comuni e Province Regioni	Regioni / Province / Comuni /USR / Parti sociali Regioni / Province / Comuni /USR / comunità montane / Istituti Regioni / Province / Comuni /USR / comunità montane / Istituti / parti sociali	Integrazione tra politiche formative e politiche attive del lavoro

Normativa	Sistemi Attivati dalla normativa	Attori responsabili	Aree di integrazione o confini tra i sistemi e/o attori	Stili e forme dell'integrazione
DPR 233/98 Dimensionamento istituzione scolastiche	Piano regionale di dimensionamento Piani provinciali di di dimensionamento Edilizia Servizi	Regioni Province (Conferenze provinciali di organizzazione della rete scolastica) Comuni Agi: EELL: L.192 / 98		
DLgs 59/98 Dirigenza scolastica	Dirigenza scolastica	Il dirigente scolastico, come leader educativo e responsabile della gestione		
DLgs 275/99 Regolamento dell'autonomia	Definizione del POF Reti di scuole	Singole istituzioni scolastiche Reti di scuole	Realizzazione dell'integrazione dei sistemi	Programmazione Co-programmazione
Decreto Ministero della pubblica Istruzione 323/99 Disposizioni per l'elevamento dell'obbligo di istruzione	Iniziative formative Anagrafe scolastica	Istituzioni scolastiche, Province, Centri di formazione professionale Province (Servizi per l'impiego)	Formazione professionale	Intese
L. 144/99 Obbligo formativo	Corsi IFTS	Ministero e istituti		
DLgs 258/99 Invalsi, Indire, Irre	Sistema di valutazione nazionale	Ministero		
DPR 347/00 Riorganizzazione del Ministero	Semplificazione strutturale e ridimensionamento ma nuovi uffici periferici a livello regionale	Centri Servizi Amministrativi (Uffici Scolastici Regionali, Provinciali...)		In pratica i CSA, essendo strutture a logica centralistica, riproducono la ratio burocratica-operativa
L. Cost 3/01 Riforma del Titolo V seconda parte costituzione				Policentrismo e concertazione tra Stato e Regioni

segue
Tabella 8
Flussi di integrazione nel sistema di istruzione e formazione professionale

segue
Tabella 8
 Flussi di
 integrazione nel
 sistema di
 istruzione e
 formazione
 professionale

Normativa	Sistemi Attivati dalla normativa	Attori responsabili	Aree di integrazione o confini tra i sistemi e/o attori	Stili e forme dell'integrazione
Dlgs 77/05 Alternanza scuola-lavoro	Programmazione delle scuole	Istituzioni scolastiche autonome	Integrazione nel curriculum scolastico di moduli di formazione in contesto operativo aziendale	Partenariato tra tutti gli operatori dei sistemi dell'istruzione e della formazione professionale
D.L. 226/2005 Norme generali per il e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione	Comunità locale Integrazione dell'apprendimento formale con quello informale attraverso la certificazione delle competenze Campus o polo formativo			Partenariato inter-istituzionale
Linee guida per la digitalizzazione della PA (ogni anno dal 2002)	Modello di e-government	Centri Regionali di Competenza (CRC) IL progetto è gestito dal CNIPA e dalle Regioni		
Legge finanziaria 2007- - art.68, Altri interventi a favore del sistema dell'istruzione, commi 1-2 - art. 68, comma 3 - art. 68, comma	Prolungamento di due anni dell'obbligo di istruzione anche tramite percorsi/progetti diversificati di contrasto alla dispersione Interventi per la messa a norma degli edifici scolastici Istituzione sezioni sperimentali "primavera" per bambini tra i 24 e i 36 mesi	MPI, Regioni MPI, Regioni, Enti Locali MPI, Comuni	Percorsi integrati scuola/formazione professionale Integrazione di risorse Integrazione tra asili nido e scuole per l'infanzia	Intese tra MPI, Ministero del Lavoro, Regioni Patti tra MPI, Regioni, Enti Locali Accordi tra MPI e Comuni
Legge 40/07 Secondo decreto sulle liberalizzazioni -art. 13 Disposizioni urgenti in materia di istruzione tecnico-professionale, comma 2	Costituzione dei poli tecnico-professionali	MPI, Regioni, Province, mondo economico-produttivo	Integrazione tra scuole, agenzie di formazione professionale, istituti tecnici superiori	Intese tra MPI, Regioni, Province, mondo economico-produttivo

2.7 NODI CRITICI E PROBLEMI APERTI

La configurazione del sistema descritta in questo capitolo ha mostrato diverse questioni aperte o critiche che di seguito riassumiamo.

1. Rimane incompleta, o incerta, la *cornice del sistema* entro cui gli attori operano. Gli strumenti decisionali e le procedure amministrative e operative, intra-sistemi e inter-sistemi, sono incoerenti. Normative nuove hanno definito responsabilità e procedure diverse, spesso senza annullare le disposizioni e i dispositivi precedenti. Emergono le seguenti necessità:

- Necessità di definizione chiara di ruoli e competenze;
- Necessità di individuare sedi stabili di decisioni;
- Necessità di affinare e chiarire metodologie e procedure di relazioni tra i soggetti;
- Necessità di potenziare strumenti di raccordo tra istituzioni, parti sociali territorio, ed altri soggetti.

Dalla lettura di testi e dalla osservazione di pratiche attivate nel sistema è evidente che serve un sistema di *governance*, e non di *governo* inteso in senso verticale e puramente prescrittivo. L'articolazione dei soggetti, delle competenze e degli oggetti, è tale che non sarà mai possibile definire a priori tutte le variabili; ma è necessario adottare regole chiare in relazione ad obiettivi, procedure e modalità di relazione, al fine di assicurare le necessarie flessibilità in una cornice di certezza del diritto e delle responsabilità, altrimenti non si riuscirà neanche a superare il rischio di una crescente *molecolarizzazione dei centri decisionali* a cui è associata la difficoltà di formulare politiche integrate.

2. Esiste il problema *delle risorse*.

Gli organi e i soggetti con poteri decisionali non solo spesso hanno competenze sulla stessa materia condivise con altri, ma si trovano spesso “senza le risorse”, che fanno capo ad altri soggetti. Questa situazione “costringe” alla concertazione ed all'integrazione ma, se non governata, rischia di paralizzare il sistema e di creare conflitto.

3. Esiste il rischio di uno strisciante *centralismo regionale*.

Il centralismo regionale potrebbe portare ad un sistema in cui la coesione si realizza esclusivamente (o prioritariamente) attraverso la leva finanziaria piuttosto che attraverso la negoziazione. A questo proposito, come fa notare Bottani “se è vero che da un lato il livello centrale prende meno decisioni, dall'altro è però anche vero che le poche decisioni che prende sono determinanti per il funzionamento delle scuole”⁸⁵.

Rimane dunque ancora in sospeso la questione su come conciliare l'autono-

85 Bottani N., “A chi serve l'autonomia delle scuole?”, in *Il Mulino*, n. 1, 2001.

mia delle istituzioni scolastiche, già riconosciuta e ulteriormente garantita dall'art. 117 della costituzione, con l'attribuzione della potestà legislativa esclusiva alle Regioni dell'organizzazione scolastica. Le Regioni dovrebbero essere in grado di predisporre norme che mettono "a rete" il sistema, lasciando alle singole istituzioni scolastiche i loro legittimi spazi di gestione e di autonomia, mentre il rischio è che diventino, da strutture di supporto, una "filiera gerarchica ministero-direzione regionale-direttore d'istituto"⁸⁶. In assenza di precise indicazioni su quel che debbono fare lo stato e le regioni, con che risorse e a partire da quando, la mancanza di chiarezza introduce continui elementi di limitazione dell'autonomia, e reintroduce nel sistema integrato una certa dose di frammentazione o, peggio, di "centralismo regionale"⁸⁷.

4. Risulta necessario il potenziamento *dell'autonomia delle scuole e delle reti di scuola*.

Il soggetto in grado di formulare interventi educativi specifici, infatti, è, e non può essere che la scuola, o meglio la rete di scuole, mentre lo spazio di intervento delle autonomie regionali dovrebbe essere quello di svolgere una funzione di supporto delle autonomie scolastiche, e di elaborazione di "programmi regionali"⁸⁸. Come mostrano gli studi, le scuole sono più autonome nell'ambito dell'organizzazione pedagogica, mentre il loro margine di manovra resta molto inquadrate o controllato in tutti gli altri campi (finanziario, organizzativo, redistributivo, ecc.), tanto che si può affermare che "la redistribuzione delle competenze all'interno delle scuole non è un'operazione a somma zero, perché la diminuzione di competenze decisionali a livello centrale non è compensata da un aumento di competenze decisionali al livello intermedio o al livello di scuola"⁸⁹.

5. È in ritardo l'avvio del sistema di *valutazione*: manca la scelta sulle modalità, l'organizzazione della struttura a tutti i livelli, e non si è ancora pervenuti alla definizione di parametri, indicatori, strumenti e procedure.

6. Rimangono ancora da definire e chiarire gli *standard*, tanto più indispensabili quanto più si procede verso un effettivo decentramento: *quelli di servizio* o dei livelli minimi delle prestazioni, *quelli formativi (delle competenze e delle qualifiche)* e *quelli professionali*, degli operatori. Sugli standard di competenze e la definizione dei nuovi sistemi di qualificazione è in corso da tempo un confronto fra le parti (governo, parti sociali, regioni), ma ancora non è definito il sistema nazionale, non vi sono dunque i criteri, e le norme necessarie.

86 Bassanini F., in Treelle, *Stato, Regioni, Enti Locali e scuola: chi deve fare cosa?*, Seminario n. 6, Genova 2005.

87 Ribolzi L., Treelle, *Stato, Regioni, Enti Locali e scuola: chi deve fare cosa?*, Seminario n. 6, Genova 2005.

88 Ribolzi L., Treelle, *Stato, Regioni, Enti Locali e scuola: chi deve fare cosa?*, Seminario n. 6, Genova 2005.

89 Bottani N., "A chi serve l'autonomia delle scuole?", in *Il Mulino*, n. 1, 2001.

7. È necessario ribadire la necessità dell'*integrazione operativa* per la realizzazione della governance.

Il disegno istituzionale che è sottinteso alle modifiche in atto, richiede di per sé (per la portata del cambiamento stesso e per il tipo di decentramento previsto), l'adozione di modalità di governance basate sulla negoziazione e l'integrazione. Un cambiamento di tale portata, come abbiamo più volte sottolineato, potrà davvero realizzarsi, se gli attori *a tutti i livelli* svilupperanno alcune competenze "imprescindibili per una buona governance"⁹⁰. In particolare, qui si vogliono sottolineare alcuni aspetti che, dalla presentazione dei cambiamenti finora illustrati, necessitano ancora di un forte potenziamento:

- *Capacità di gestione delle relazioni complesse* all'interno del sistema;
- *Capacità di auto-attivazione* (soprattutto dal basso) in modo che l'autonomia scolastica, nonché la potestà legislativa concorrente delle Regioni, non finisca per costituire un freno all'innovazione e all'operatività, e si ponga, piuttosto, come una leva di governance (integrata, trasparente, condivisa e flessibile);
- *Capacità di coordinamento del processo programmatico*, ancora debole; si percepisce una sorta di "immaturità" del sistema in ordine ai "principi" ed alle culture sottostanti il concetto di governance. Una recente ricerca del Formez⁹¹, ad esempio, ci dice che tutte le regioni hanno organismi e strumenti di programmazione e controllo, ma non sempre questi diventano fattivamente operativi e soprattutto non riescono a indirizzare e sostenere la necessaria integrazione al livello operativo e gestionale;
- *Capacità di definire criteri unitari di valutazione dei processi*.

I nodi critici e le problematiche ancora aperte, qui presentate, si possono considerare la cornice entro cui si è sviluppata l'indagine empirica che presentiamo nel secondo capitolo.

Le competenze degli attori, in particolare, sono il tema centrale di questo lavoro e ad esse è dedicato il terzo capitolo.

90 Si veda su questo tema Isfol, Botta P. e Montedoro C., (a cura di), *Istruzione e formazione professionale: verso la costruzione di nuovi scenari e nuove competenze per gli operatori del sistema*, Roma 2006. Nell'introduzione al volume sono illustrate le seguenti competenze: politiche, organizzative, di analisi, relazionali, di networking, per il dialogo, di comunicazione, di integrazione tra culture, proattive, di progettazione integrata, in campo formativo, per l'e-learning, legislative, di governance settoriali, specifiche.

91 Formez, Ricca M., Armone A. e Di Mauro M., (a cura di), *La governance nel sistema di istruzione e formazione*, Roma 2006.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Agenzia per la formazione e il lavoro, *Modelli di Governance per lo sviluppo del sistema Istruzione-Formazione-Lavoro*, Milano 2004.
- Amin A. e Hausner J., *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*, Edward Elgar, Aldershot 1997.
- Astrid (Associazione per gli studi e le ricerche sulla riforma delle istituzioni democratiche e sulla innovazione nelle amministrazioni), *Istruzione e formazione dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, Roma 2002.
- Astrid, De Martin G.C. e Pajno A., (a cura di), *Istruzione e formazione dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, Roma 2002.
- Battistelli F., (a cura di), *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Milano 2002.
- Bottani N., A chi serve l'autonomia delle scuole?, in *Il Mulino*, n. 1, 2001.
- Benadusi L. e Consoli F., *La governance della scuola*, Il Mulino, Bologna 2004.
- Benadusi L. e Landri P., Verso la governance. L'eclissi della burocrazia scolastica e la costruzione del sistema dell'istruzione e della formazione, in *Economia e Lavoro*, n. 1, 2002.
- Benadusi L. e Serpieri R., *Organizzare la scuola dell'autonomia*, Carocci, Roma 2000.
- Bifulco L. e de Leonardis, O., (a cura di), *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Angeli, Milano 1997.
- Botta P., "Introduzione. Governance, formazione, risorse umane", in Isfol, Botta P. e Montedoro C., (a cura di), *Istruzione e formazione professionale: verso la costruzione di nuovi scenari e nuove competenze per gli operatori del sistema*, Roma 2006.
- Botta P., "Partenariato e risorse umane", in *Il Mulino*, n. 4, 2000.
- Botta P., "Il partenariato formativo", in *Professionalità*, n. 69, 2002.
- Bottani N., A chi serve l'autonomia delle scuole?, in *Il Mulino*, n. 1, 2001.
- Bottani N., *Insegnanti al timone? Fatti e parole dell'autonomia scolastica*, Il Mulino, Bologna 2002.
- Bottani N., *Una pagella per la scuola*, Erikson, Trento 2003.
- d'Albergo E. e Vaselli P., *Un'amministrazione imprenditoriale*, Seam, Roma 1997.
- Bruner J., *La cultura dell'educazione*, Feltrinelli, Milano 1997.
- Donolo C., "Politiche integrate come contesto dell'apprendimento istituzionale", in Battistelli F., *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Angeli, Milano 2002.
- Dubet F., *Le declin de l'institution*, Seuil, Paris 2002.
- Fadda S., "Governance territoriale e Progettazione Integrata", in Formez, Deidda D., (a cura di), "Governance e sviluppo territoriale", Roma 2003.
- Fedele M., *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Laterza, Bari 1998.
- Formez, Deidda D., (a cura di), *Governance e sviluppo territoriale*, Roma 2003.
- Formez, Parmentola N., (a cura di), *La governance locale. Linee guida per le comu-*

- nità montane*, Roma 2005.
- Formez, (a cura di), Ricca M., Armone A. e Di Mauro M., *La governance nel sistema di istruzione e formazione*, Roma, 2006.
- Grimaldi E. e Landri P., *Accordi, conflitti e attese. Il governo locale dell'istruzione e della formazione*, in Colombo M., Giovanni G., Landri P., (a cura di), *Sociologia delle politiche e dei processi formativi*, Guerini, Milano 2006.
- Isfol, Botta P. e Montedoro C., (a cura di), *Istruzione e formazione professionale: verso la costruzione di nuovi scenari e nuove competenze per gli operatori del sistema*, Roma 2006.
- Isfol, Crispolti E., (a cura di), *Il governo locale dell'obbligo formativo. Indagine sulle attività svolte dalle Province per la costruzione del sistema di obbligo formativo*, Roma 2006.
- Isfol, (a cura di), Gilli D., *Guida alla progettazione dello sviluppo locale. Dall'analisi del contesto locale alla costruzione del partenariato: percorsi per piani di sviluppo territoriale*, Angeli, Milano 1999.
- Isfol, Montedoro C., (a cura di), *Dalla pratica alla teoria per la formazione: un percorso di ricerca epistemologica*, Angeli, Milano 2001.
- Isfol, Montedoro C., (a cura di), *Le dimensioni metacurricolari dell'agire formativo*, Angeli, Milano 2002.
- Isfol, Tagliaferro C., (a cura di), *Analisi dei meccanismi di governance nell'ambito della programmazione regionale FSE 2000-2006*, Roma 2005.
- Isfol, Tagliaferro C., (a cura di), *Il processo di decentramento nelle politiche della formazione, dell'istruzione e del lavoro. Assetti istituzionali, organizzativi e amministrativi delle Regioni e delle Province*, Angeli, Milano 2002.
- Jessop B., *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*, in *Governance, as Social and Political Communication*, Manchester University Press, Manchester, UK 2004.
- Landri P., "Oltre la retorica. Discorsi, testi ed oggetti dell'autonomia scolastica", in Battistelli F., (a cura di), *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Angeli, Milano 2002.
- Maioli C., *E-government ed E-governance: una visione regionale*, CLUEB, Bologna 2002.
- Mayntz R., "La teoria della governance: sfide e prospettive", in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, 1999.
- Mintzberg H., *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Il Mulino, Bologna 1985.
- Montedoro C., "Competenze strategiche e dimensioni epistemologiche dell'azione formativa", in Isfol, *Apprendimento di competenze strategiche. L'innovazione di processi formativi nella società della conoscenza*, Angeli, Milano 2004.
- Ruggiu L., *Dizionario critico dell'autonomia scolastica*, Carocci, Roma 2000.
- Serpieri R., "Contesti difficili e leadership educativa 'densa': la resistibile istituzionalizzazione del management scolastico", in Battistelli F., (a cura di), *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Angeli, Milano 2002.

- Sugamiele D., "Le politiche di integrazione tra istruzione, formazione e lavoro che inducono lo sviluppo dell'organizzazione di rete", in *In Rete per il successo formativo e scolastico - Le reti miste istruzione-formazione e lavoro nell'esperienza lombarda*, a cura dell'Agenzia per la formazione e il lavoro, Milano 2003.
- Tomassini M. e Bonaretti M., "Le comunità di pratica nei processi di innovazione della pubblica amministrazione", in Battistelli F., *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Milano 2002.
- Treelle, *Stato, Regioni, Enti Locali e scuola: chi deve fare cosa?*, Seminario n. 6, Genova 2005.
- Villa M., *Fare sistema nelle politiche locali del lavoro. Un processo sperimentale di attivazione e cambiamento istituzionale*, paper pubblicato dal Dip. degli Studi Sociali di Brescia, 1, 2006.
(<http://www.unibs.it/on-line/dss/Home/Ricerca/Paperdeldipartimento/documento4995.html>).
- Wenger E., *Comunità di pratica. Apprendimento, significato e identità*, Cortina, Milano 2006.
- Weick K. E., *Le organizzazioni scolastiche come sistemi a legame debole*, in S. Zan (a cura di), *Logiche di azione organizzativa*, Il Mulino, Bologna 1976.
- Weick K. E., *Organizzare. La psicologia sociale dei processi organizzativi*, ISEDI, Torino 1993.
- Zucchermaglio C. e Colazingari M., *L'autonomia della scuola e i processi di innovazione organizzativa*, La Nuova Italia, Firenze 2000.