

GLI STRUMENTI DELL'AUTONOMIA: RETI E CENTRI DI SERVIZIO

di Vittorio Campione

L'OCSE, l'organizzazione internazionale per la cooperazione e lo sviluppo dell'educazione, ha presentato una serie di ipotesi sulle trasformazioni che i sistemi scolastici subiranno nei prossimi anni, da adesso al 2020. L'OCSE delinea tre possibili scenari.

Il primo è quello della conferma dello status quo: mantenimento di un forte “controllo burocratico” sul sistema (curricula, formazione e accesso alla professione, finanziamento) da parte di autorità pubbliche, con conseguente stabilità, accompagnata però da una possibile carenza di docenti in discipline significative.

Il secondo scenario è quello di un forte sviluppo del ruolo dei sistemi scolastici in termini strategici, sostenuto da adeguati investimenti. Questo scenario rappresenta la risposta alla rapida obsolescenza delle conoscenze e delle competenze nella società della conoscenza.

Il terzo scenario invece è quello dello smantellamento dei sistemi formali di istruzione e formazione, sostituiti da reti cooperative (“learning networks”) gestite dalle comunità e da imprese locali (ma anche multinazionali) caratterizzate da una forte competizione tra agenzie formative e altri soggetti operanti in una logica di puro mercato. Questo terzo scenario potrebbe portare a “smantellare” la scuola, in particolare quella pubblica, così come la conosciamo oggi, approdando a modelli mai sperimentati e di

cui non sarebbero conoscibili in anticipo gli effetti a livello sociale e culturale.

Con questo sistema la scuola muore.

Forse la soluzione sta nel secondo scenario OCSE. Ma esso è ancora, appunto, uno scenario. L'assetto che avrà il nostro sistema di istruzione e formazione tra 10-15 anni dipende strettamente dalle scelte e degli investimenti che si compiono e si pianificano ora.

Occorre passare alle scelte strategiche, alla politica.

Ciò è fondamentale rispetto a tutti gli aspetti ma assume un rilievo particolare per quanto riguarda l'organizzazione e la gestione del governo del sistema. Il tema centrale torna ad essere quello dell'autonomia e della sua articolazione. E in particolare la questione delle reti.

La creazione e lo sviluppo di reti di scuole e fra scuole e gli altri soggetti individuali e sociali presenti sul territorio costituisce una condizione imprescindibile per il successo del disegno riformatore connesso al processo di realizzazione dell'autonomia scolastica.

Infatti:

- o le politiche scolastiche e i servizi formativi nei quali esse si concretizzano sono il più delle volte l'esito dell'intervento di una pluralità di soggetti, interni ed esterni al sistema scolastico; la qualità dei risultati ottenuti dipende non solo dall'azione di ciascun soggetto ma dal livello di coordinamento e integrazione esistente fra essi. Da qui la rete;
- o il valore dei servizi formativi e la possibilità di un loro arricchimento in molti casi dipende dalla capacità delle scuole di coinvolgere altri soggetti;
- o il dimensionamento previsto per gli istituti scolastici consente di gestire adeguatamente determinati processi, ma non fornisce alle scuole la "massa critica" per gestire al meglio una serie di attività; la

rete invece consente di coniugare i vantaggi della piccola dimensione (indispensabile per garantire qualità del servizio formativo e una dimensione relazionale vivibile) con le economie di scala consentite dalla rete, sia nella produzione e diffusione di conoscenze che nell'ottimizzazione dell'uso delle risorse;

- o più in generale, l'integrazione nelle reti è una garanzia rispetto ai rischi di chiusura autoreferenziale che le scuole, come tutte le organizzazioni, continuano a correre.

Già da tempo le scuole, in una situazione di autonomia istituzionale di fatto limitata, hanno affrontato determinati problemi sviluppando in diversi ambiti esperienze di integrazione e cooperazione con altri soggetti, interni ed esterni al sistema scolastico, promuovendo progetti, realizzando esperienze di cooperazione, in certi casi creando vere e proprie reti organizzative.

Occorre però rendere organico il processo e dargli continuità.

Le scuole hanno sempre di più la necessità di sviluppare reti organizzative:

- o per gestire e governare in modo concordato le attività "ordinarie" e il sistema scolastico locale;
- o per sviluppare competenze ed economie di scala in ambiti ritenuti estranei alla scuola prima dell'autonomia o di competenza esclusiva degli Enti Locali (la gestione economica, la logistica, il diritto allo studio, ...);
- o per consolidare i rapporti già esistenti tra scuole e con il territorio per il miglioramento dell'offerta formativa.

Anche gli Enti Locali e gli altri soggetti che svolgono un ruolo a diverso titolo nel sistema dell'istruzione hanno interesse ad uno sviluppo delle reti organizzative con le scuole:

- o per avere una sede unitaria di interazione con il sistema scolastico locale ed evitare la dispersione dei rapporti con le singole scuole;
- o per ottimizzare l'uso delle risorse.

Rispetto alle finalità e ai processi gestiti appare però utile distinguere tra le diverse tipologie di rete configurabili sul territorio:

- o rete di governo e sviluppo del sistema scolastico locale;
- o rete tecnico-gestionale, che gestisce i processi di supporto;
- o rete per l'offerta formativa, in certi casi focalizzata sull'ampliamento dei curricula e composta da nodi interni al sistema scolastico, in altri finalizzata al miglioramento delle relazioni con la società locale.

In particolare, per quanto riguarda la prima tipologia, la rete potrà svolgere un ruolo e fornire un contributo:

- o nella definizione del Pof;
- o nella definizione per le parti riguardanti il territorio di riferimento, dell'offerta formativa globale espressa dalla Regione;
- o nella definizione dei programmi di iniziative culturali, formative ed educative sul territorio messi a punto dalle diverse Amministrazioni (Ministeri, Regioni, Province, Comuni, ...)

L'obiettivo di questo coinvolgimento nelle attività di pianificazione dell'offerta formativa e culturale complessiva è evidentemente quello di:

- o evitare duplicazioni di iniziative intraprese o in corso di avvio da parte di altre istituzioni;
- o proporre, nelle sedi adeguate e nelle fasi iniziali ma decisive della pianificazione, le esperienze, le attività in campo, i progetti della rete, al fine di massimizzare la capacità di sinergia con altre iniziative;

- o verificare la sintonia delle proprie iniziative rispetto al contesto di riferimento.

Le istituzioni scolastiche possono poi integrarsi in reti organizzative per gestire processi di supporto (acquisti, logistica, gestione risorse umane, gestione amministrativa).

Gli obiettivi e le priorità operative di queste reti sono di ottimizzare l'impiego di risorse in una logica di economia di scala, gestendo congiuntamente alcune rilevanti attività operative:

- o acquisto di beni e servizi (ricerche di mercato, ordini di acquisto, gestione dei rapporti di fornitura);
- o manutenzione ordinaria (gestione coordinata e programmata degli interventi, monitoraggio di manutenzione preventiva, coordinamento con interventi straordinari di competenze degli Enti Locali);
- o servizi comuni di contabilità ed amministrazione, ferma restando l'autonomia dei singoli bilanci (organizzazione amministrativa,).

La rete organizzativa finalizzata all'arricchimento dell'offerta formativa infine opera sostanzialmente in due aree di intervento:

- o l'innovazione e la diversificazione dei curricula (ed in questo caso si tratta prevalentemente di una rete interna al sistema scolastico e formativo);
- o l'ampliamento dei servizi formativi e l'integrazione con il territorio (e in questo caso si tratta di una rete che comprende Enti Locali, imprese, associazioni,).

Gli ambiti di intervento nei quali operano le reti di scuole sul piano didattico e culturale sono i seguenti:

- o *innovazione nella formazione ordinaria* – la rete è per definizione lo strumento di diffusione dell'innovazione: chi introduce l'innovazione utilizza la rete per diffonderla e farla conoscere, chi è alla ricerca di metodi e soluzioni innovative trova nella rete un canale privilegiato di risposte possibili e sperimentate;
- o *gestione della continuità didattica* – senza la costruzione di reti organizzative, diventa molto difficile da realizzare la gestione della continuità didattica tra diversi ordini di scuole;
- o *prevenzione e recupero della dispersione* – le azioni efficaci di prevenzione e recupero della dispersione debbono coinvolgere l'insieme delle scuole di un determinato territorio;
- o *orientamento scolastico e professionale* – le azioni efficaci di orientamento – compresi stages ed altre iniziative simili – debbono coinvolgere l'insieme delle scuole ed altri soggetti sociali ed economici di un determinato territorio;
- o *sviluppo della scuola come comunità educante* – non trattandosi di un compito esclusivo della scuola, richiede un collegamento con le altre agenzie di socializzazione;
- o *inserimento di studenti con situazioni particolari* (immigrati, famiglie o aree di particolare disagio, ...) – richiede un collegamento con agenzie, servizi e associazioni nel territorio;
- o *formazione degli adulti e sviluppo di servizi formativi integrativi* (es. educazione stradale, teatro, ...) – richiedono una “massa critica” di partenza che le singole scuole difficilmente riescono ad avere.

Se questo è il tema per quanto riguarda le reti di scuole e fra scuole e territorio, analoga importanza ha la questione della struttura dell'Amministrazione.

Il Ministero si trova nella necessità di scegliere con chiarezza in merito alle seguenti priorità:

- o la trasformazione della struttura centrale, obbligata ad assumere progressivamente un ruolo più di governo che di gestione diretta, e quindi il suo snellimento;
- o la progettazione di un sistema di coordinamento e di supporto agli istituti scolastici razionalizzando e modificando il ruolo delle attuali strutture intermedie;
- o la progettazione e la realizzazione di un sistema di governo del rapporto con gli enti locali che diventano parte sempre più integrante e autonoma del sistema scolastico. Tale sistema va costruito all'interno dell'attuazione piena del nuovo Titolo V di cui Regioni e Stato stanno creando le condizioni.

L'organizzazione a rete prevede lo sviluppo di unità organizzative autonome e autoregolate, che interagiscono e cooperano con altre unità organizzative anche esterne al sistema scolastico. La qualità del servizio scolastico è il risultato dell'azione cooperativa dei diversi soggetti della rete. Governare il servizio scolastico richiede il governo dell'intera rete.

L'idea di autonomia si basa su un concetto sociale e pedagogico “forte”, largamente condiviso: la necessità di assicurare a tutti gli alunni il raggiungimento del successo formativo, assicurando a ciascuno il diritto all'apprendimento.

Il concetto di “diritto all'apprendimento” è ben più profondo e significativo del concetto, apparentemente simile, di “diritto allo studio”.

In sintesi, “diritto allo studio” significa assicurare agli studenti un percorso scolastico definito secondo categorie quantitative riferite a tempo, programmi, conoscenze.

Ne consegue che chi apprende non conta come soggetto, individualmente considerato, e che le sue prospettive sociali e professionali divengano quasi variabili indipendenti da ciò che si insegna.

Con l'autonomia, che introduce elementi di flessibilità organizzativa, didattica e curricolare, cambia la tipologia delle categorie di riferimento: da quantitative a qualitative.

In questo modo il “diritto allo studio” diventa “diritto all'apprendimento” e si esplicita attraverso categorie qualitative, riconducibili all'individualizzazione dell'insegnamento; all'attenzione e al rispetto per la “storia” e per il progetto di vita di ciascuno.

In questo modo è ampiamente garantito l'avvio di un processo che assicura il successo formativo al maggior numero di alunni possibile.

L'organizzazione, e tutti gli aspetti amministrativi ad essa connessi (ad esempio gli organici), deve, favorire e supportare il raggiungimento di questo obiettivo attraverso l'assunzione di indicatori flessibili, riconducibili alla gestione dei tempi e degli spazi, alla scelta di strumenti e metodologie, alle attività per gruppi di alunni, provenienti anche da classi diverse.

Il piano dell'offerta formativa è il documento fondamentale attraverso il quale le scuole autonome esplicitano e definiscono la progettazione curricolare, extracurricolare organizzativa e didattica attraverso per assicurare, ai propri alunni, il diritto all'apprendimento e il successo formativo.

Per rendere pratica quotidiana queste finalità le scuole autonome devono però uscire da un'antica tradizione di “autoreferenzialità”, attraverso la quale si autonominavano uniche depositarie del sapere, e del suo insegnamento.

Ne conseguiva, inevitabilmente, una chiusura totale nei confronti dell'esterno: società, mondo del lavoro, istituzioni territoriali, ma anche famiglie e contesto socio - economico di riferimento.

Tutti ormai condividiamo alcuni concetti:

- o l'apprendimento non avviene solo in classe, ma anche attraverso le esperienze di vita che i giovani compiono nel contesto socio - culturale di riferimento; questo contesto, che varia fra una zona e l'altra del Paese, è anche la base sulla quale costruire il sapere scolastico, nel rispetto degli obiettivi nazionali d'istruzione.
- o le istituzioni scolastiche devono attrezzarsi per trovare collegamenti con l'ambiente territoriale di riferimento, per offrire un insegnamento raccordato alla realtà e agli interessi giovanili, senza per questo rinunciare alla propria funzione culturale e formativa;
- o la formazione delle nuove generazioni deve prevedere una solida preparazione che assicuri conoscenze e competenze per garantire a tutti il diritto alla cittadinanza, l'accesso al mondo del lavoro, la realizzazione personale.

L'autonomia, anzi le autonomie, contengono alcuni elementi di rischio:

- o la nascita di tante nicchie territoriali, non comunicanti fra loro, dove chi è più ricco tale rimane e chi è povero lo diventa sempre più. Ciò potrebbe avvenire anche all'interno di una stessa regione o di una stessa provincia: si pensi, ad esempio ai comuni montani;
- o il riproporsi di nuovi centralismi, non più di carattere nazionale, ma di livello regionale. In una simile, deprecabile, ipotesi tutta l'operazione di decentramento risulterebbe completamente inutile perché si creerebbero nuove burocrazie regionali, a tutto danno

delle autonomie locali (province e comuni) e delle autonomie funzionali (scuole).

Per non incorrere in simili rischi, il decentramento, con il conseguente passaggio di compiti e funzioni dallo Stato agli Enti locali, deve essere sostenuto da due coordinate:

- o la sussidiarietà, ovvero l'attribuzione di compiti e funzioni alle istituzioni più vicine ai territori di appartenenza;
- o la perequazione, ossia l'eventuale intervento perequativo dell'istituzione con competenze territoriali più ampie, a sostegno delle situazioni e delle zone più deboli (ad esempio: la provincia nei confronti dei comuni, la regione nei confronti delle province, lo Stato nei confronti delle regioni).

Anche il sistema formativo deve avere una serie di supporti istituzionali e interistituzionali, che facilitino il processo di autonomia, promuovano l'integrazione tra sistemi, supportino l'attività delle scuole e pongano in essere, se occorre, interventi perequativi.

A livello subregionale bisogna tornare ad una struttura (abrogata dalla destra nel dicembre 2001) quale i **Centri Intermedi di Servizio**.

Le **finalità dei Centri Intermedi di Servizio** sono così sintetizzabili:

- o promuovere e assistere lo sviluppo delle istituzioni scolastiche autonome, garantendo la disponibilità di competenze professionali chiave nella gestione dei processi primari e di supporto;
- o operare - mediante azioni mirate, progetti, servizi etc. - per il riequilibrio del sistema scolastico territoriale, in una logica di allineamento "verso l'alto" degli standard di servizio degli Istituti scolastici;

- o supportare la realizzazione dell'autonomia attraverso l'attivazione di servizi di consulenza e formazione alle Istituzioni scolastiche; in tale direzione i Centri di Servizio hanno la funzione di stimolare sia la domanda di assistenza e servizi da parte delle scuole, sia lo sviluppo di un sistema di offerta di servizi alle scuole da parte del mercato.

Il consolidamento e il governo delle **reti a livello locale** è destinato a diventare la modalità fondamentale per:

- o fare in modo che lo sviluppo dell'autonomia non provochi effetti perversi in termini di coordinamento e integrazione del sistema;
- o sviluppare economie di scala e garantire alle scuole la “massa critica” per la realizzazione di determinate attività;
- o sviluppare modalità di relazione unitarie e integrate tra enti locali (il cui ruolo nel sistema dell'istruzione pubblica sta crescendo) e sistema scolastico locale;
- o migliorare le relazioni con la società e il territorio di riferimento.

La costituzione dei CIS compete all'Ufficio scolastico regionale; a partire da questo, si potrebbe aprire una fase di confronto, studio e approfondimento per definire un “modello” regionale condiviso che consentirebbe di evitare un pericoloso “fai da te” locale.

Tale modello, ovviamente flessibile, potrebbe essere la base condivisa sulla quale costruire ipotesi organizzative dei CIS provinciali con organizzazione e contenuti aderenti alle specificità territoriali.

La questione CIS è parte essenziale del rilancio dell'autonomia delle scuole, della loro flessibilità organizzativa e didattica che affida una parte della progettazione curricolare alla loro libera progettazione: in questo modo una parte dei contenuti è rispondente alle esigenze sociali, culturali e professionali dei singoli alunni e del territorio di riferimento.

Tutto ciò presuppone l'assunzione di nuove responsabilità (didattiche, organizzative, gestionali), capacità di negoziare con le differenti realtà locali e di gestire rapporti altamente complessi con differenti soggetti, istituzionali e non.

In questo contesto ogni istituto deve:

- o individuare le finalità formative e di apprendimento nonché i tempi, le modalità, gli strumenti e i percorsi di insegnamento - apprendimento per raggiungerle e assicurare a tutti gli studenti diritto all'apprendimento e successo formativo;
- o definire le procedure di monitoraggio e autovalutazione interna in modo da poter rendere conto delle scelte effettuate;
- o intrecciare le proprie funzioni con quelle degli EE.LL, così come previsto all'attuale normativa: DL.gs 112/98 D.P.R. 275/99;
- o esprimere la propria identità attraverso i contenuti del POF, le modalità organizzative e gestionali, la partecipazione di tutte le componenti, interne ed esterne, del sistema formativo.

Queste competenze non sono però automatiche: per diventare realtà hanno bisogno di supporti professionali in grado di favorire lo sviluppo di nuove capacità in ordine al progetto didattico, alla cooperazione tra scuole – istituzioni e soggetti non istituzionali (reti), alla formazione dei docenti, all'integrazione tra sistemi formativi.

La presenza dei CIS può inoltre facilitare il rapporto tra scuola e territorio in quanto essi possono assumere la funzione di interfaccia tra la proposta formativa della scuole e le richieste/disponibilità del territorio e svolgere una funzione di supporto alle istituzioni.

Tali supporti non possono tuttavia essere individuati in uffici gerarchicamente sovraordinati alle istituzioni scolastiche, che operano con

un modalità assistenziali e burocratiche: occorrono nuove strutture locali, in grado di aiutare le scuole ad interpretare ed aumentare la loro autonomia. Ne consegue un modello organizzativo dei CIS in grado di rispondere ai bisogni della scuola, dell'utenza e del sistema formativo territoriale attraverso strutture appositamente dedicate nelle quali operi personale, con competenze e professionalità specifica.

Tale modello potrebbe essere costruito a partire da alcune considerazioni sulle quali discutere per giungere ad un modello base regionale condiviso:

- o i CIS sono strutture di tipo professionale in grado di offrire collaborazione e supporto alle istituzioni scolastiche impegnate nell'attuazione del processo innovativo, sostenendo: la nascita di reti inter ed intra istituzionali a norma dell'articolo 7 del D.P.R. 275/1999, il rapporto tra scuole e tra queste e il territorio di riferimento e realizzando il monitoraggio dei processi per la piena realizzazione dell'autonomia;
- o i CIS provinciali si caratterizzano come "cabina di regia" in grado di coordinare, diffondere e far incontrare, attraverso un modello a rete (provinciale e regionale), i Centri risorse già esistenti con le richieste delle scuole e del territorio;
- o i CIS svolgono una funzione di perequazione in ordine ai servizi necessari alle scuole e al territorio, ma non realizzati;
- o i CIS possono fornire, e integrare, risorse aggiuntive, finalizzate al miglioramento e all'ampliamento dell'offerta formativa delle scuole, ai sensi dell'articolo 9 D.P.R. 275/1999, attraverso servizi di promozione, documentazione, ricerca ambientale, scientifica, teatrale, ecc..