



Scuola e territorio

Spunti per un nuovo modello di governance

di Ivana Barbacci, 30 agosto 2021

I recenti effetti delle decisioni assunte dalle Istituzioni Pubbliche, a vario livello, per far fronte all'emergenza sanitaria, ci costringono a riflettere sulla necessità e l'urgenza di mutare la prospettiva delle decisioni politiche, in tutti i settori pubblici, in particolare a cominciare dal servizio sanitario e dagli ambiti d'azione propri dell'istruzione e formazione.

È evidente come il forte bisogno di “Servizio Pubblico” ed in particolare d'istruzione e formazione, richieda un dinamismo nuovo, forte nei principi generali, propri di un “sistema nazionale”, ma ancorato saldamente sul territorio, nella prossimità più vicina all'utenza. I nuovi equilibri tra dimensione istituzionale e territorio hanno bisogno di collegarsi in maniera “reticolare”, dove il paradigma principale è la logica partecipata.

La Pubblica Amministrazione, in generale, ed il sistema d'Istruzione e Formazione, in particolare, da molto tempo non sono più strutturati come li abbiamo conosciuti 20 anni fa, ovvero dispensatori di norme e pedissequi esecutori di azioni amministrative; oggi il Sistema Pubblico, si sviluppa entro contesti di tipo parzialmente normativo, con una struttura a “legami deboli” ovvero dove i vari soggetti – ognuno in relazione alla sua prospettiva - presentano una significativa discrezionalità d'azione su tematiche rilevanti.

Gli stessi utenti entrano nel processo decisionale circa il tipo di servizio cui accedere, richiedendo pertanto una varietà di opzioni che consente la possibilità di scelta ed i diversi attori sociali organizzati si propongono come erogatori di servizi entrando nella logica della compartecipazione alle politiche connesse ai beni collettivi.

La politica del XXI secolo, neoliberista, ha prodotto esclusivamente la sottrazione progressiva dei benefici del welfare e di privatizzazione dei servizi educativi, sanitari, socio-assistenziali. In tale contesto, le prove tecniche di federalismo sono sembrate piuttosto un goffo tentativo di imitare autonomie e nazioni molto diverse dalla nostra con il risultato di esaltare i luoghi nell'accentuazione dei divari, dei rancori e generare spinte a divisioni, anziché livellare le differenze. Serve piuttosto rafforzare un nuovo modello di Servizio Pubblico in un'ottica “partecipata”, serve restituire il valore ed il senso di appartenenza ad un “comunità” di persone, di luoghi, di spazi, dove tutti, istituzioni, imprese pubbliche, private, attori sociali si sentano responsabili delle sorti comuni.

L'Ente locale, il comune, il più vicino alle scuole, può avere un ruolo di ‘riconoscitore sociale’ assieme alle famiglie e alle associazioni professionali e di volontariato, in un percorso virtuoso che conduca, in un dialogo aperto con le istituzioni scolastiche, a forme di progettualità pedagogica che aiutino le scuole a superare separatezze, frammentarietà, che orientino verso un'identità di istituto, nella condivisione di valori e di sensibilizzazione di tutti gli utenti al bene comune e all'etica pubblica. È un lavoro paziente di co-costruzione, quello che si rende necessario, nella direzione di un “patto formativo scuola-famiglie-territorio”.

Da un lato occorre ottimizzare le risorse, e anzi, va svolta un'azione tesa alla loro valorizzazione e quindi al raggiungimento della massima efficacia degli interventi. Dall'altro lato va svolta un'azione di sostegno dei vari soggetti in modo da favorire la loro maturazione verso standard di servizio appropriato.

Per ciò che riguarda gli ambiti formativi ed educativi, L'Ente locale può utilmente svolgere una funzione di promozione, di arricchimento, di integrazione e stimolo di percorsi educativi, ma non sostituirsi ad



interventi che spettano esclusivamente allo Stato, come ad es. stabilire quote di tempo pieno, sostituire personale a quello statale, “raccattare” forme di volontariato per “coprire vuoti” lasciati scoperti da scelte dettate esclusivamente da esigenze di tagli alla spesa pubblica.

Far pagare ai cittadini servizi sostitutivi di improbabile raccordo e coerenza pedagogica con quelli propri del servizio pubblico, statale, è una soluzione assolutamente discutibile nella qualità e nel metodo. C'è qualcosa di distorto quando l'Ente locale “rabbonisce” i suoi cittadini promettendo interventi sostitutivi e compensativi di tagli e buchi prodotti a livello centrale. Il fatto che le proposte di ampliamento del tempo scuola siano, in quanto ‘servizi alla persona’, in parte a pagamento delle famiglie, rende tali attività discriminatorie e puramente opzionali, non coinvolgendo in un progetto educativo pensato e sensato l'intera classe, ma offrendo dei riempitivi.

La scuola è un contesto delicato, mal si presta a manovre, rappesamenti, surrogati. Il suo percorso federalista è già nell'autonomia pedagogica, organizzativa, di ricerca, amministrativa. L'autonomia non è passare da un regime centralistico e gerarchico nazionale a un regime policentralistico (direzione regionale, regione, comune, ex-provveditorati); la miriade di mini-ministri i cui interventi si sovrappongono, a volte si elidono reciprocamente, creano continua instabilità e confusione.

Non si può certo generalizzare il valore di esperienze “specifiche”, ma può essere utile ribadire il concetto: tra le tante variabili che danno conto della disomogeneità dei dati relativi ai risultati della scuola, a fronte della omogeneità delle regole e delle norme, quella fondamentale è la cura che la comunità locale dedica alla costruzione di ambienti adeguati all'apprendimento, al loro miglioramento, alla efficacia del loro uso, all'investimento necessario a farla considerare “bene comune”, “bene pubblico” del quale tutti debbono prendersi cura, prima di tutto non perché sono “buoni cittadini” ma perché è loro interesse farlo, diventando, per questa via, anche buoni cittadini.

E questo non tocca allo “Stato lontano” cui spettano le regole generali e “uguali per tutti”. Ma tocca alla “democrazia vicina” quella che è direttamente controllabile dai cittadini che esercitano i loro diritti, lì dove essi diventano “bisogni e interessi determinati” e quotidiani.

Non sempre le esperienze che le Istituzioni Scolastiche hanno vissuto, negli ultimi anni, con alcune amministrazioni locali, rispetto ai problemi di finanziamento delle scuole, di edilizia scolastica, di trasporti, di inserimento degli alunni anticipatori o diversamente abili, delle sezioni primavera possono essere definite esaltanti. Rispetto alla definizione dei piani di dimensionamento della rete scolastica chi amministra i territori nei livelli locali (comuni, province) ha dimostrato spesso scarsa competenza e conoscenza rispetto alle modalità di funzionamento organizzativo e didattico della scuola.

Le scelte operate sono spesso più legate a logiche di supremazia politica, di chiusura in un miope localismo, piuttosto che improntate ad un lungimirante e saggio progetto di programmazione della rete di scuole ed autonomie scolastiche nel territorio.

Nel pensare una nuova azione politica, che dovrebbe far tesoro anche della drammatica esperienza dell' “emergenza sanitaria”, sarebbe utile tirare le somme di ciò che si è realizzato sin qui, in termini di benefici al cittadino prodotti dalla stratificazione di decisioni non concertate, mettendo le classi dirigenti nazionali e locali di fronte alle responsabilità dei loro risultati.

L'ente Locale/Regione deve assumere, con diversa convinzione, un ruolo di direzione e di promozione dei processi di progettazione ed organizzazione della Politica Scolastica sul territorio, parimenti gli Enti Locali/Comuni devono provare ad uscire dalle dinamiche strettamente “localistiche”, sforzarsi invece di guardare anche oltre i propri confini comunali per stringere legami e reti tali da potenziare i servizi alla persona.

Certamente l'annoso tema di carattere costituzionale, rappresentato dalla difficile convivenza di distinti sistemi di regolazione che fanno capo alle diversificate competenze legislative “esclusive e concorrenti”, spettanti rispettivamente allo Stato e alle Regioni, in base al loro riparto definito dall'art. 117 della



Costituzione, non aiuta ad incentivare le varie forme di “collaborazione” istituzionale. È necessario provare ad intervenire bypassando le complicazioni giuridico-legislative e far fruttare le “buone prassi” sul campo. In particolare, alcuni segmenti propri del sistema scolastico hanno bisogno di una regia comune sul territorio a partire dalle politiche di inclusione scolastica degli studenti con disabilità, la revisione dei percorsi dell’istruzione professionale, nonché il raccordo con i percorsi dell’istruzione e formazione professionale, il governo del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni ed infine l’equa esigibilità del diritto allo studio.

Occorre quindi rinforzare il meccanismo della “regolazione” che richiama a sua volta l’esistenza di una rete relazionale. Bisogna chiedersi innanzitutto quale sia la configurazione dell’azione delle istituzioni pubbliche competenti nella materia dell’istruzione e della formazione (USR, Regione, Enti locali) in una logica di regolazione sociale e quale tipo di relazioni si possono instaurare tra i soggetti coinvolti.

Per far sì che tutto ciò funzioni e fornisca risultati efficaci e di qualità è necessario ripensare fortemente il concetto di *Governance territoriale* che viene sempre più utilizzato come categoria guida nell’ambito delle politiche pubbliche, intendendo con ciò la prevalenza di logiche di tipo negoziale e relazionale, coordinative, multiattore e multilivello, piuttosto di quelle di vero e proprio *Government* basate esclusivamente sulla normazione e programmazione.

Ecco che il territorio, la prossimità, i luoghi di vita, di studio e di lavoro hanno bisogno di un loro protagonismo, affinando certe competenze di governo e di gestione. In questo contesto c’è bisogno che le istituzioni locali imparino a coordinare e orientare l’azione dei diversi attori del sistema sociale ed economico, valorizzando le attività di regolazione e orientamento ed alleggerendo procedure e regole amministrative.

Immaginare come attiva questa rete di relazioni ordinamentali e organizzative, fa comprendere come il Piano dell’Offerta Formativa (POF) in quanto Piano di un’offerta assuma una dimensione che supera quella attuale fortemente vincolata alla specificità della singola scuola.

Il sistema di concertazione a più livelli e a più stadi di cui è fatto un Piano dell’Offerta Formativa a partire dal territorio porta inevitabilmente ad una ricchezza di opzioni non solo per gli scopi che si prefigge di conseguire, ma soprattutto per il respiro che possiede nel saper leggere ed interpretare la realtà sostanziandosi in un disegno di intervento fatto di politiche integrate e condivise.

Il POF territoriale regionale prima e territoriale poi, in Umbria ha avuto un terreno di sperimentazione molto proficuo nei primi anni 2000, e proprio grazie all’esperienza maturata anche con la difficile gestione della pandemia, è auspicabile una rinnovata spinta verso la riscoperta di modelli organizzativi più adeguati alle esigenze dei cittadini. Ecco che il POF di Territorio, in quanto documento di indirizzo, in posizione sovraordinata rispetto a quello proprio delle Istituzioni Scolastiche, non avrebbe il ruolo di “invadere” la realtà di queste ultime, anzi le arricchirebbe attribuendole senso e prospettiva e fornendo nel contempo nuovi strumenti di analisi e nuovi schemi d’azione.

Il POF Territoriale può sedimentarsi a più livelli, integrandosi a livello provinciale, subprovinciale e comunale. Assunto da ciascuna scuola e fatto proprio, diventa campo di forze e insieme bussola per viaggiare, facendo ripercorrere a tutta la comunità quell’orizzonte educativo di cui la scuola da sempre si colora.

È un modo, in altre parole, di riscoprire la centralità del Progetto educativo quale strumento principe di quel luogo mentale ancora prima che fisico che si chiama scuola.

Proprio a causa della pandemia, nel cercare di colmare i gap educativo-relazionali già esistenti, ma aggravati dai lunghi tempi di sospensione dell’attività didattica in presenza, il Ministero dell’Istruzione ha pensato di promuovere, in particolare per il periodo estivo, “patti educativi di comunità” che andassero a supporto delle attività didattiche proprie delle Scuole. Il nome “patto educativo di comunità” è impegnativo, soprattutto perché inserito in un paragrafo dal titolo “Tra sussidiarietà e corresponsabilità educativa”, nel quale si richiamano i principi e valori costituzionali per i quali tutte le componenti della Repubblica sono impegnate nell’assicurare la realizzazione dell’istruzione e della formazione.



Le legittime aspettative di una tale “operazione culturale” si è però immediatamente scontrata con la modestia delle esemplificate finalità della co-partecipazione, consistenti essenzialmente nel “favorire la messa a disposizione di altre strutture o spazi...al fine di potervi svolgere ulteriori attività didattiche o alternative..” e nel “creare le condizioni per la presenza...di personale....coinvolto non solo nei contenuti di queste attività, ma anche nella responsabilità connessa ai compiti di sorveglianza e di vigilanza degli alunni”.

La portata della sfida è di ben altro valore: occorrono strategie comuni tra scuola e terzo settore, di collaborazioni, finalizzate alla co-progettazione di percorsi educativi, che hanno già mostrato ottimi frutti nei casi in cui siano state realizzate, ma che da “buone pratiche” dovrebbero diventare pratiche abituali e diffuse in tutto il territorio nazionale

Un simile percorso richiede capacità di lettura dei bisogni, di comprensione e di costruzione comune di visione strategica, il che comporta fatica, ed esige volontà e competenza. Numerosi sono gli esempi virtuosi sparsi in molte realtà del nostro paese, che hanno tutti funzionato grazie alla costruzione di forme integrate di intervento, innescate all’interno di un approccio sistemico implicante l’attivazione, pensata ed organizzata insieme alla scuola, degli altri attori, pubblici e privati, del territorio, che hanno condiviso con regolarità le esperienze fatte e quelle in essere, le problematiche incontrate e le soluzioni cercate o da sperimentare.

Ecco, dalle molteplici esigenze emerse con la difficile gestione della pandemia, una su tutti è la necessità di consolidare un nuovo modello culturale di “governance del territorio”, che rafforzi il ruolo “del servizio pubblico” ed in particolare quello della scuola, in un quadro di contesto poggiato sulla “comunità” e sul “territorio”.